

**IMPORTANCIA DE LOS MANUALES DE INTERVENTORÍA DENTRO DE LOS SISTEMAS
INTEGRADOS DE GESTIÓN EN EL EJERCICIO DE LA INTERVENTORÍA EN COLOMBIA**



AUTOR

DANIEL FELIPE REAL RAMÍREZ

Ensayo de Grado

DIPLOMADO GESTIÓN DE PROCESOS Y SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

TUTOR

INGENIERA YOHANA CATALINA PARRA

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE INGENIERÍA
INGENIERÍA CIVIL
BOGOTÁ D.C., FEBRERO DE 2021

Resumen

Con el objeto de establecer la importancia de los Manuales de interventoría de los sistemas integrados de gestión implementados por las entidades del estado, se realizó la revisión del marco normativo de la interventoría y las generalidades del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG para abordar ejemplos de manuales de interventoría desarrollados en Colombia como instrumentos de control y seguimiento complementarios a las acciones propias de la interventoría en Colombia.

Este documento pretende describir la importancia de los manuales de interventoría, sus características, especificaciones sobre las actividades particulares donde se consignan responsabilidades propias de la interventoría, las cuales se presume permiten adelantar las actividades de control y seguimiento para generar alertas, ajustes oportunos, recibos parciales o totales de las obras desarrolladas por entidades públicas.

Si bien en Colombia se ha establecido desde la normativa las funciones que debe cumplir la interventoría, actualmente la amplitud de la norma sobre el alcance de la misma con base en lo planteado por Sánchez (2018) y Oliveros (2019), pueden suplirse desde los instrumentos documentales de gestión de la calidad (manuales) que se han desarrollado por diferentes entidades y sectores en Colombia, estos documentos aportan al interventor lineamientos adicionales para el seguimiento de obras o proyectos con los cuales podría aumentarse la probabilidad de éxito de la misma y realizar las alertas en tiempos oportunos.

Palabras claves: interventoría, alcance y objeto de interventoría, ámbitos interventoría, manuales, sistemas integrados de gestión.

Introducción

En Colombia y con el objeto de cumplir con las obligaciones de control que son conferidas desde la Constitución Política, se han creado figuras que facilitan las acciones de control como la interventoría y la implementación de sistemas integrados de gestión que de igual forma aportan herramientas para establecer puntos de control y alertas en los procesos desarrollados por las entidades del estado.

La interventoría se constituye en una figura relevante como garante de la ejecución a los proyectos que por su dimensión, presupuesto o por disposición normativa deben contar con actividades constantes de control y seguimiento de las obras.

En varios sectores en Colombia y como resultado de la falta de especificidad de la norma, se han elaborado documentos técnicos marco que establecen estándares de calidad y gestión nacionales y en algunos casos internacionales que desarrollan y definen actividades propias para ejecutar el ejercicio de la interventoría

Para desarrollar el objeto de este documento se realizó una revisión del marco normativo de la interventoría en Colombia, posteriormente se efectuó una aproximación documental de la estructura del sistema de gestión de las entidades públicas y la revisión de algunos elementos contenidos en los manuales elaborados por diferentes entidades y sectores que incluyen actividades particulares a ejecutarse por parte de la interventoría, finalmente, se realizó la revisión de diferentes recursos bibliográficos como complemento a la discusión de la importancia de estos documentos para las partes de un contrato en ejecución . Al revisar la norma y los instrumentos de gestión de calidad establecidos (manuales) y cuáles actividades dentro de estos documentos se encuentran a cargo de la interventoría, se puede evidenciar la existencia de suficientes puntos de control, alertas disponibles que deberían garantizar la correcta ejecución de un proyecto, de igual forma, se puede presumir que la ausencia de estos instrumentos documentales dispuestos por la entidad contratante eventualmente puede dificultar las actividades de la interventoría si estas no quedaran incluidas dentro de las obligaciones derivadas de la relación contractual.

Importancia de los manuales de interventoría dentro de los sistemas integrados de gestión en el ejercicio de la interventoría en Colombia

En Colombia el estado siempre ha tenido la obligación de ser garante de la correcta inversión de recursos públicos y de evitar el detrimento de estos por mandato constitucional, históricamente han existido figuras creadas para desarrollar estas acciones de vigilancia, seguimiento y control que actualmente entendemos como interventorías.

Antes de la Ley 80 de (1993), la normatividad encargada de regular la contratación de los entes estatales era más expresa y precisa en relación con el objeto de la interventoría, donde se catalogaba a la interventoría dentro del género de la consultoría, como especie, tal y como se puede apreciar en el Decreto 222 (1983, art. 115).

El Decreto 222 de 1983 mencionado en el párrafo preliminar, establecía en el artículo 120 y subsiguientes las calidades del interventor, sus atribuciones, responsabilidades y quienes no podían ser contratados como interventor, enmarcaba el alcance, finalidad y objeto de la interventoría.

Actualmente la supervisión e interventoría en Colombia se encuentra principalmente enmarcados desde la Ley 80 de 1993 y Ley 1474 de 2011.

