



El rol del supervisor en la contratación estatal

The role of the supervisor in state contracting

Judith Caicedo-Osorio¹, Jairo Galvis-Carrillo², Dhanally Ramírez-Navarro³, Fabio Humberto Garcia Gomez⁴

Recido: Agosto 11 de 2018

Aprobado: Diciembre 10 de 2018

Forma de citar:

Caicedo-Osorio, J., Galvis-Carrillo, J., Ramírez-Navarro, D. & Farcia-Fomez, F. H. (2019). "El rol del supervisor en la contratación estatal.", *Revista Investigación & Gestión*, 2(1), 17-31. <https://doi.org/10.22463/26651408.3745>

Resumen

Teniendo en cuenta que en la actualidad existe un marco legal débil frente al rol del supervisor, se genera desconocimiento sobre la manera en que este debe proceder a la hora de enfrentarse a la contratación estatal, es por ello que la presente investigación indaga sobre las funciones de control que debe ejercer un supervisor estatal partiendo desde la normatividad reguladora de competencias tanto de funcionarios como de contratistas, esto anterior partiendo desde el objetivo general, analizar el rol del supervisor en la contratación estatal colombiana a la luz de la normatividad vigente, lo que se lleva a cabo desde una investigación es de tipo cualitativo, la cual está enfocada en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto, donde se obtuvieron como resultados relevantes la normatividad muy leve acerca de la ejecución de los contratos, esto debido a que se ha hecho énfasis en tener severidad a la hora de preparar y ejecutar las obligaciones de un contrato, con el fin de mantener de esta manera el control a la hora de dicha ejecución, cumpliendo a cabalidad cada uno de los apartados estipulados y propendiendo una supervisión que aporte de manera eficiente y transparente a la contratación. Es por lo anterior que se hace indispensable que se lleve a cabo una correcta supervisión en la contratación estatal, lo cual se logra a partir del cumplimiento de las funciones de quien haga las veces de supervisor, quien además servirá de apoyo constante y podrá realizar auditorías que permitan el óptimo desempeño del mismo. Entonces, es necesario que esta persona cumpliendo a cabalidad la normatividad, tenga a su cargo responsabilidades que conlleven al control y vigilancia de la ejecución de los contratos.

Palabras clave: Contratación Estatal, Normatividad, Objeto Contractual, Rol Del Supervisor.

1. Administrador de Empresas, judithmayerly@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2729-3838>, Fundación de Estudio Superior Comfianorte FESC, Cúcuta, Colombia.

2. Abogado, jandres.galvis25@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7999-1916>, Fundación de Estudio Superior Comfianorte FESC, Cúcuta, Colombia..

3. Abogada, danitaderecho@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3715-0486>, Fundación de Estudio Superior Comfianorte FESC, Cúcuta, Colombia.



Editado por la Universidad Francisco de Paula Santander.
Este es un Artículo bajo la licencia CC BY NC 4.0

Abstract

Taking into account that there is currently a weak legal framework regarding the role of the supervisor, a lack of knowledge is generated about the way in which it should proceed when facing state contracting, which is why the present investigation inquired about the control functions that must be exercised by a state supervisor based on the regulations governing the competencies of both officials and contractors, the above starting from the general objective, to analyze the role of the supervisor in Colombian state contracting in light of current regulations, which carried out from a qualitative research, which is focused on understanding the phenomena, exploring them from the perspective of the participants in a natural environment and in relation to their context, where the very slight normativity was obtained as relevant results about the execution of contracts, this because emphasis has been placed on having severity to when preparing and executing the obligations of a contract, in order to thus maintain control at the time of said execution, fully complying with each of the stipulated sections and promoting supervision that contributes efficiently and transparently to the hiring. It is for the above that it is essential to carry out a correct supervision in state contracting, which is achieved from the fulfillment of the functions of the person acting as supervisor, who will also provide constant support and may carry out audits that allow for optimal performance. Therefore, it is necessary for this person to fully comply with the regulations, to be in charge of responsibilities that lead to the control and monitoring of the execution of the contracts.

Key Words: Contractual Object, Regulations, Role Of The Supervisor, State Contracting.

Introducción

Actualmente, se denota un marco legal débil, frente al rol del supervisor, por lo que no está claro completamente el accionar específico de tal rol en la contratación estatal, lo cual conlleva a que las funciones de control que este debe ejercer, sean desarrolladas con cierta laxitud generando, que la entidad estatal no cuente con el suficiente seguimiento oportuno que evite incurrir en detrimento patrimonial y las consecuencias penales, disciplinarias que se suscitan, del mismo modo la poca normatividad reguladora de competencias de los funcionarios y contratistas a cargo de las funciones del supervisor, lo que genera riesgos en cuanto a la supervisión de los objetos contractuales.

Cabe aclarar que no se desconoce la existencia de sistemas de control a la hora de hablar de celebración y de liquidación de contratos, pero es evidente que se ha dejado en un limbo jurídico el campo de la ejecución contractual; esto anterior se denota a la hora de propiciar los parámetros permitidos al momento de selección de los contratistas del estado y las cualificaciones que se les han otorgado para futuros negocios jurídicos sean tenidos como deficientes, generando un ambiente de desconfianza en la transparencia de los procesos contractuales.(Santofimio,2017)

De lo anterior, se retoman los planteamientos de Balcázar, que esta problemática nace de la regulación de la actividad de dirección, supervisión, seguimiento, control del desarrollo y consecución del objeto contractual de los negocios jurídicos estatales lo cual ha caído en el área de la discrecionalidad de cada entidad pública, al punto que en todos los niveles de la administración

se enraizó el concepto de “la ética de lo público” lo cual pretende sobrellevar el vacío normativo y legitimar la desencadenada dispersión de los procedimientos que actualmente se llevan a cabo a nivel de contratación estatal colombiana.(Balcázar,2012)

Cabe aclarar que en la contratación estatal es claro el desconocimiento de la ley y la ignorancia de los procesos, lo que conlleva a la generación de riesgos y a su vez, estos últimos a sanciones disciplinarias, fiscales y penales, lo cual se atribuye en su mayoría a la falta de competencia por parte de los funcionarios y contratistas a los cuales se les delega esta función, dejando a su libre albedrío la responsabilidad, en el seguimiento al cumplimiento de la ejecución del contrato.

