

**SEGUIMIENTO Y CONTROL INTERNO PARA LA GESTIÓN CONTRACTUAL EN
LAS ENTIDADES PÚBLICAS**



**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**

Autor:

Carlos Henry Tellez Mora

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

ESPECIALISTA EN CONTROL INTERNO

Directora:

JENNY PAOLA BELTRAN BELTRAN

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ESPECIALIZACIÓN EN CONTROL INTERNO

BOGOTÁ D.C. MAYO DE 2024

Contenido

RESUMEN	3
PALABRAS CLAVE: Contratación, control interno, gestión contractual, entidades públicas.	3
ABSTRACT	3
KEYWORDS: Hiring, internal control, contractual management, public entities.....	3
INTRODUCCIÓN	4
1. Tipos y Modalidades de Contratación	6
1.1 Necesidad de la Contratación en el Sector Estatal	6
1.2 Tipos y modalidades de Contratación	7
2. Etapas de la Gestión Contractual	12
2.1 Control en la Etapa Precontractual	12
2.2 Control en la Etapa Contractual	17
2.3 Control en la Etapa Pos Contractual	18
3. Importancia del Control Interno	21
Conclusiones	23
Referencias bibliográficas	25

RESUMEN

El objetivo de este trabajo se orienta en identificar los tipos y modalidades de contratación, junto con las actividades de seguimiento y control que deben realizar los implicados en cada instancia del proceso de gestión contractual al interior de las entidades públicas. Asimismo, describir la importancia del papel de la Oficina de Control Interno como herramienta de verificación de manera que garantice la ejecución transparente del proceso de contratación en cumplimiento de los requisitos técnicos, legales y financieros establecidos.

PALABRAS CLAVE: Contratación, control interno, gestión contractual, entidades públicas.

ABSTRACT

The objective of this work is aimed at identifying the types and modalities of contracting, along with the monitoring and control activities that must be carried out by those involved in each instance of the contractual management process within public entities. Likewise, describe the importance of the role of the Internal Control Office as a verification tool so that guarantee the transparent execution of the contracting process in compliance with the established technical, legal and financial requirements.

KEYWORDS: Hiring, internal control, contractual management, public entities.

INTRODUCCIÓN

Las entidades del Estado Colombiano, como, por ejemplo: Corporaciones Autónomas Regionales, alcaldías, gobernaciones, agencias gubernamentales, entre otras, realizan procesos de contratación externa en relación al cumplimiento de sus obligaciones o core de negocio, contratación planificada a través de instrumentos de gestión los cuales definen la gestión operativa a partir de iniciativas y proyectos a realizar en un tiempo determinado, para lo cual se planea un presupuesto de ejecución e inversión, hecho que implica la necesidad de definir controles internos y estrategias en las diferentes etapas de la contratación, descritas a continuación:

En la primera etapa denominada precontractual, se debe garantizar que el proceso de contratación se efectúe de manera transparente permitiendo un proceso de libre competencia que satisfaga los lineamientos definidos en la contratación estatal, como ejemplo de esto el oferente no debe encontrarse reportado en centrales de riesgo; la segunda etapa conocida como contractual, se debe especificar de acuerdo a la naturaleza del contrato los requerimientos manifestados en metas o entregables que abarcan la ejecución del proyecto que a su vez generan una obligación de pago por la contraprestación del bien o servicio y que requiere de acuerdo al monto, una interventoría y/o una supervisión. En la tercera y última etapa pos contractual, que corresponde a la finalización o terminación del contrato se verifica la conciliación de los valores facturados, la entrega y recepción a satisfacción de las partes y las condiciones para el uso de la garantía en caso de requerirse.