Ley 80 de 1993 ha establecido que las Entidades Estatales tienen la obligación de asegurar el cumplimiento del objeto contractual de los contratos que celebren, para lo cual tendrán la dirección general y responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato (Numeral 1, Artículo 14 de la Ley 80 de 1993).

El art. 32 de la misma norma establece que “en los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación pública (la expresión concurso fue derogada con el artículo 31 de la Ley 1150 de 2007), la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto”.

El artículo 53 (modificado por el artículo 2 de la Ley 1882 de 2018) ratifica que la interventoría es un tipo de consultoría, pero es más incisivo en cuanto a la responsabilidad contractual:

“Los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría”. (Congreso de la República , 1993).

Si se analiza el contenido del articulado de la Ley 80 vs lo versado en el Decreto 222 de 1983 se puede evidenciar que en la Ley 80 no se especifica el alcance ni el objeto de la interventoría.

Ley 1474 de 2011 en su artículo 83 establece: *“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. (Congreso de la República, 2011)

Entendiendo que el marco normativo sobre la interventoría se ha venido complementando de forma general, buscando combatir temas de corrupción y aumento en la eficiencia, calidad y productividad en sus funciones, varios autores han discutido y abordado si los alcances establecidos son suficientes para que se desarrolle de forma correcta y oportuna el ejercicio de la interventoría en Colombia.

Una de las principales observaciones, corresponde a los cambios sobre el alcance de la interventoría, al respecto, Sánchez (2018) manifiesta que si se compara la normatividad anterior

con la vigente, se encuentra que la de ahora da un margen más amplio de estudio en relación con la definición, toda vez que en el artículo 104 numeral 4 del Decreto 222 (1983) se hablaba exclusivamente de verificación, mientras que actualmente el artículo 32 numeral 2 de la Ley 80 (1993) y el artículo 83 de la Ley 1474 (2011), sin definir la actividad, dan un alcance mucho más amplio, por lo que se tiene una expectativa de un interventor con un rol más activo.

De igual forma, Sánchez (2018) afirma que la falta de definición legislativa sobre el alcance del contrato de interventoría deja abierta la interpretación a las entidades frente al uso de esta figura, razón por la cual se considera necesario que el órgano legislativo se tome la tarea de definir el alcance y prospección de esta figura, en aras de que su uso sea claro y diferenciado con las figuras afines como la supervisión y no dejar el tema tan abierto a la interpretación de los jueces.

Esta observación sobre el establecimiento del alcance de la interventoría no puede abordarse buscando especificar desde la norma general dicho alcance, esta figura no opera exclusivamente para ciertos sectores o actividades, por consiguiente la norma general debe precisamente ser un marco general que permita simplemente dar línea para que cada sector o entidad desarrolle sus propios mecanismos de seguimiento según sus respectivas misionalidades.

Al respecto, Oliveros (2019), manifiesta que no existe en el marco dispositivo actual una regulación integral sobre la figura o instituto de la interventoría, así las cosas, los vacíos normativos y la falta de regulación generan que las partes (entidad contratante-interventoría) deban determinar cuál es el alcance de los deberes, obligaciones, derechos, facultades y responsabilidades de cada una de ellas, en el ejercicio de la función de la interventoría, lo cual deja prácticamente al arbitrio de la entidad contratante el alcance de la misma, y entendiendo que la interventoría queda supeditada al cumplimiento de los manuales y documentos internos de la entidad contratante, al encontrarse vacíos en los mismos se restringe el ejercicio de la misma.

Sobre la afirmación realizada por Oliveros (2019), recae la importancia de revisar cuales han sido los mecanismos que han desarrollado las entidades del estado para establecer el alcance de la interventoría, situación que ha sido abordada desde la promulgación de actos administrativos particulares como el puntual desarrollo de manuales de interventoría inmersos en los sistemas integrados de gestión.

Como ejemplo de los actos administrativos desarrollados con el objeto de favorecer el ejercicio de la interventoría de forma particular, se encuentra que el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por el cual se adicionó el parágrafo 7 al artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, otorgó al Gobierno Nacional la facultad de adoptar Documentos Tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas y consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten

Como consecuencia del artículo mencionado anteriormente, se promulgo el Decreto 342 de 2019, como respuesta ante la necesidad prioritaria de estructurar e implementar documentos tipo para obra pública de infraestructura de transporte, con la finalidad de implementar medidas de fortalecimiento, eficiencia y transparencia que permitan aprovechar las grandes inversiones en materia de infraestructura que se realizarán en el país.

Este decreto particular para el sector de infraestructura de transporte busca blindar la contratación estatal estandarizando procesos y permitiendo la pluralidad en la contratación, estableciendo unas condiciones uniforme que impiden que los pliegos de condiciones se realicen a la medida de los contratistas que celebran acuerdos para ajustar los pliegos a su propio beneficio, buscando combatir de esta forma la corrupción (Rincón, Barbosa, 2019).