Teniendo en cuenta el estudio realizado por la Auditoría General en el año 2011, se puede afirmar que existen cinco principales problemas de los contratos del Estado lo que permite determinar la grandeza con la que estos se presentan a diario en Colombia. Dentro de estos, se encuentran los sobrecostos, el mal manejo de anticipos, los contratos sin soporte presupuestal, el uso exagerado de urgencias manifiestas y la ausencia de estudios de conveniencia de las obras Portafolio. (Portafolio,2011)

No obstante, actualmente se halla otra problemática la cual se basa en el rol del supervisor dentro de la contratación estatal, lo cual desemboca en la no regulación de la labor que este debe accionar y por ende las demandas y procesos contenciosos ante el Tribunal Administrativo han crecido sustancialmente por lo que se puede observar que el Supervisor se volvió un ejecutor, perdiendo el fin de sus obligaciones.

Cabe aclarar que antes de la elaboración de la Ley 1474 de 2011, no se habían consagrado preceptos que reglamentaran la labor de la supervisión del contrato estatal, lo cual centra su importancia al momento de evidenciar los diversos inconvenientes que se pueden llegar a presentar al ejecutar un objeto contractual, originados, entre otras circunstancias, por la deficiencia en el seguimiento de los procesos que desarrolla el contratista tomando en este caso las entidades contratadas por el estado. Por otro lado, según la Ley 1474 surge la supervisión con el fin de proteger la moralidad administrativa y para llegar a prevenir la ocurrencia de actos de corrupción a través del tutelar la transparencia de la actividad contractual, donde son las entidades públicas las encargadas por obligación de hacer una vigilancia de manera permanentemente para lograr la correcta ejecución del objeto contratado a través de una persona que haga las veces de supervisor, pero en muchas ocasiones es ignorado o desconocido, lo que causa la problemática mencionada. (Congreso de Colombia, 2011)

Así pues, a través de este trabajo investigativo, se busca determinar la problemática con relación a la supervisión contractual en todas sus fases, lo que se logrará por medio de la revisión de la normatividad del ordenamiento jurídico, los manuales de contratación de algunas entidades públicas, doctrina y jurisprudencia al respecto, planteando así estrategias para la delimitación laboral del supervisor.(Rueda,2018)

Materiales y métodos

La presente investigación es de tipo cualitativo. De acuerdo con los planteamientos de Hernández, Fernández y Baptista, este tipo de investigación está enfocada en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto. Así pues, la investigación cualitativa se selecciona cuando el propósito es

examinar la forma en que los individuos perciben y asumen los fenómenos de su entorno, teniendo en cuenta sus puntos de vista, interpretaciones y significados. Este enfoque es recomendable cuando el tema del estudio ha sido poco explorado o no se ha hecho investigación al respecto. (Hernández, Fernández & Pilar 2014)

El diseño metodológico que se utilizará en la presente investigación será el de campo, este tipo de diseño permite categorizar la investigación en función del tipo de datos hallados, realizando una clasificación en dos grupos, que dependen directamente de la intención investigativa y del objeto de estudio, el primero de estos es de tipo bibliográfico y el segundo la investigación de campo, lo cual será utilizado para esta investigación. (Tamayo & Tamayo, 2006)

Partiendo de lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que este diseño permite recoger información o datos de un grupo de investigadores, para que, mediante un análisis cualitativo, se logren extraer conclusiones que correspondan con los datos hallados. Para Hernández los datos recolectados, se reúnen en un solo momento con el fin de describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado o describir comunidades eventos fenómenos o contextos. (Hernández, Fernández & Pilar 2014)

Del mismo es de tipo descriptivo, lo que es definido según Hernández y otros como aquellos estudios que pretenden recoger información bien sea de manera independiente o conjunta, sobre los conceptos o las variables a las que se refiere, del mismo modo afirman que este tipo de estudios ofrecen la posibilidad de predecir o realizar correlaciones, aunque sea un poco elaboradas. (Hernández, Fernández & Pilar 2014)

Teniendo en cuenta que actualmente las funciones del supervisor no se cumplen de manera óptima, pues esta toma como suyas obligaciones que no debe cumplir, se realiza la presente investigación con el fin de analizar el rol del supervisor en la contratación estatal colombiana a la luz de la normatividad vigente, y evidenciar los ajustes o nuevas normas que garanticen una normatividad más específica acorde a la supervisión.