Esta dinámica contractual si bien tiene definidas actividades a realizar en cada una de las etapas, debe contar con los controles suficientes que permitan al proceso de contratación mitigar

la exposición y materialización de riesgos, para lo cual Colombia Compra Eficiente dispuso un Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación para que las Entidades Públicas identifiquen:

(a) los eventos que impidan la adjudicación y firma del contrato como resultado del Proceso de Contratación; (b) los eventos que alteren la ejecución del contrato; (c) el equilibrio económico del contrato; (d) la eficacia del Proceso de Contratación, es decir, que la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad que motivó el Proceso de Contratación; y (e) la reputación y legitimidad de la Entidad Estatal encargada de prestar el bien o servicio. (Colombia Compra Eficiente, 2013. p. 4)

Adicionalmente la Oficina de Control Interno (OCI) juega un papel importante en el despliegue y mejora del sistema de control, inspección y evaluación del proceso contractual mediante la revisión exhaustiva que permite identificar fortalezas y debilidades del sistema. Por otro lado, desde la perspectiva de transparencia, la Ley 1174 de 2011 sugiere de manera implícita la responsabilidad a esta oficina el informar a los organismos de control al detectar irregularidades e incumplimientos y difundir los informes de su gestión con mayor regularidad, promoviendo y fortaleciendo el manejo proactivo de los recursos. Como resultado de lo anterior surge la siguiente pregunta ¿Qué controles deben implementar las Entidades Públicas para garantizar el cumplimiento del proceso de gestión contractual y como el seguimiento realizado por la Oficina de Control Interno garantiza la transparencia en el proceso de contratación?

De acuerdo a lo anterior el objetivo del trabajo es analizar los controles a implementar en la adjudicación de contratos del sector público. Para el desarrollo de este, se pretende especificar los diferentes tipos y modalidades de contratación en el sector estatal, identificar los controles determinados para cada fase (Pre, Pos y Contractual) y finalmente destacar la importancia del

Control Interno y los controles a ejercer por los funcionarios que aseguren la transparencia del proceso.

1. Tipos y Modalidades de Contratación

1.1 Necesidad de la Contratación en el Sector Estatal

Teniendo en cuenta la necesidad de regular, normatizar e instaurar los principios para los contratos efectuados con las diferentes entidades estatales en Colombia surge en el año 1.993 mediante el decreto Ley 80 del Congreso de Colombia los primeros lineamientos generales a fin de garantizar una adecuada gestión de contratos y adecuada utilización del patrimonio público.

Lineamientos que se evidencian en la Ley 80 de 1.993, mediante el artículo 4 donde se exponen las prerrogativas y responsabilidades de las Entidades Estatales y especifican las obligaciones y condiciones favorables que estas entidades tienen en el proceso contractual y artículo 5 que menciona los beneficios y compromisos de los contratistas. Este último indica las responsabilidades y derechos que corresponden a las empresas que suscriben contratos con el sector Estatal. Así mismo, se definen acciones de control que las entidades Estatales tienen que realizar para garantizar el cumplimiento contractual del contratista, como, por ejemplo:

Revisiones periódicas de la ejecución idónea y oportuna de la “obra ejecutada, servicio contratado o bien suministrado” verificando la conformidad de las especificaciones de calidad fijadas en los requisitos técnicos del contrato o normatividad asociada ya que en caso contrario deberán promover acciones de responsabilidad contra estos como cobro de sanciones o garantías por incumplimiento con el objetivo de indemnizar los daños sufridos en desarrollo del contrato.

1.2 Tipos y modalidades de Contratación

Antes de entrar en detalle con los mecanismos de control para la Gestión Contractual es necesario conocer los distintos tipos de contrato y modalidades de contratación que se pueden realizar con los entes Estatales.

En cuanto a los tipos de contratos estos pueden ser realizados a través de:

Contrato de obra: Son aquellos contratos celebrados en relación a la ejecución de una obra determinada o construcción y que por lo general cuentan con un contrato de interventoría con otra entidad independiente “quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables” (Ley 80, 1993, Artículo 32)

Contrato de consultoría: Contratos celebrados en relación a servicios de asesoramiento, análisis de factibilidad y viabilidad para la planificación y ejecución de un proyecto específico.