Sobre lo manifestado por Oliveros (2019 respecto a que los alcances y objetivos de la interventoría recaen directamente sobre la entidad contratante y sus manuales y documentos internos, Vidal et al (2018) manifiestan de forma complementaria que el alcance de la interventoría tiene un límite que es definido por la entidad contratante, al interventor no le es dable exigir más de lo que corresponde al objeto y obligaciones del contratista, así como tampoco le es posible aceptar omisiones, disminuciones o desviaciones; con la entrada en vigencia del estatuto anticorrupción Ley 1474 de 2011, al interventor se le encomendó la tarea de denunciar cualquier acto de corrupción que este pueda inferir u observar en el ejercicio de sus labores de interventoría.

De igual forma Vidal et al (2018) manifiestan que las fuentes para determinar el alcance de la interventoría son: el contrato y toda la documentación previa que de él hace parte, el contrato de interventoría, la normatividad legal y técnica aplicables al contrato, clase de bienes, obras o servicios a intervenir, es en este punto donde se encuentra la especificidad del alcance de la interventoría que algunos autores le quieren atribuir a la norma general.

Según Prieto et al, (2011) en Colombia, la función de interventoría se ha desarrollado empíricamente y sin unanimidad de criterios, lo cual guarda relación con lo manifestado previamente por Sánchez (2018) y Oliveros (2019) , ya que no hay una reglamentación clara, amplia y precisa que trate todos los aspectos fundamentales que tienen que ver con esta labor. La poca bibliografía existente esta generalmente ligada a proyectos de obra civil, sector en el cual han optado por diseñar sus propios manuales de interventoría, los cuales se han elaborado a partir de la experiencia que han adquirido las instituciones. Lo anterior ha generado (según los autores) que otros sectores adopten o asimilen estas metodologías.

Como consecuencia de la necesidad expresada, actualmente se encuentran disponibles para consulta pública diferentes documentos técnicos desarrollados por el sector público y privado en los cuales se han consignado no solo cuales deberían ser las funciones generales del interventor sino el alcance dentro de los ámbitos que se han mencionado en la ley y que no cuenta con un desarrollo normativo puntal.

Estos documentos se encuentran inmersos en los sistemas integrados que deben desarrollar las entidades públicas nacionales o locales para el cumplimiento de su misionalidad y bajo estándares de calidad establecidos desde el estado.

Entendiendo que abordar el ejercicio de la interventoría desde los manuales y documentos propios de las entidades contratantes establece alcance y objetivos particulares para la misma, es pertinente conocer las generalidades, objetivos y estructura de los sistemas de gestión integrados en los cuales se enmarcan estos documentos, todo sea que es de esta forma que se suplen los presuntos vacíos de la norma nacional mencionada por los autores en la revisión del marco normativo al inicio de este documento.

En búsqueda de cumplir con los objetivos de servicio que tiene el estado, los modelos de gestión provenientes del sector privado hicieron su aterrizaje en los asuntos públicos difundiendo herramientas propias de la administración de negocios y empresas privadas. La búsqueda de valores asociados a la eficiencia y la eficacia se impusieron en el servicio público y de ahí, entre otros, su énfasis en el cliente, migrando los sistemas de gestión, estandarizados o normalizados, que se generan y patrocinan desde la Organización Internacional de Estandarización (ISO) que crea cientos de estándares en diferentes sectores y áreas de la administración al sector público (Hernández, 2020).

El Sistema de Gestión de la Calidad implementado por las entidades del estado es una herramienta al servicio del cumplimiento de los estándares de calidad más relevantes, de acuerdo al enfoque de las Normas Internacionales ISO (previamente mencionado); así como su aplicación y articulación con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), con enfoque por procesos, riesgos y mejora continua de la Entidad funcionando como un sistema integrado de gestión (Minciencia, 2020) .

Es importante aclarar que la norma técnica NTCGP1000:2009 encargada desde 2003 de la gestión de la calidad en el sector público, pasó a ser parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG. La calidad, como marco en el cual se deben gestionar las entidades, pasa a ser una condición permanente y característica esencial del actuar institucional. Por lo anterior, la calidad estará presente, a través de atributos que deberán ser evidenciables en cada una de las dimensiones de MIPG (.Función Pública, 2018)

El MIPG en las entidades del estado ha sido desarrollado conforme a lo establecido en el Decreto Nacional 1499 de 2017 y es una herramienta de gestión que es aplicada en todos los procesos de las entidades y que implica la atención de diferentes aspectos fundamentales para la sostenibilidad y la satisfacción de distintos grupos de personas o entidades impactadas por las decisiones o las acciones de la entidad que lo implementa (IDU, 2020).

La Función Pública (2020) establece que el MIPG opera a través de la puesta en marcha de siete dimensiones, así:

- Talento Humano: tiene como propósito ofrecer las herramientas para gestionar adecuadamente el talento humano a través del ciclo de vida del servidor público (ingreso, desarrollo y retiro), de acuerdo con las prioridades estratégicas de la entidad.
- Direccionamiento estratégico: tiene como propósito permitirle a las entidades definir la ruta estratégica que guiará su gestión institucional, con miras a garantizar los derechos, satisfacer las necesidades y solucionar los problemas de los ciudadanos destinatarios de sus productos y servicios.
- Gestión con valores para resultados: permitirle a la organización realizar las actividades que la conduzcan a lograr los resultados propuestos y a materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional, en el marco de los valores del servicio público.