No obstante, se pretende definir de manera clara y concisa los lineamientos en cuanto al tema de supervisión contractual y la aplicación y surgimiento de esta a través de las entidades públicas, las cuales, a partir de su misión, visión, naturaleza jurídica, régimen contractual aplicable, objetivos, políticas institucionales y operacionales, logran relacionar a su gusto la elaboración e implementación de manuales, prediciendo cuales deberán ser las obligaciones a realizar dentro de su entidad por quien haga las veces de supervisor. (Rivas, 2015)

Cabe aclarar que esto anterior no es subyacente pues la manera de operar la gestión contractual al interior de cada ente, es propia y puede establecer pautas de manejo, disposiciones y recomendaciones que se deben tener en cuenta, al interior de la misma. Es por ello que ese hace necesario que la normatividad sea mayor, y a través de esta investigación se pretende que de esta manera se logre determinar la importancia del supervisor como garante de la actividad contractual, y así mismo se pueda regular la idoneidad tanto de funcionarios y contratistas como de los contratantes, a través de la delimitación de labores que debe llevar a cabo el supervisor, evitando a toda costa los riesgos en cuanto a la supervisión de los respectivos procedimientos contractuales. (Romero, 2015).

Técnicas e instrumentos utilizados en la recolección de datos: Según los planteamientos de Chipia las técnicas e instrumentos de recolección de información se definen como el conjunto de reglas y

procedimientos que permiten al investigador establecer una relación con el objeto o sujeto de la investigación. Para este estudio se recolecta información mediante la técnica de la entrevista que se define y explica a continuación:

Entrevista: tomando los planteamientos de Chipia “Es una técnica de obtención de información que se realiza entre dos o más personas bien sea presencial o virtual de manera personal o impersonal”. En la entrevista la información se obtiene mediante el dialogo entre los docentes de la muestra y los docentes investigadores. Para este trabajo se realiza la entrevista empleando como instrumento la guía de preguntas donde los investigadores tienen la libertad de introducir preguntas adicionales que quizás se requieran para obtener la mayor información. (Hernández,Fernández & Pilar 2014) (Chipia,2012)

El objeto de la entrevista es conocer la percepción de los funcionarios estatales frente al rol del supervisor en la contratación estatal. Se emplea esta técnica para que las respuestas obtenidas tengan mayor validez, garantizando la comprensión de las preguntas. (Mendieta,2015)

Resultados y discusión

Para el análisis de los resultados se tiene en cuenta el desarrollo de un modelo de tipo interpretativo y de nivel comprensivo, a través del cual se rescatan cada uno de los aportes de los informantes clave y el punto de vista de los investigadores sobre los elementos observados, para ello se empiezan desglosando los hallazgos de las entrevistas de la siguiente manera:

Hallazgos de la Entrevista a Empleados Estatales

En cuanto a los resultados obtenidos de la entrevista a empleados estatales, en donde a través de una serie de tablas se consignan los aportes brindados por los informantes clave frente a cada una de las categorías mencionadas anteriormente, sobre las cuales se reflexionará para dar respuesta a los objetivos planteados y, de esta forma, conectar el rol del supervisor en la contratación estatal desde la teoría hasta la práctica.

Categoría: rol del supervisor

Para la categoría definida como “Rol del Supervisor”, se retoman los aportes realizados por los informantes clave en relación con la entrevista realizada, lo cual se presenta a continuación.

Tabla 1. Análisis categoría rol del supervisor

Rol del Supervisor	
Pregunta	Partiendo de que una función es el conjunto de responsabilidades, tareas, actividades necesarias para desempeñar un determinado puesto de trabajo ¿Cuáles considera que son las funciones de los supervisores en la contratación estatal? (Mencione máximo 3)
Informante	Aporte
ASOJ	La correcta destinación de recursos para ejecutar el contrato. La idoneidad y capacidad del contratista. El cumplimiento de las metas del indicador de producto de cada contrato.
PEAC	Velar por el correcto cumplimiento del objeto contractual, tanto de la parte, financiera, jurídica, presupuestal, técnica y demás. Que las actividades específicas del contratista sean cumplidas en la totalidad durante el periodo contratado. Que el contratista cumpla con las obligaciones de ley en cuanto al sistema de seguridad social, póliza y demás obligaciones inherentes al contrato.
ARFC	Velar por el cumplimiento del objeto del contrato. Ofrecer las garantías al contratista para el normal desarrollo de actividades que conduzcan al logro del objeto del contrato. Verificar los términos, condiciones y tiempos en la ejecución del contrato.
JOCP	Realizar seguimiento de las obligaciones pactadas por el contratista y certificar su cumplimiento total.
AJAC	Vigilar permanentemente la correcta o debida ejecución del objeto contractual. Velar por el cumplimiento estricto de las obligaciones contractuales. Verificar el estado técnico, financiero y administrativo de la ejecución del contrato.
Preguntas	¿Considera que las funciones de los supervisores están relacionadas con su rol? ¿Por qué?
Informante	Aporte
ASOJ	La correcta vigilancia del desarrollo de las actividades que se plantearon desde la proyección del objeto contractual encaminado al cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo.
PEAC	Debe tener conocimientos en derecho, contabilidad, economía y preferiblemente que el contrato que vaya a supervisar sea a fin
ARFC	Conforme a sus capacidades técnicas o profesionales verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos. Verificar que el resultado del contrato redunde en beneficio de la entidad contratante conforme la necesidad propuesta. Proponer posibles soluciones al contratista en el evento de presentarse inconvenientes internos que dificulten la finalidad del contrato.
JOCP	Establecer claramente la función designada. Saber con certeza las obligaciones como supervisor. Los términos y condiciones de entrega del bien o servicio contratado a supervisar.
AJAC	Tener los conocimientos requeridos e indispensables referidos al objeto contractual.
Preguntas	¿Considera que los supervisores se extralimitan en sus funciones? ¿Por qué?
Informante	Aporte
ASOJ	No, ya que es necesario la constante y correcta supervisión para consolidar metas de producto de los proyectos.
PEAC	No, el buen supervisor debe hacer un seguimiento adecuado y oportuno a la ejecución de un contrato incluso debería estar presente en la etapa precontractual para incidir en las obligaciones específicas del contratista.
ARFC	Puede presentarse esta situación, pero es de responsabilidad del contratista no incurrir en esta conducta.
JOCP	En mi experiencia no he visto que se extralimiten, sino que no ejercen la función a cabalidad; no utilizan los medios para hacer
AJAC	En algunas oportunidades, no rinden informes, se limitan a firmar con el contratista actas de cumplimiento, pero no realizan un seguimiento permanente ni presenta control de actitudes sobre la ejecución del contrato.