De manera adicional, “Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.” (Ley 80, 1993, Artículo 32)

Contrato de prestación de servicios: Contratos suscritos en relación a proporcionar unos servicios específicos para apoyar la gestión y actividades de operación de la organización, no obstante, “sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializados.” (Ley 80, 1993, Artículo 32)

Contrato de concesión: Corresponde a los contratos establecidos entre entidades públicas y particulares, por medio del cual se otorga el derecho de operación, construcción, organización y administración completa o fracción de un servicio público o infraestructura por

un periodo determinado. Estando sujeto a la vigilancia y monitoreo de la parte contratante, conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Encargos fiduciarios y fiducia pública: Conforme a lo descrito en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, son los contratos firmados entre entidades públicas y sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Financiera, con el propósito de administrar los fondos destinados a los contratos en ejecución.

En cuanto a las modalidades de contratación, estas pueden ser otorgadas de la siguiente manera:

Licitación Pública: Proceso en el cual se escoge al contratista a través de puja de subasta inversa es decir sobre el menor valor ofertado y para el cual se debe tener en cuenta que “la Entidad Estatal debe señalar en los pliegos de condiciones las variables técnicas y económicas sobre las cuales los oferentes pueden realizar la puja.” (Decreto 1510, 2013, Artículo 38)

Selección Abreviada: Método en el cual se elige al contratista de una manera de selección objetiva, cuyas causales de selección de acuerdo con la ley 1150 de 2007 son:

Tabla 1 Causales de Selección Abreviada

Causal de Selección Abreviada	Descripción
Obtención de bienes y servicios de parámetros técnicos standard	Adquisición realizada a través de subasta inversa o adquisición por contrato de acuerdos marco.
Adjudicación de menor cuantía	Determinada por el plan de operaciones y recursos anuales de la entidad conforme a la cantidad de salarios mínimos legales mensuales.
Convenios para la atención médica	Contratos cuyas garantías a cargo del contratista son fijadas por el reglamento interno.
Licitación pública sin oferentes	Adjudicación declarada desierta, lo que implica que la entidad comience una selección abreviada en los siguientes cuatro meses.

Causal de Selección Abreviada	Descripción
Enajenación de bienes del Estado	Método en el cual se pueden aplicar instrumentos de subasta y mecanismos del derecho privado garantizando la objetividad y selección transparente.
Productos agropecuarios en bolsas de productos	Productos agropecuarios en envolturas de productos legalmente conformados.
Actividades comerciales e industriales de entidades estatales	Transacciones y convenios relacionados con las operaciones inherentes a Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de Economía mixta.
Contratos de entidades responsables de programas sociales	Contratos de iniciativas de resguardo a personas bajo amenaza, habitantes de calle, jóvenes con conductas en contra del patrimonio económico, desmovilizados e incorporados a la vida civil y/o altamente vulnerable que requieren de capacitación y resocialización.
Defensa y seguridad nacional	Contrato de bienes y servicios para la defensa nacional.
Bienes y servicios no uniformes	Productos y servicios particulares de aplicación no convencional por parte de los entes públicos, para los cuales la Agencia Nacional de Contratación Pública puede celebrar acuerdos marco de precios y otros mecanismos de agrupación de demanda.

Fuente: Elaboración propia a partir del numeral dos del artículo segundo de la Ley 1150 de 2007

Concurso de Méritos: Proceso en el cual se escoge al contratista mediante concurso en convocatoria pública en la cual se establecen las pautas o requisitos que deben completar los oferentes para competir en el concurso y los criterios de evaluación como parte del proceso de selección. Este tipo de contrato puede presentar en ocasiones exámenes escritos o entrevista para evaluar las competencias de los oferentes o evaluando “criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso.” (Ley 1150, 2007, Artículo segundo)

Contratación Directa: Proceso en el cual se escoge al contratista argumentado en la urgencia o falta de competencia, para lo cual se cotiza con varios proveedores y se evalúan aspectos como precio, calidad, entre otros, de acuerdo a la necesidad de la Entidad Pública, para seleccionar al proveedor. cuyas causales de selección de acuerdo con la ley 1150 de 2007 son:

Tabla 2 Causales de Contratación Directa

Causal de Contratación Directa	Descripción
Contratos por urgencia manifiesta	Utilizados en circunstancias de emergencia que requiere una contratación inmediata con el fin de evitar perjuicios graves o interrupción de servicios esenciales.
Contratación de empréstitos	Relacionados con la obtención de préstamos o créditos.
Contratos interadministrativos	Contratos entre dos o más entidades públicas para realizar actividades relacionadas con su objeto social.
Contratación en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	Convenio de bienes y servicios que requieren reserva por razones de seguridad nacional.
Contratos de actividades científicas y tecnológicas	Asociados con estudio científico y avance tecnológico.
Contrato encargo fiduciario en procesos de reestructuración de pasivos	Contratos de servicios fiduciarios relacionados con la reestructuración de deudas de entidades territoriales
Contratos por ausencia de pluralidad de oferentes	Contratos generados cuando no hay competencia en el mercado y solo existe un proveedor disponible para satisfacer la necesidad.
Contratos de prestación de servicios profesionales, apoyo a la gestión o trabajos artísticos	Realizados por profesionales o artistas con experiencia específica y habilidades particulares.
Contratos de Arrendamiento o adquisición de inmuebles	Contratos de alquiler o compra de propiedades inmobiliarias.
Contratación en la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)	Contratos de bienes o servicios que requieren reserva por razones de seguridad y actividades de inteligencia.
Contratos de peritos expertos o asesores técnicos	Contratos con expertos o asesores técnicos para procesos judiciales que requieran dictámenes periciales.
Contratos con entidades indígenas	Contratos con cabildos indígenas, asociaciones, y autoridades tradicionales para ejecutar iniciativas asociadas al fortalecimiento de su gobierno e identidad cultural y satisfacción de necesidades.
Contratos con consejos comunitarios de comunidades negras	Contratos con asambleas de comunidades afrodescendientes para proyectos relacionados con el crecimiento de su gobierno, legado cultural, y garantía de derechos.
Contratos con organizaciones de base de poblaciones afrocolombianas	Contratos con organizaciones de base de poblaciones afrocolombianas para proyectos relacionados con el robustecimiento de sus organizaciones, identidad cultural y garantía de derechos.
Compra preferencial de productos agropecuarios en emergencias y desastres	Contratos de adquisición de productos agropecuarios directamente a comunidades indígenas, negras y de otras etnias, en situaciones de emergencia y desastres.

Fuente: Elaboración propia a partir del numeral cuatro del artículo segundo de la Ley 1150 de 2007

Contratación de Mínima Cuantía: Proceso en el cual se escoge al contratista de acuerdo con el acatamiento de los términos y condiciones más favorables para la parte contratante.

Se denomina mínima cuantía debido a que el valor del contrato es menor en relación con otros procesos contractuales de las entidades, de acuerdo con la ley 1150 de 2007 y Decreto 1510 de 2013, “contratación cuyo valor no excede del 10% de la menor cuantía de la entidad” establecida para los métodos de selección abreviada o contratación directa. Y para el cual, al igual que en otras alternativas de contratación se determinan los elementos o servicios a obtener, el presupuesto o recurso disponible, el tiempo de ejecución y los factores de valoración y designación del proveedor.

Contrato de Acuerdos Marco: Proceso en el cual se escoge al contratista o contratistas conforme a los términos generales fijados para la obtención de bienes o servicios específicos que se encuentran en la lista de bienes y servicios, junto con sus precios, de acuerdo con lo definido por las entidades inscritas.

Según la ley 1150 de 2007, estos contratos permiten “la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a las entidades estatales durante un período de tiempo determinado, en la forma, plazo y condiciones de entrega, calidad y garantía establecidas en el acuerdo.”

2. Etapas de la Gestión Contractual

2.1 Control en la Etapa Precontractual

Si bien cada fase de la contratación Pre-Pos y Contractual son importantes, esta etapa de la contratación es crucial, ya que las entidades deben garantizar un proceso de selección imparcial y objetiva del contratista.

Según Miranda (2016), la selección objetiva es un precepto fundamental que desarrolla el principio de la transparencia. Esta postura se refuerza aún más al considerar que los lineamientos de referencia en los protocolos de selección de contratistas deben incluir directrices imparciales y equitativas.