- Evaluación de resultados: las entidades públicas desarrollen una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua a partir del seguimiento a su gestión y desempeño, a fin de conocer permanentemente los avances en la consecución de los resultados previstos en su marco estratégico y de esta forma medir los efectos de la gestión institucional en la garantía de los derechos, satisfacción de las necesidades y/o resolución de los problemas de los grupos de valor.
- Información y comunicación: garantizar un adecuado flujo de información interna, es decir aquella que permite la operación interna de una entidad, así como de la información externa
- Gestión del conocimiento: fortalecer de forma transversal a las demás dimensiones (Direccionamiento Estratégico y Planeación, Gestión para el Resultado con Valores, Evaluación de Resultados, Talento Humano, Control Interno e Información y Comunicación) en cuanto el conocimiento que se genera o produce en una entidad, es clave para su aprendizaje y su evolución.
- Control interno: suministrar una serie de lineamientos y buenas prácticas en materia de control interno, cuya implementación debe conducir a las entidades públicas a lograr los resultados propuestos y a materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional, en el marco de los valores del servicio público.

De igual forma el MIPG incorpora el ciclo de gestión PHVA (Planear – Hacer – Verificar – Actuar) e incluye elementos propios de una gestión pública moderna y democrática (MinCIT, 2020).

Ahora, el sistema integrado de gestión-SIG es el conjunto de orientaciones, procesos, políticas, metodologías, instancias e instrumentos enfocados en garantizar el desempeño institucional, cómo el SIG es una herramienta de gestión, su aplicación se realiza en todos los procesos de las entidades e implica aspectos como Calidad, Medio Ambiente, Acción Social, Seguridad y Salud en el trabajo, Manejo y protección de la información, entre otros. Se dice que es un Sistema porque los elementos que lo conforman interactúan entre sí para el logro de un propósito común. Es integrado porque reúne diferentes aspectos asociados a los impactos de la Entidad y es de Gestión porque busca fortalecer la actuación de la Entidad frente al cumplimiento

de su misión al incluir herramientas para la planeación, el seguimiento y el aprendizaje organizacional (IDU, 2020).

El SIG lo conforman siete subsistemas y cuatro componentes, cada uno de los cuales tiene como referente una Norma Técnica Nacional o Internacional. Las normas técnicas describen prácticas reconocidas que aseguran el mejoramiento de la gestión por su probada eficacia en diversos sectores y tipos de organizaciones. El Eje central del Sistema Integrado es la gente quienes a través de sus valores, principios y acciones diarias (Gestión Ética) dan vida al Sistema Integrado y generan mejoramientos enraizados en la cultura organizacional de las entidades (IDU, 2020).

Así las cosas al vincularse el MIPG y el SIG las entidades estatales incorporan prácticas reconocidas que aseguren la eficiencia, eficacia y efectividad de su labor misional y el incremento en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los grupos de interés internos y externos (IDU, 2020).

Dentro de los beneficios de contar con la implementación del MIPG-SIG el IDU destaca: Mejora la sinergia organizacional (conocimiento, relacionamiento e integración), incrementa el desempeño de los procesos en términos de eficiencia, eficacia y efectividad, estandariza procesos exitosos en la Entidad, incrementa el sentido de pertenencia, fortalece el enfoque de satisfacción a los grupos de interés, genera aprendizaje organizacional, y reconocimiento a nivel distrital y nacional (IDU, 2020).

Entendiendo que todas las entidades del estado deben desarrollar sus objetivos misionales en marco de acciones de calidad, en las guías de documentación y como parte fundamental del sistema de gestión se encuentran los diferentes instrumentos documentales que apoyan el cumplimiento de estos objetivos, entre los que se encuentran los siguientes documentos con las definiciones establecidas en el procedimiento de elaboración de documentos desarrollado por Minciencias (2019):

- **Manuales:** son instrumentos administrativos que se elaboran para determinar en forma explícita, ordenada y sistemática información sobre objetivos, políticas, atribuciones, organización y procedimientos de los órganos de una institución. Se caracterizan por desarrollar criterios generales sobre una tema estratégico y en su mayoría, referencian procedimientos, guías, instructivos, modelos y formatos