A partir de los resultados de la categoría “Rol del supervisor” se puede realizar el siguiente análisis, entonces, al cuestionar a los informantes clave sobre las funciones de los supervisores en la contratación estatal, estos refirieron que, la correcta destinación de recursos para ejecutar el contrato, es una de las funciones más destacadas, la cual se acompaña de la idoneidad y capacidad del contratista, el cumplimiento de las metas del indicador de producto de cada contrato y el velar por el correcto cumplimiento del objeto contractual, tanto de la parte financiera, jurídica, presupuestal, como de la técnica, en este caso es necesario afirmar que el supervisor debe llegar a hacer cumplir cada una de las actividades especificadas dentro del periodo contratado. (Congreso de Colombia 2011).

Es importante mencionar que lo anterior se ve reflejado en las respuestas del PEAC quien afirma que el supervisor debe propender que el contratista cumpla con las obligaciones de ley en cuanto al sistema de seguridad social, póliza y demás obligaciones inherentes al contrato, ofreciendo las garantías al contratista, permitiendo el desarrollo óptimo de las actividades que conducen al logro del objeto del contrato.

Por otro lado, y partiendo de lo afirmado por ARFC las funciones del supervisor también se basan

en verificar los términos, condiciones y tiempos en la ejecución del contrato, para que estos se cumplan a cabalidad durante su desarrollo, realizando el seguimiento de las obligaciones pactadas por el contratista y certificar su cumplimiento total.

Ahora bien, en cuanto a la relación de los supervisores con su rol ASOJ menciona que esta relación es estrecha y se evidencia en el óptimo desarrollo de la supervisión misma, lo que conlleva a la atención del conocimiento del proyecto en el que se ejecutan los recursos a través del contrato, por su parte PEAC asevera que el seguimiento a las obligaciones contractuales es el adecuado, pero cabe aclarar que existen diversas falencias que se generan debido al conocimiento en estudios del sector como lo son los presupuestales o contables. Cabe aclarar que la supervisión de un contrato debe realizarla un funcionario que tenga las capacidades, competencias y formación para asumir esta responsabilidad, pues esto conlleva mucha responsabilidad, por ello JOCP afirma que la relación entre el rol y la supervisión es un aspecto que guarda gran relación debido al conocimiento tanto del cargo como del trabajo que debe llegar a cumplir el contratista. (Jaime,2013)

Al indagar sobre las competencias que debe cumplir un supervisor en la contratación estatal ASOJ menciona que estas permiten la correcta vigilancia del desarrollo de las actividades que se plantearon desde la proyección del objeto contractual encaminado al cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo, cabe resaltar que para llevar a cabo estas competencias el supervisor debe tener conocimientos en derecho, contabilidad, economía y preferiblemente que el contrato que vaya a supervisar sea a fin con la idoneidad del supervisor.

Por medio de las capacidades adquiridas por el supervisor, este podrá verificar el resultado del contrato teniendo en cuenta el beneficio de la entidad contratante conforme a las necesidades y este puede proponer diversas posibilidades de solución si se llegasen a presentar inconvenientes de alguna índole que den la finalidad del contrato, lo cual se cumple al saber con certeza las obligaciones como supervisor y por último se retoma lo afirmado por ARFC quien menciona que el supervisor debe conocer además los términos y condiciones de entrega del bien o servicio contratado a supervisar.

Teniendo en cuenta que en algunas situaciones se considera que el supervisor se extralimita en sus funciones, los informantes afirmaron que, desde su conocimiento y vivencia las funciones llevadas a cabo por estos, son las apropiadas pues es necesario la constante y correcta supervisión para consolidar metas de producto de los proyectos, del mismo modo PEAC menciona que un buen supervisor debe hacer un seguimiento adecuado y oportuno a la ejecución de un contrato incluso, razón por la cual no cree que se extralimita en sus funciones, además acota que este debería estar presente en la etapa precontractual para incidir en las obligaciones específicas del contratista.

Por otro lado, el ARFC menciona que es responsabilidad del contratista no incurrir en conductas donde se recarguen las funciones de los supervisores, además AJAC menciona que contrario a extralimitarse, desde su perspectiva estos no ejercen sus funciones a cabalidad, pues en diversas oportunidades utilizan los medios para hacer control y seguimiento, y en algunas ocasiones, no rinden los informes necesarios, pues se limitan a firmar con el contratista actas de cumplimiento pero no realizan un seguimiento permanente, ni presentan control de actitudes sobre la ejecución del contrato, lo cual permite inferir que estos no solo no se extralimitan con sus funciones, sino que por el contrario, no cumplen las funciones designadas. (Congreso de Colombia,1993)

Categoría: contratación estatal

Para la categoría definida como “contratación estatal”, se retoman los aportes realizados por los informantes clave en relación a la entrevista realizada, lo cual se presenta a continuación.