Con el fin de garantizar una competencia justa entre los contratistas, es fundamental que estos operen en igualdad de condiciones y cumplan las condiciones establecidas en el contrato sobre el cual ofertan. Estos requisitos suelen detallarse en el procedimiento administrativo que inicia el proceso de contratación. Además, el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 estipula que la resolución de apertura requiere una investigación preliminar de conveniencia y oportunidad del contrato. En función de las circunstancias, el mencionado estudio debe estar respaldado por esquemas, diagramas y análisis preliminar de viabilidad.

Una vez se da apertura al proceso, la entidad contratante elabora el pliego de condiciones, en el que se definen claramente los requisitos, especificaciones y condiciones, que los candidatos expectantes deben acatar para poder formar parte de la fase de selección. Posteriormente, la entidad lo publica, ya sea a través de carteleras físicas o en su plataforma digital, para que los posibles interesados puedan indagar los datos y preparar sus propuestas.

El artículo 5 de la ley 1150 de 2007 menciona que en el trámite de contratación estatal el pliego de condiciones es un documento que precisa los elementos de comparación, ponderación y evaluación de los factores de selección.

No obstante, antes de realizar la propuesta o proceso de licitación los oferentes cuentan con un período de tiempo en el cual pueden realizar preguntas del proceso o solicitar aclaraciones respecto al pliego de condiciones. Preguntas o solicitudes que debe responder la entidad contratante para garantizar la transparencia y claridad del proceso.

Dependiendo de las intervenciones realizadas por los oferentes a las pautas definidas en los pliegos de condiciones, pueden llegar a modificarse aspectos que pueden dificultar el cumplimiento del contrato, identificación de errores o que no corresponden a la realidad ya sea en tiempo de ejecución, en recursos destinados u otros aspectos, previo al vencimiento o límite fijado para la entrega de propuestas.

Estas modificaciones pueden entenderse como procesos de negociación que surgen a partir de las posturas de las partes con el fin de obtener mejores condiciones, siempre y cuando se establezcan límites y respeten los principios del debido proceso.

Una vez finalizado el tiempo destinado para las intervenciones y aclaraciones, los oferentes interesados elaboran sus propuestas en respuesta al pliego de condiciones en el plazo definido por el proceso de contratación de la entidad.

Estas ofertas son evaluadas de manera integral teniendo en cuenta los requisitos establecidos en las Condiciones y Términos de los pliegos de condiciones y la normatividad aplicable.

Según Pinzón y Romero (2021), las entidades deben establecer los criterios o factores bajo los cuales evalúa y califica los oferentes habilitados, con el fin de escoger aquel que es más favorable para la Entidad.

De acuerdo con Pinzón y Romero (2021):

las entidades estatales deben realizar una adjudicación de contratos con base en la estipulación de requisitos habilitantes idóneos, además de verificar la experiencia que le permite a la entidad evaluar la capacidad de los proponentes garantizando la escogencia que le permitirá la debida y correcta ejecución del contrato, así como la efectiva aplicación de los principios de la contratación estatal. Esta es una gran fortaleza de los procesos de selección y de los pliegos de condiciones, porque relacionan los requisitos que deben cumplir los oferentes para, posteriormente, ser evaluados y, de esta forma, realizar la debida escogencia del contratista. (Pinzón y Romero 2021, p. 11)

De este proceso de evaluación se debe elaborar y aprobar un informe de verificación y revisión donde se plasman todas las apreciaciones y respuestas según corresponda, para revisión del comité evaluador, quienes finalmente emiten una recomendación motivada declarando la aceptación de la oferta o el proceso como desierto, es decir, generan un documento mediante el cual se sustenta y fundamenta la designación del contratista basados en la evaluación minuciosa de las propuestas y evaluación de los parámetros de elección, plasmados en el pliego de condiciones o rechazo de las ofertas por alguna de las siguientes razones: incumplimiento de los requisitos, identificación de conflictos de interés no declarados, circunstancias que puedan perjudicar el cumplimiento del contrato o circunstancias que atenten contra la entidad como fraude o corrupción.