- Procedimientos: establecen en forma secuencial el desarrollo de las actividades requeridas para lograr un objetivo
- Protocolos: son procedimientos que describen paso a paso actividades que deben ser cumplidas en el estricto orden allí descrito y guardando una rigurosidad especial en su aplicación, tiempos y controles, porque su incumplimiento puede representar un riesgo para el bienestar de las personas (ejemplo protocolos de salud ocupacional como lavado y desinfección de tanques de agua).
- Instructivos: describen al detalle una actividad de un proceso y su contenido depende del nivel de detalle que se requiera, por tal motivo no requieren seguir un modelo específico en su interior adicional a la inclusión del encabezado con logo, nombre del instructivo y versión
- Guías: son documentos que contienen orientaciones acerca de la forma como se desarrolla una metodología relacionada con los procedimientos de la Entidad
- Anexos: son documentos que complementan técnicamente los manuales, procedimientos, instructivos o guías del SGC.
- Formatos: Su contenido se diseña de acuerdo con las necesidades previstas para su aplicación
- Modelos: Categoría especial de formatos creada para facilitar la labor de las área en el diligenciamiento de registros. En los modelos se proponen contenidos que el usuario puede tomar como orientación y modificarlos o ajustarlos de acuerdo con sus necesidades particulares, siendo su aplicación flexible y no tan estricta como en el caso de los formatos.

Sobre el caso particular de la interventoría y desarrollado en algunos de los instrumentos documentales mencionados encontramos como ejemplo de las funciones generales de la interventoría, en el año 2016, Colombia Compra Eficiente publicó la Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales. Este documento desarrolla definiciones y alcances específicos aplicables a los partícipes del Sistema de Compra Pública y establece entre otras las funciones generales de la Interventoría:

- Apoyar el logro de los objetivos contractuales.

- Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato.

- Mantener en contacto a las partes del contrato.

- Evitar la generación de controversias y propender por su rápida solución.

- Solicitar informes, llevar a cabo reuniones, integrar comités y desarrollar otras herramientas encaminadas a verificar la adecuada ejecución del contrato.

- Llevar a cabo las labores de monitoreo y control de riesgos que se le asignen, en coordinación con el área responsable de cada riesgo incluido en el mapa correspondiente, así como la identificación y tratamiento de los riesgos que puedan surgir durante las diversas etapas del contrato.

- Aprobar o rechazar por escrito, de forma oportuna y motivada la entrega de los bienes o servicios, cuando éstos no se ajustan a lo requerido en el contrato, especificaciones técnicas, condiciones y/o calidades acordadas.

- Suscribir las actas que se generen durante la ejecución del contrato para dejar documentadas diversas situaciones y entre las que se encuentran: actas de actas parciales de avance, actas parciales de recibo y actas de recibo final.

- Informar a la Entidad Estatal de hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato; así como entregar los soportes necesarios para que la Entidad Estatal desarrolle las actividades correspondientes.

- Informar a la Entidad Estatal cuando se presente incumplimiento contractual; así como entregar los soportes necesarios para que la Entidad Estatal desarrolle las actividades correspondientes (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2016).

Ahora, para conocer los criterios que deben considerarse en un Manual de interventoría que son los documentos objeto de este documento, es pertinente mencionar las acciones de la interventoría pueden desarrollarse desde diferentes enfoques entre los cuales Sánchez (2010) resalta: Interventoría de proyectos, Interventoría de obras, Interventoría técnica, Interventoría administrativa, Interventoría contable-financiera e Interventoría legal; aclarando que una característica muy importante del servicio de interventoría es que no debe limitarse solamente al

hecho constructivo, es decir, la interventoría no es solamente la supervisión técnica, el control y la medición de obra, sino también al control del hecho contractual en sí, o sea la vigilancia del acuerdo entre las partes, contratante y contratista, por tanto, su campo de acción debe incluir todos los aspectos concernientes a este hecho contractual, ya sean técnicos, administrativos, jurídicos y ambientales, y a la preservación de los derechos de la comunidad o de los usuarios últimos del bien construido.

Prieto et al (2011), realizaron la comparación de 5 manuales de interventoría existentes en Colombia de diferentes sectores (i. Manual de interventoría o supervisión de contratos u órdenes contractuales diferentes a contratos de obras; ii. Manual de interventoría para el programa de fortalecimiento nutricional integral escolar - Gobernación Valle del Cauca; iii. Manual de interventoría de la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P.; iv. Manual de interventoría del servicio del programa de restaurantes escolares; v. Manual de interventoría versión. 02, FOMIPYME). En general los aspectos incorporados en estos manuales incluyen dentro de las actividades el seguimiento:

- Jurídico: Alcance del contrato, plazo, garantía, entrega de productos
- Laboral: Equipo ejecutor, seguridad social y parafiscales, reclamaciones, Accidentes de trabajo o conflictos activos.
- Tributario: Control tributario
- Técnico: Calidad y programación
- Financiero: programación presupuestal y ejecución.

Prieto et al, encuentran similitudes de alcance principalmente en los aspectos jurídicos, técnicos y financieros, evidenciando que las diferencias radican principalmente en el aspecto laboral, el cual no se menciona dentro de las áreas de seguimiento de la interventoría desde la norma y en este caso es discrecional de las entidades o sectores. En general recomiendan revisar y estudiar los documentos e información que dieron origen al contrato objeto de interventoría, con el propósito de establecer criterios claros y precisos sobre el alcance del contrato, que le permitan adelantar con efectividad las labores encomendadas.