Tabla II. Análisis categoría contratación estatal

Pregunta	¿Considera que la contratación estatal requiere un supervisor? ¿Por qué?
Informante	Aporte
ASOJ	Si, en aras de prevenir y mitigar riesgos de incumplimiento y generar efectividad en el control y gestión de inversión del presupuesto público.
PEAC	Si, se hace necesario que una persona le haga seguimiento a la diferentes obligaciones específicas y el objeto contractual en los términos y condiciones establecidas en la minuta contractual, so pena de correr el riesgo que el contratista adelante cualquier acción para el reconocimiento del pago de unos honorarios sin tener ningún direccionamiento o seguimiento.
ARFC	Si claro, es la forma de garantizar el cumplimiento del objeto del contrato.
JOCP	Si, porque el patrimonio del estado es de todos y las cifras altas de corrupción exigirán siempre un control efectivo que minimice el detrimento patrimonial.
AJAC	Considero que si, siempre y cuando cumpla su labor de vigilancia y conozca la contratación que le permita acertadamente hacer ese seguimiento.
Pregunta	¿Cuáles considera que son las ventajas de un supervisor dentro de la contratación estatal?
Informante	Aporte
ASOJ	La correcta ejecución de las actividades contractuales.
PEAC	Considero que el ser supervisor lejos de ser una ventaja es una carga para el funcionario que la asume, ya que debe cumplir no solamente con este control de dicho objeto sino con las obligaciones que viene desarrollando propias de su cargo.
ARFC	En el sector público el tener las obligaciones de las partes bien definidas en el documento del contrato.
JOCP	Ofrece un control y una oportunidad para evitar investigaciones formales, permitiendo actuar a tiempo en defensa de los recursos públicos.
AJAC	Es un mecanismo idóneo consagrado en la ley encaminado a lograr el efectivo cumplimiento de los contratos.
Pregunta	¿Cuáles cree que son las desventajas de un supervisor dentro de la contratación estatal respecto a la totalidad del proceso desarrollado o en ejecución?
Informante	Aporte
ASOJ	El supervisor debe tener la idoneidad y capacidad en el área a supervisar, para ejercer un correcto control y vigilancia del presupuesto de inversión pública que se compromete en dichos contratos, para librar responsabilidades.
PEAC	Mayor carga laboral, responsabilidad en cuanto a la entrega de bienes y servicios, riesgo de verse inmerso en procesos o en sanciones disciplinarias.
ARFC	El que haya posibles presiones internas o externas que no permitan ejercer la supervisión a cabalidad o el logro de los objetivos propuestos.
JOCP	No cumplir con su deber legal y control de la función encomendada. Permitir que se entreguen bienes o servicios sin las condiciones que se pactaron. No denunciar los actos de corrupción que se evidencian en la ejecución de los contratos habiéndolos identificado.
AJAC	Debe hacer un seguimiento permanente y a veces por deber cumplir sus propias funciones puede descuidar su labor.

Ahora bien, en cuanto a la categoría “Contratación estatal” se les cuestionó a los informantes clave sobre la necesidad de una persona que haga las veces de supervisor en la contratación estatal a lo que estos afirmaron que es indispensable la figura de un supervisor, para ello ASOJ es importante en aras de prevenir y mitigar riesgos de incumplimiento y generar efectividad en el control y gestión de inversión del presupuesto público.(Procuraduría General de la Nación,2011)

Del mismo modo PEAC menciona que se hace necesario que una persona le haga seguimiento a la diferentes obligaciones específicas y el objeto contractual en los términos y condiciones establecidas en la minuta contractual, evitando a toda costa que el contratista corra el riesgo de alguna problemática que se pueda presentar por el hecho de evitar el pago de honorarios de un supervisor que logrará un direccionamiento o seguimiento.

En cuanto a la forma de garantizar el cumplimiento del objeto del contrato, es necesario que exista una persona que tal y como afirma AJAC cumpla su labor de vigilancia y conozca la contratación que le permita acertadamente hacer ese seguimiento, todo ello justificado en el control efectivo que minimice el detrimento patrimonial. Así mismo, se desglosan una serie de ventajas que surgen de la presencia de un supervisor, pues permiten el cumplimiento a cabalidad de los contratos y al mismo tiempo la correcta ejecución de las actividades contractuales, por tanto, para ARFC una de estas ventajas es que en el sector público el tener las obligaciones de las partes bien definidas en el documento del contrato, para JOCP la existencia de un supervisor lleva a ofrecer un control y una oportunidad para evitar investigaciones formales, permitiendo actuar a tiempo en defensa de los recursos públicos, y para AJAC la existencia de un supervisor permite que exista un mecanismo idóneo consagrado en la ley encaminado a lograr el efectivo cumplimiento de los contratos.

Cabe aclarar que para PEAC el ser supervisor lejos de ser una ventaja es una carga para el funcionario que la asume, ya que debe cumplir no solamente con este control de dicho objeto sino con las obligaciones que viene desarrollando propias de su cargo. Por tanto, al habla de desventajas se puede mencionar que quien sea el supervisor debe tener la idoneidad y capacidad en el área a supervisar, por tanto, si no cumple con estas especificidades, será muy difícil ejercer un correcto control y vigilancia del presupuesto de inversión pública que se compromete en dichos contratos, otra de las desventajas claras es la mayor carga laboral, mayores responsabilidades en cuanto a la entrega de bienes y servicios y un riesgo inminente de verse inmerso en procesos o en sanciones disciplinarias.