En relación a lo anterior Gimeno Felú, (2008) menciona:

El elemento común a todos los criterios de evaluación de las ofertas es que han de referirse, tal como los que se citan expresamente, a la naturaleza de los trabajos que se van a realizar o la forma en que se harán. Debe, además, exigirse que la elección de los criterios esté presidida por la satisfacción del interés público que persigue todo contrato, de manera que los mismos han de ser coherentes con el objeto, las características y la propia naturaleza del contrato. (Gimeno Felú, 2008, p. 158)

Finalmente, el proceso precontractual termina con la adjudicación y perfeccionamiento del contrato. Teniendo en cuenta que deben llevarse a cabo:

(i) La aprobación de la garantía cuando el contrato la requiera; (ii) La existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras. El acta de inicio (mediante la cual se establece la fecha de inicio y ejecución de los contratos) deberá suscribirse con posterioridad al registro presupuestal y a la aprobación de las garantías de cumplimiento, toda vez que previamente a su elaboración y suscripción, debe contarse con el registro presupuestal y con la aprobación por parte de la entidad contratante de las garantías de cumplimiento, dado que éstos documentos constituyen un requisito de ejecución del respectivo contrato. (Ley 1150, 2007)

En el anexo uno, se relacionan algunas actividades de control que se deben implementar durante el transcurso de la etapa precontractual para asegurar un proceso efectivo de la contratación, actividades que, de acuerdo con lo indicado por Lara (2015, p.21) permiten garantizar la gestión y confiabilidad del proceso, (Ver anexo uno):

Las actividades de verificación antes mencionadas sirven como elementos de control en el proceso de gestión precontractual, estas nos permiten garantizar un proceso de selección objetiva, equitativa y transparente, desde el proceso de apertura de la licitación hasta la suscripción o perfeccionamiento del contrato.

El contar con actores diferentes responsables de cada actividad, así como contar con un comité de evaluación previene que se realicen actividades de corrupción al interior de las entidades o se favorezcan particulares que puedan generar carruseles de contratación, al basar la evaluación y valoración de los proponentes en criterios objetivos y de conformidad a la normatividad establecida.

Sin embargo, además de los mencionados controles o actividades de verificación se deben tener en cuenta desde el inicio del proceso de licitación otra serie de criterios que nos permitan blindar el proceso precontractual, como por ejemplo: verificar posibles vínculos de los oferentes o verificar los antecedentes de los integrantes de las uniones temporales que participan como oferentes, estos criterios adicionales permiten controlar que estos actúen en complicidad para la adquisición de los contratos, bien sea porque acuerdan o fijan los precios o se rotan la adquisición de los mismos.

La adecuada implementación de las actividades de control antes nombradas, junto con el respeto de las fechas límite fijadas en cada una de las actividades de la etapa precontractual repercuten en el éxito de las siguientes etapas del proceso contractual, motivo por el cual es una de las etapas más importantes en la ejecución de contratos.

2.2 Control en la Etapa Contractual

La ejecución de un contrato es el corazón del mismo ya que es donde se articula, se gestiona y desarrolla el objeto del contrato, este surge, a partir de la suscripción de un acuerdo escrito en el que se obligan y se pactan unos términos de referencia y tiempos determinados entre el contratista y la Entidad Pública por la contraprestación de un servicio y obligando al reconocimiento económico del mismo. La Entidad Pública ostenta la responsabilidad de examinar, supervisar y seguir el correcto desempeño del objeto y el desempeño de los compromisos contractuales convenidos a través de la supervisión o interventoría.

El artículo 83 de Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción, señala: “La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal” a menos que precisen conocimientos específicos. Respecto a la supervisión, la Entidad estatal tendrá la capacidad de emplear personal auxiliar, mediante contratos de prestación de servicios.

La interventoría comprenderá el monitoreo operativo, administrativo, normativo, económico y fiscal que puede ser realizado por una persona natural o jurídica que, en consideración de su experiencia y conocimiento técnico en el ámbito del contrato, respalde la aplicación de los términos de referencia del mismo.