Vale la pena mencionar que confirmando lo manifestado por Sánchez se evidencia la existencia de manuales de interventoría que recaen no necesariamente en procesos vinculados a la construcción u obras, sin embargo y como se mencionó preliminarmente, el sector de

infraestructura es uno de los cuales ha servido de referencia para el desarrollo de manuales en otros sectores.

El sector de la infraestructura vial a cargo del Instituto Nacional de Vías (en adelante INVIAS), ha desarrollado guías y manuales que permiten establecer requisitos de calidad, estándares, procedimientos generales de ejecución y detalles de control y recibo para los trabajos de la red de carreteras nacional a cargo del INVIAS, los cuales si bien se encuentran a cargo del ejecutor del contrato, por medio de los procesos de seguimiento que deben desarrollarse por la interventoría se adelantan los controles paralelos y complementarios para la aceptación o rechazo de las obras.

Entre los documentos desarrollados se destacan el Manual de Interventoría de Obras (INVIAS 2016), las Especificaciones Generales del Control de Carreteras (INVIAS, 2012) y el Manual de Normas de Ensayo para Carreteras (INVIAS, 2013), los cuales de forma complementaria entregan estándares, instructivos, normas y parámetros necesarios para el desarrollo de una obra vial en Colombia. De igual forma, estos documentos establecen guía para que las entidades del estado contratantes puedan establecer alcances de las pruebas que debe desarrollar la interventoría.

El INVIAS ha desarrollado la documentación necesaria que vincula aspectos de carácter técnico, normativo y reglamentario, de manera que sirva de guía y se considere como el manual de especificaciones generales de construcción de carreteras, en el cual se vincula los requisitos técnicos y regulan los estándares de calidad, con respecto a los procedimientos generales de construcción, rectificación, mejoramiento, rehabilitación y conservación de las carreteras, además de velar por los materiales idóneos para la ejecución las actividades relacionadas al fortalecimiento vial. Esto servirá, tanto para los contratistas encargados de llevar a cabo las obras, como para los supervisores o interventores que deben llevar el control de la obra de manera que avale la entrega de las actividades ejecutadas, según los métodos constructivos y el resultado de las pruebas realizadas hacia los productos entregados por el constructor.

A nivel distrital y también en el sector de la infraestructura vial y espacio público el IDU cuenta con un Manual de gestión Interventoría y/o supervisión de contratos el cual se encuentra inmerso en el Sistema integrado de gestión de la entidad y que contiene el conjunto de orientaciones, procesos, políticas, metodologías, instancias e instrumentos enfocados en garantizar el desempeño institucional en el marco de la filosofía organizacional.

El Manual de gestión Interventoría y/o supervisión de contratos fue ajustado y aprobado por el IDU mediante la Resolución N°002862 de 2020 como una herramienta que oriente a los operadores en el cumplimiento de las funciones a su cargo o en el acatamiento de sus obligaciones contractuales, que facilite la toma de decisiones y que contribuya al desarrollo exitoso de todos los proyectos del IDU. En este documento se desarrolla el objetivo, alcance, marco normativo, términos y definiciones, generalidades sobre la interventoría y la supervisión de los contratos, especificidades sobre el enfoque que se le da a ambos temas en el IDU, gestión administrativa de la documentación del proyecto – donde se describe el contenido general de los informes que debe presentar la interventoría o la supervisión cuando los contratos no cuenten con interventoría –, aclaraciones relacionadas con la gestión integral para el seguimiento y control a la ejecución de los contratos misionales y no misionales de la entidad, teniendo en cuenta los documentos IDU de referencia para la ejecución de los mismos.

Así las cosas, el sector de la infraestructura vial es un excelente punto de referencia para el desarrollo de documentos que complementen el ejercicio de control y seguimiento de obras.

En general en los manuales consultados se evidencia el nivel de detalle las acciones asignadas a la interventoría, en algunos casos, estos documentos especifican incluso el contenido de los informes, temporalidad para la presentación de estos y los formatos de calidad que deben ser entregados y diligenciados por parte de la interventoría.

Con base en lo anteriormente expuesto se identifica como el desarrollo de manuales de interventoría dentro del MIPG-SIG por parte de las entidades contratantes normaliza el ejercicio de la interventoría y establece el alcance que debe ser abordado desde cada uno de los ámbitos establecidos generalmente en la norma vigente.

Así mismo y debido a que el contratista y el interventor deben dar estricto cumplimiento a los documentos del MIPG-SIG que tenga la entidad, contar con manuales pertinentes aporta suficientes puntos de control y herramientas que permitan desarrollar alertas, ajustes y correcciones en el proyecto favoreciendo la toma de decisiones en tiempos oportunos en las diferentes etapas del proyecto, asegurando el cumplimiento de las 4C: Calidad, Cantidad, Costo y Cronograma.