Otra de las desventajas, es la mencionada por ARFC quien afirma que puede existir posibles presiones internas o externas que no permitan ejercer la supervisión a cabalidad o el logro de los objetivos propuestos y JOCP asevera que puede que el supervisor no logre cumplir con su deber legal y control de la función encomendada y pueden llegar casos donde este no denuncie los actos de corrupción que se evidencian en la ejecución de los contratos habiéndolos identificado, finalmente se retoma lo afirmado por AJAC donde el supervisor debe hacer un seguimiento permanente y a veces por deber cumplir sus propias funciones puede descuidar su labor, lo que puede que su labor no sea cumplida a cabalidad.

Así pues y partiendo de los resultados obtenidos, se puede que en Colombia existe normatividad muy leve acerca de la ejecución de los contratos, esto debido a que se ha hecho énfasis en tener severidad a la hora de preparar y ejecutar las obligaciones de un contrato, con el fin de mantener de esta manera el control a la hora de dicha ejecución, cumpliendo a cabalidad cada uno de los apartados estipulados y propendiendo una supervisión que aporte de manera eficiente y transparente a la contratación.

Es por lo anterior que se hace indispensable que se lleve a cabo una correcta supervisión en la contratación estatal, lo cual se logra a partir del cumplimiento de las funciones de quien haga las veces de supervisor, quien además servirá de apoyo constante y podrá realizar auditorías

que permitan el óptimo desempeño del mismo. Entonces, es necesario que esta persona cumpliendo a cabalidad la normatividad, tenga a su cargo responsabilidades que conlleven al control y vigilancia de la ejecución de los contratos.

Así las cosas, se hace indudable la obligatoriedad de transmutar las ideas y prácticas que tengan relación con las facultades y funciones que son exigidas por los servidores públicos y las cuales intervienen en las actuaciones estatales, de manera específica, en lo concerniente a la contratación. Por tanto, se debe buscar la correspondencia entre los resultados ideales, que son aquellos estipulados en el objeto contractual y la supervisión e intervención de los contratos, permitiendo un ajuste a los parámetros previamente establecidos dando cumplimiento al objeto pactado el cual tiene un interés por las dos partes.

En este caso, se podría afirmar que, si existiese una mayor cantidad de normativa, se podría llevar a cabo la supervisión partiendo del desarrollo, ejecución y liquidación de los contratos que se celebren en las entidades estatales. Por tanto, quien sea el encargado de desarrollar la obligatoriedad contractual, deberá hacer las veces de custodio cumpliendo completamente lo estipulado, llevándolo a cabo desde un punto de vista jurídico, o en caso de que se presenten dificultades, proponer soluciones a las mismas a partir del ejercicio normativo.

Por tanto, se puede afirmar que el conocer la actividad de supervisión es completamente necesario, para ejercer de manera permanente, efectiva y oportuna la ejecución del objeto contractual, pues a pesar de su conocimiento, actualmente, se han presentado insuficiencias en el tratamiento por parte de la ley, la jurisprudencia y la doctrina, donde, aunque se conozca la contratación como instrumento imprescindible de la gestión estatal para cumplir sus cometidos, se ignora muchas veces la supervisión que los contratos deben tener. (De vivero, 2007)

Es por lo anterior que se puede reafirmar la importancia de la supervisión y el cumplimiento del rol del supervisor en la contratación estatal, donde esto se articule directamente a los procesos de inspección, evaluación y control de cada una de las actividades que deben ser desarrolladas, sugiriendo una vigilancia al avance en los procesos de contratación, y evaluando el cumplimiento de las acciones pretendiendo aportar con cantidad y calidad a los compromisos pactados en la celebración del contrato.

Si se habla del rol de supervisor, es necesario mencionar que la creación de un manual de funciones al celebrarse una supervisión contractual, podría orientar de manera clara, rigurosa y pertinente, tal gestión, permitiendo de esta manera que el supervisor vele por el desarrollo, ejecución y liquidación del contrato, actuando desde la autonomía, y las necesidades de las entidades del estado, para que de esta manera sean prestados cada uno de los servicios con prontitud y diligencia. (Ley 80, 1993)

Es necesario mencionar también, que lo anterior permitirá una regulación, la cual estará en las manos de las interventorías y supervisiones realizadas, teniendo claro que estos dos momentos son completamente diferentes, pues es el interventor es quien realiza la primera y el supervisor quien a través de sus funciones velará por el absoluto cumplimiento del contrato, respetando tiempos, y legalidades, es por esto que la actividad de supervisión, más allá de ser una ayuda, se convierte en un riesgo para los procesos contractuales pues en la legislación no se cuenta con un estandarte que visualice las funciones y actividades que debe cumplir el encargado de garantizar el cumplimiento contractual, quien, en pocas palabras es reconocido como supervisor. (Herrera, 2003), (Mesa, 2002) & (Buj, 2002)

Categoría emergente

En la figura 1 se muestran las categorías emergentes, las cuales reflejan los resultados relevantes obtenidos dentro de esta investigación, estas categorías parten de lo entregado por los informantes clave.