2.2.1 Funciones del Supervisor o Interventor

Asegurar la ejecución del propósito contractual y los deberes establecidos en el contrato, mediante la verificación y análisis de la ejecución a partir del pleno conocimiento del contrato. Como resultado de lo anterior debe establecer los aspectos de verificación y evidencia de acuerdo a los entregables comprometidos para cada una de las obligaciones, definir un

cronograma de seguimiento y dejar constancia basado en soportes (actas, informes, formatos, fotografías, videos, entre otros), de la realización de la tarea de seguimiento. Así mismo, debe custodiar estas evidencias, adelantar los trámites administrativos para el pago y liquidación al contratista en los plazos definidos con el ordenador del gasto y dar respuesta a todos los requerimientos, consultas y solicitudes del contratista, de modo contrario el supervisor o interventor realizará solicitudes y comunicaciones mediante carta dirigida al contratista de manera clara, respetuosa y oportuna.

Esta labor acarrea obligaciones civiles, disciplinarias, fiscales y penales, según lo previsto en la ley.

Algunas entidades públicas establecen un “Manual de Contratos” o Contratación o guías para el seguimiento contractual donde establecen los lineamientos y controles, que se deben tener en cuenta en el desempeño de la labor de supervisión/interventoría. En el anexo dos, se relacionan algunos controles que los supervisores/interventores de contratos deben adelantar referenciados en la Guía para la supervisión e interventoría de Contratos, Convenios y Proyectos MINTIC, (Ver anexo dos).

2.3 Control en la Etapa Pos Contractual

La terminación de un contrato es la última etapa del proceso de contratación donde se reciben los productos o servicios de acuerdo a los requerimientos definidos, generando un pago económico por prestación del bien o servicio, dando como resultado la finalización del contrato de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, artículo 11 de la ley 1150 de 2007 y artículo 217 del Decreto 19 de 2012; y la validación de las obligaciones posteriores a

la finalización del contrato amparados por las garantías de calidad como lo señala el artículo 37 del Decreto 1510 de 2013.

Por otro lado, se estima pertinente realizar una sesión de lecciones aprendidas documentadas junto con el contratista; las experiencias vividas permiten que se maduren y se establezcan mejor los controles y procesos de contratación en todas sus etapas. Los entes del sector público expiden los certificados de experiencia los cuales registran los contratistas en el RUP.

2.3.1 El Registro Único de Proponentes

En el RUP deben registrarse los oferentes que desean participar en el proceso de contratación estatal; es allí donde se consigna la información referente a la experiencia, así como la clasificación UNSPSC relacionada con los bienes y servicios ofrecidos, adicionalmente cifras de la capacidad organizacional, jurídica y financiera de los oferentes.

El RUP se creó cuando se expidió el Estatuto General de Contratación Pública que permite a los oferentes acreditar su experiencia y es un requisito de habilitación obligatorio para presentarse a licitaciones y formalizar contratos con las Entidades Públicas.

El RUP surgió como un control de verificación debido a la carencia de un control eficaz en el registro de experiencia por parte de las empresas o personas jurídicas sujetas a sus propios intereses. Las Cámaras de Comercio son las responsables de la incorporación, extensión, renovación y cancelación del mismo.

2.3.2 Liquidación de Contrato

Existen tres tipos de liquidación:

i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial. En términos generales, la primera, que puede ser total o parcial, debe hacerse en el término que estipulen las partes o, en su defecto, dentro del término de cuatro meses. La segunda se debe practicar dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes, o ante el silencio de estas, luego de los cuatro meses para realizar la liquidación bilateral, sin que esta se efectúe. Finalmente, la tercera la realiza el juez contencioso administrativo o un tribunal arbitral dentro de un proceso judicial de controversias contractuales y puede darse con ocasión de una demanda del interesado solicitando dicha liquidación y para ello existe un plazo máximo de 2 años contados a partir de los dos meses establecidos en la Ley para realizar la liquidación unilateral, de conformidad con la citada sentencia de unificación del Consejo de Estado (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2023)