De igual forma se identifica que gracias al desarrollo de estos manuales y entendiendo que la norma debe ser simplemente un marco y que no puede alcanzar niveles de especificidad para todos los sectores o proyectos, los manuales de las entidades en temas de interventoría si

deben incluir y mantenerse actualizados en todos los ámbitos que define la norma: jurídico, laboral, tributario, técnico y financiero.

Así las cosas, el desarrollo de instrumentos de gestión de la calidad no solo son necesarios sino complementarios para el desarrollo de cualquier actividad de infraestructura en el país y de las interventorías que garanticen que las obras se desarrollen bajo estándares nacionales e internacionales, en tiempos planificados y ajustados presupuestalmente.

Conclusiones

La interventoría en Colombia cuenta con un desarrollo normativo que aporta a las entidades contratantes un marco general suficiente para el desarrollo de objetos contractuales particulares basados en las necesidades específicas de cada una de estas. Sin embargo para que estos ejercicios de seguimiento sean efectivos, se necesita que estas entidades cuenten con suficientes herramientas técnicas en su sistema de gestión integrado para el desarrollo de procesos precontractuales y contractuales que favorezcan el desarrollo de los proyectos y su respectivo seguimiento por parte de la interventoría.

El desarrollo de instrumentos de gestión de la calidad por parte de las entidades aportan herramientas al interventor para el desarrollo de sus actividades de control, verificación y seguimiento, al estar supeditado desde el contrato a cumplir con estos instrumentos internos de la entidad, el sistema de control y seguimiento se robustece y eventualmente puede favorecer el ejercicio del mismo y de la supervisión por parte de la entidad.

De igual forma estos manuales internos permiten establecer de forma más puntual el alcance de la interventoría dentro de los aspectos establecidos en la norma y que a la fecha no cuentan con un desarrollo normativo particular.

El sector de infraestructura vial cuenta con suficientes documentos técnicos, formatos, manuales y procedimientos que permiten el desarrollo de proyectos bajo estándares de calidad nacional e internacional. Los formatos e instructivos existentes en manual de interventoría desarrollado por el INVIAS por ejemplo, abarcan todas las etapas de ejecución de obra en donde realizan seguimiento a los aspectos técnicos, financieros y administrativos, garantizando que las actividades de control y seguimiento de la interventoría se realicen integralmente.

Estos manuales y sus instrumentos complementarios (instructivos, listados, entre otros), permiten realizar acciones y seguimientos en todas las etapas del proyecto y a ítems particulares,

como por ejemplo para el sector de infraestructura vial: ensayos y mediciones de verificación y aprobación de los materiales, contenidos de informes, actas de entrega y recibo parciales, de igual forma permiten realizar los ajustes necesarios, reprogramaciones y presentar las alertas en tiempos pertinentes realizar las correcciones que requieran los proyectos.

Siendo la interventoría una figura análoga a la de la auditoría (estratégica en los sistemas integrados de gestión), en cuanto a los puntos de control, alertas y búsqueda de la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos, se entiende la relevancia e importancia de que la entidad contratante cuente con un desarrollo interno de documentos técnicos, normas y estándares que aporten criterios de control de calidad y gestión social y ambiental que provean a la interventoría suficientes herramientas para desarrollar las actividades que contractualmente y en cumplimiento de la normatividad vigente se encuentren establecidas.

En conclusión, con la elaboración de este documento, se evidencia la importancia de desarrollar manuales de interventoría dentro del MIPG-SIG para la planeación, ejecución y seguimiento de obras que aunque no se puede afirmar tácitamente que garanticen el desarrollo de un proyecto cumpla con los requisitos de calidad establecidos en normas y estándares nacionales e internacionales, es claro que contar con ellos disminuye probabilísticamente en una alta proporción los problemas permitiendo que la interventoría que se contrate cuente con herramientas complementarias a las especificaciones establecidas en el contrato con la entidad sin que esto afecte la autonomía y libertad de la misma para emitir las alertas y medidas necesarias para la correcta y asertiva ejecución de la obra.

El desarrollo de manuales dentro de los sistemas integrados de gestión y la promulgación de actos administrativos como el Decreto 342 de 2019, ejemplifican como la norma nacional no debe llevarse a nivel de detalle para que el ejercicio de la interventoría cumpla con su función. Al armonizar y desarrollar estos instrumentos de gestión con la función de cumplir con unos objetivos de calidad misional de una entidad, de igual forma se aporta al cumplimiento de las funciones del estado de garantizar la correcta inversión de recursos públicos y de evitar el detrimento de estos.

Referencias

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2016). *Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales.*

Obtenido de Colombia Compra Eficiente:

<https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-el-ejercicio-de-las-funciones-de-1>

Congreso de la República . (28 de Octubre de 1993). Ley 80 de 1993 . Bogotá.

Congreso de la República. (12 de Julio de 2011). Ley 1474 de 2011. Bogotá.

Cubillos Rodríguez, M. C., & Rozo Rodriguez , D. (2010). El concepto de calidad: Historia, evolución e importancia para la competitividad . *Revista de la Universidad de La Salle* N° 48, 80-99.