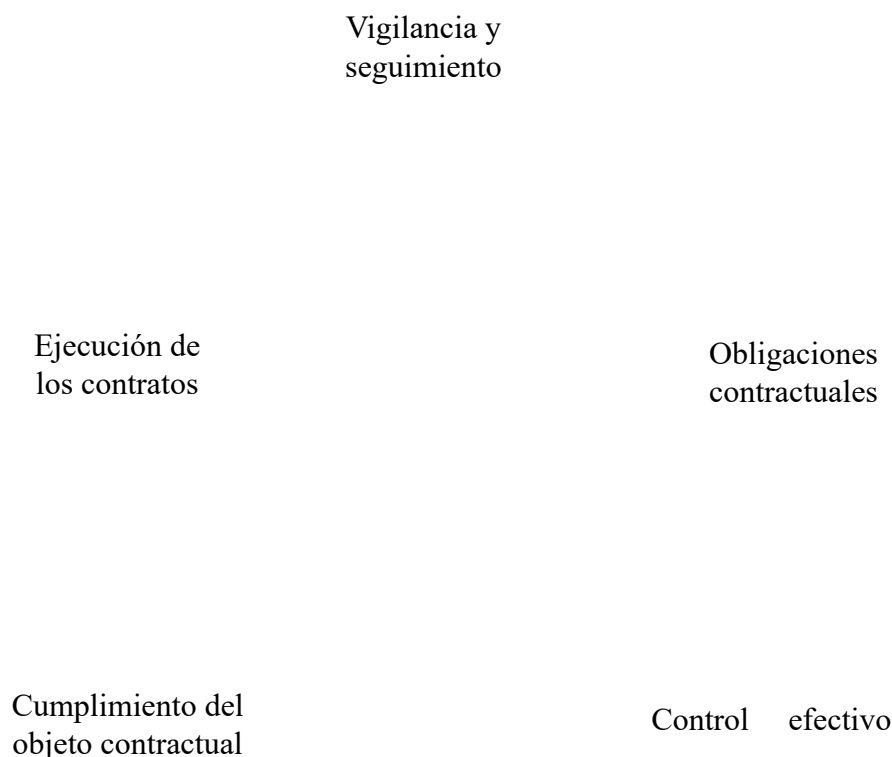


Figura 1. Categorías Emergentes

Teniendo en cuenta el análisis cualitativo realizado en esta investigación, surgen las siguientes categorías emergentes que van naciendo a medida que se recolectó y analizó la información, dentro de estas categorías se encuentran la vigilancia y seguimiento de las obligaciones contractuales, el control efectivo de las mismas, el cumplimiento del objeto contractual, y la óptima ejecución de los contratos.

Discusión

Partiendo de los resultados obtenidos, se puede que en Colombia existe normatividad muy leve acerca de la ejecución de los contratos, esto debido a que se ha hecho énfasis en tener severidad a la hora de preparar y ejecutar las obligaciones de un contrato, con el fin de mantener de esta manera el control a la hora de dicha ejecución, cumpliendo a cabalidad cada uno de los apartados estipulados y propendiendo una supervisión que aporte de manera eficiente y transparente a la contratación.

Es por lo anterior que se hace indispensable que se lleve a cabo una correcta supervisión en la contratación estatal, lo cual se logra a partir del cumplimiento de las funciones de quien haga

las veces de supervisor, quien además servirá de apoyo constante y podrá realizar auditorías que permitan el óptimo desempeño de este. Entonces, es necesario que esta persona cumpliendo a cabalidad la normatividad, tenga a su cargo responsabilidades que conlleven al control y vigilancia de la ejecución de los contratos.

Así las cosas, se hace indudable la obligatoriedad de transmutar las ideas y prácticas que tengan relación con las facultades y funciones que son exigidas por los servidores públicos y las cuales intervienen en las actuaciones estatales, de manera específica, en lo concerniente a la contratación. Por tanto, se debe buscar la correspondencia entre los resultados ideales, que son aquellos estipulados en el objeto contractual y la supervisión e intervención de los contratos, permitiendo un ajuste a los parámetros previamente establecidos dando cumplimiento al objeto pactado el cual tiene un interés por las dos partes.

En este caso, se podría afirmar que, si existiese una mayor cantidad de normativa, se podría llevar a cabo la supervisión partiendo del desarrollo, ejecución y liquidación de los contratos que se celebren en las entidades estatales. Por tanto, quien sea el encargado de desarrollar la obligatoriedad contractual, deberá hacer las veces de custodio cumpliendo completamente lo estipulado, llevándolo a cabo desde un punto de vista jurídico, o en caso de que se presenten dificultades, proponer soluciones a las mismas a partir del ejercicio normativo.

Por tanto, se puede afirmar que el conocer la actividad de supervisión es completamente necesario, para ejercer de manera permanente, efectiva y oportuna la ejecución del objeto contractual, pues a pesar de su conocimiento, actualmente, se han presentado insuficiencias en el tratamiento por parte de la ley, la jurisprudencia y la doctrina, donde, aunque se conozca la contratación como instrumento imprescindible de la gestión estatal para cumplir sus cometidos, se ignora muchas veces la supervisión que los contratos deben tener.

Es por lo anterior que se puede reafirmar la importancia de la supervisión y el cumplimiento del rol del supervisor en la contratación estatal, donde esto se articule directamente a los procesos de inspección, evaluación y control de cada una de las actividades que deben ser desarrolladas, sugiriendo una vigilancia al avance en los procesos de contratación, y evaluando el cumplimiento de las acciones pretendiendo aportar con cantidad y calidad a los compromisos pactados en la celebración del contrato.

Si se habla del rol de supervisor, es necesario mencionar que la creación de un manual de funciones al celebrarse una supervisión contractual podría orientar de manera clara, rigurosa y pertinente, tal gestión, permitiendo de esta manera que el supervisor vele por el desarrollo, ejecución y liquidación del contrato, actuando desde la autonomía, y las necesidades de las entidades del estado, para que de esta manera sean prestados cada uno de los servicios con prontitud y diligencia.

Es necesario mencionar también, que lo anterior permitirá una regulación, la cual estará en las manos de las interventorías y supervisiones realizadas, teniendo claro que estos dos momentos son completamente diferentes, pues es el interventor es quien realiza la primera y el supervisor quien a través de sus funciones velará por el absoluto cumplimiento del contrato, respetando tiempos, y legalidades, es por esto que la actividad de supervisión, más allá de ser una ayuda, se convierte en un riesgo para los procesos contractuales pues en la legislación no se cuenta con un estandarte que visualice las funciones y actividades que debe cumplir el encargado de garantizar el cumplimiento contractual, quien, en pocas palabras es reconocido como supervisor.

Conclusiones

Partiendo de los objetivos planteados en esta investigación, se puede concluir que las entidades del estado no han logrado dimensionar la importancia y trascendencia que puede llegar a tener el rol del supervisor dentro de la contratación, por tal razón es indispensable llevar a cabo los procesos y parámetros de manera regular, estableciendo una rigurosidad que se deberá cumplir.

Es necesario concientizar a los entes estatales sobre las facultades y funciones que puede tener, tanto un supervisor, como ellos mismos, propendiendo que se efectúen los principios y fines del Estado desempeñando de esta manera una labor eficaz. Por tanto, la capacidad del supervisor debe evidenciar las acciones de alcance que se deben desarrollar desde el inicio del proyecto, evaluando cada una de las etapas que comprenden el contrato.

Por último, se puede concluir, que un trabajo de supervisión completo, permite además la dirección, inspección, verificación y corrección de los contratos, partiendo desde las condiciones jurídicas, financieras y técnicas de los distintos órganos y sus funciones, donde al ser el Estado el contratante se merece el replanteamiento de las maneras y procedimientos para el cumplimiento total de la contratación.

Referencias

- Balcázar-Moreno, A. (2012). La supervisión de los contratos estatales en las entidades autónomas del nivel nacional de la administración pública. [Tesis de magister, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3820/BalcazarMoreno-Ana-2012.pdf>
- Buj-Montero, M. (2002). Contratos administrativos. Dirigido por Ismael Farrando. (1º ed). Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.
- Chipia-Lobo, J.F (2012). Técnicas e instrumentos de recolección de datos. Universidad de los Andes Escuela de medicina Catedra de Bioestadística. <https://es.slideshare.net/JoanFernandoChipia/tcnicas-e-instrumentos-13930114>
- Congreso de Colombia, (2011) Ley 1474 del 2011 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>
- Congreso de Colombia, (1993). Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Ley 80 de 1993. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- Congreso de Colombia (2011), Ley 1474 del 2011. Art 83 Lit. 2. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

- De Vivero Arciniegas, F. (2007). Contratación Estatal: Aspectos controversiales. *Ediciones Unian-des*. <https://isbn.cloud/9789586952798/contratacion-estatal-aspectos-controversiales-me-morias-iv-jornadas-de-contratacion-estatal/>
- Hernández- Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Pilar-Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación. México: *McGraw Hill*. https://www.uv.mx/personal/cbustamante/files/2011/06/Metodologia-de-la-Investigaci%C3%83%C2%B3n_Sampieri.pdf
- Herrera- Barbosa, B. (2003). Contratos Públicos. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez <https://isbn.cloud/9789588192413/contratos-publicos/>
- Jaime-Mármol, G. (2013) Análisis de la supervisión del contrato estatal: función de vigilancia y mecanismo anticorrupción. *Revista Academia & Derecho* 4 (7). 145-169. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/academia/article/view/2531>
- Ley 80 (1993). Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- Mesa, L. E., (2002). La actividad contractual y la responsabilidad en la administración pública. Bogotá D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Mendieta-Izquierdo, G. (2015). Informantes y muestreo en investigación cualitativa. *Investigaciones Andina*, 1148-1150. <https://www.redalyc.org/pdf/2390/239035878001.pdf>
- Portafolio (2011). Los seis huecos de la contratación pública. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/seis-huecos-contratacion-publica-144102>
- Procuraduría General de la Nación, (2011) ¿Cómo ejercer control sobre la gestión contractual del estado colombiano? https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/como_ejercer_control_sobre_la_gestion_contrac-tual_del_estado_colombiano.pdf
- Rivas-Tovar, L.A., (2015). Capítulo 5. La construcción del marco de Referencia de la Investigación. https://www.researchgate.net/publication/285926944_Capitulo_5_La_construccion_del_marco_de_Referencia_de_la_Investigacion
- Romero-Chaves, C., (2015) La categorización un aspecto crucial en la investigación cualitativa. *Revista de Investigaciones CESMAG*. 11 (11) 99. 113-118 https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/Investigacion%20I/Material/37_Romero_Categorizaci%C3%B3n_Inv_cualitativa.pdf

- Rueda-Sánchez, G (2018). *Estrategias para mejorar el ejercicio de la supervisión de contratos estatales desde lecciones aprendidas*. [Tesis de magister, Universidad Nacional Abierta y a Distancia-UNAD]. <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/21611/91256104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Santofimio - Gamboa, J. O., (2017). Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas. Universidad Externado de Colombia <https://investigacion.uexternado.edu.co/WebSite/InfoProyecto/1161>
- Tamayo, Y., & Tamayo, M. (2006). Técnicas de investigación. México. Editorial Mc Graw Hill. 2 https://www.academia.edu/7012157/MARIO_TAMAYO_Y_TAMAYO