Función Pública . (2020). *Cómo opera MIPG*. Obtenido de Función Pública:

<https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/como-opera-mipg>

Función Pública. (2018). *Que va a pasar con la norma NTCG 1000*. Obtenido de Función

Pública Preguntas Frecuentes: https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/7EbdP9ClenBf/content/-que-va-a-pasar-con-la-norma-tecnica-ntcgp1000-2009-y-en-general-con-el-sistema-de-gestion-de-la-calidad-/418537

Gorbaneff, Y., González, J. M., & Barón, L. (2011). ¿Para qué sirve la interventoría de las obras públicas en Colombia?. . *Revista De Economía Institucional*, 13(24). ,

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/2857>.

Hernández Rodriguez , J. E. (2020). De los sistemas de gestión al modelo integrado de gestión en el sector público: una revisión del caso colombiano. *Revista Eletrônica de*

Administração, 26(1), 171-209.

IDU. (2020). *ABC Sistema Integrado de Gestión IDU*. Obtenido de Instituto de Desarrollo

Urbano-IDU:

[https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/Transparencia/Informacion%20de%20interes/SI
GI/ABC_del_Sistema_de_Gesti%C3%B3n/ABC-del-SG-IDU-2020v2.pdf](https://www.idu.gov.co/Archivos_Portal/Transparencia/Informacion%20de%20interes/SI%20GI/ABC_del_Sistema_de_Gesti%C3%B3n/ABC-del-SG-IDU-2020v2.pdf)

INVIAS. (2012). *Manual de Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras*. .

Recuperado de [https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/documentos-
tecnicos/especificaciones-generales-de-construccion-y-normas-de-ensayo-para-
materiales-de-carreteras](https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/documentos-tecnicos/especificaciones-generales-de-construccion-y-normas-de-ensayo-para-materiales-de-carreteras).

INVIAS. (2013). *Manual Normas de Ensayo para Materiales de Carretera*. Recuperado de

[https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/documentos-
tecnicos/especificaciones-generales-de-construccion-y-normas-de-ensayo-para-
materiales-de-carreteras](https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/documentos-tecnicos/especificaciones-generales-de-construccion-y-normas-de-ensayo-para-materiales-de-carreteras).

INVIAS. (2016). *Manual de Interventoría Obra pública*. Recuperado de

[https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/documentos-tecnicos/5566-
manual-de-interventoria-2016-1](https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/documentos-tecnicos/5566-manual-de-interventoria-2016-1).

Minciencias . (2020). *Generalidades del SGC*. Obtenido de Minciencias :

https://minciencias.gov.co/quienes_somos/sistema-gestion-calidad/generalidades

Minciencias. (2019). *Procedimiento de elaboración y control de documentos del Sistema de*

Gestión de calidad-SGC. Obtenido de Minciencias :

[https://minciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/D102PR01%20Elaboraci%C3
%B3n%20y%20control%20de%20documentos%20del%20SGC%20V00.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/D102PR01%20Elaboraci%C3%B3n%20y%20control%20de%20documentos%20del%20SGC%20V00.pdf)

MinCIT. (2020). *Modelo Integrado de Planeación y gestión* . Obtenido de Ministerio de Comercio Industria y Turismo: <https://www.mincit.gov.co/ministerio/planeacion/modelo-integrado-de-planeacion-y-gestion>

Oliveros, L.F . (2019). La interventoría en el Contrato Estatal. . *Anales de Ingeniería, Año 131 (Edición 945)*, 46-49.

Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid. (2016). *Instructivo para la supervisión ó interventoría de contratos*. Obtenido de Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid: http://www2.politecnicojic.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=357&Itemid=653

Prieto, C., Rodríguez, C., Ruíz, D., & Rubiano, V. (2011). La Interventoría en Colombia: un aspecto de reflexión académica. *Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia*, 1-12.

Rincón Salcedo, J. G. (2012).). “Del ‘descontrol’ de la producción normativa en materia de contratación pública en Colombia”. *Vniversitas*. 61(125). ,). 319-337. Recuperado <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14255/11480>.

Robles Rodriguez , Y. Y. (2013). Beneficios y consecuencias que se derivan de la implementación de un sistema integrado de gestión de calidad en las empresas del sector público. *Trabajo de grado Especializacion en Finanzas Públicas* . Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada .

Sánchez Calvo, J. G. (2018). Análisis del contrato de interventoría desde la visión de la jurisprudencia colombiana. *Cuadernillos de la Maestría en Derecho N°6*, 48.

Sanchez Henao , J. (2010). *Interventoría de Proyectos y Obras*. . Medellín: Universidad Nacional .

Terrazas, P. . (2011). *Planificación y programación de operaciones*. Revista Perspectivas, (28), 7-32. Recuperado http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1994-37332011000200002&lng=es&tlng=es.

Vidal Tovar, C. R., Fuentes Sallago, J. L., Molina Pineda, G. M., & Angulo Blanquicett, G. (2018). La interventoría como estrategia gerencial de la ejecución de proyectos en el sector público colombiano. *Revista Esopacios Vol. 39 (Nº22)* , Pág 23.