Los contratos se pueden liquidar en plazo de la siguiente manera: por el tiempo fijado en el contrato, por acuerdo entre las partes o en caso de no estar definido el término, la liquidación del contrato se realizará cuatro meses posterior al plazo de ejecución del contrato según lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Esta liquidación bilateral o de mutuo acuerdo puede ser total o parcial soportada mediante un acta realizada por el contratista donde deberá consignarse la siguiente información: (i) A nivel financiero: ajustes y reconocimientos económicos pendientes de pago, saldos a pagar, balance financiero. (ii) A nivel legal: identificación de incumplimientos, multas, sanciones o descuentos, identificación de entregas parciales o ítems no ejecutados durante la ejecución, constancia de la actualización de las garantías. (iii) A nivel técnico: comprobar que los bienes recibidos sean equiparables en calidad a los establecidos y pactados, constancia de paz y salvo por todo concepto o salvedades. Se sugiere que se remita el acta de liquidación previamente al

área jurídica, para que se proceda con las acciones correspondientes y se garantice que se realizó de acuerdo al marco legal.

En caso de vencerse el tiempo para realizar la liquidación bilateral o de existir desacuerdo del contratista en suscribir el acta de liquidación dentro de los cuatro meses, el supervisor o interventor con el respaldo del área legal, elabora y suscribe junto con el ordenador del gasto un reporte definitivo de ejecución y gestión financiera del contrato donde se incluirán los antecedentes, la descripción de los desacuerdos, el monto de las reclamaciones, la identificación y evidencias de los incumplimientos del contratista, evaluación de la matriz de riesgos y las evidencias de la falta de respuesta a los planes de mejora solicitados al contratista.

Ante la falta de cumplimiento se debe validar el estado de las garantías para proceder con la exigibilidad de las obligaciones pendientes o el pago de los amparos correspondientes, lo anterior no constituye un acto administrativo, corresponde al soporte para la terminación del contrato.

De acuerdo a esto, si el contrato fija un período de liquidación de común acuerdo y unilateralmente, la organización debe constatar que la garantía este vigente al menos hasta que concluya el período de tiempo. En caso de no poder liquidar el contrato dentro de dicho plazo, el contratista está obligado a mantener la garantía vigente hasta la liquidación efectiva del contrato.

3. Importancia del Control Interno

En primera instancia, es esencial entender el concepto de Control Interno, el cual de acuerdo a lo descrito en la Ley 87 de 1993, corresponde a:

... el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación

adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (Ley 87, 1993, p. 1)

En concordancia con lo anterior Control Interno es el sistema que nos permite asegurar que todas las labores y operaciones de la compañía se realizan conforme a lo dispuesto en el marco procedimental, técnico y normativo establecido, en relación al alcance de las metas y objetivos organizacionales, mediante la verificación del correcto uso de los recursos en la misión institucional.

Según Lara, (2015) La Oficina de Control Interno como representante del sistema de control interno demuestra que además de ser una herramienta de control y seguimiento actúa como una guía y facilitador en el desarrollo de la gestión contractual. En complemento de lo anterior Salgado, (2001) indica que un Sistema de Control Interno afianza a todos los miembros de una organización orientándolos al logro de metas y objetivos y su implementación se traduce en la coordinación de todos los procesos de la organización incluyendo el proceso de contratación.

En consonancia a lo anterior, la aplicación del Control Interno recae en todos los miembros de la organización, para la gestión contractual, corresponde a aquellos funcionarios que se encuentran directamente relacionados con la adquisición de bienes y servicios, el acompañamiento jurídico, el acompañamiento técnico, el ordenador del gasto, la supervisión e interventoría, el comité de evaluación de oferentes y el área de verificación o seguimiento que para el caso es la Oficina de Control Interno y aquellos otros que tengan relación de acuerdo al

alcance del contrato como por ejemplo: Gestión Ambiental, Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, Seguridad de la Información, entre otros.

De los anteriores mencionados, el supervisor o interventor del contrato son los responsables del control y seguimiento al cumplimiento de la ejecución por parte del proveedor de bienes o servicios o informar en caso de detectar irregularidades o incumplimientos contractuales que se puedan llegar a presentar, de manera adicional a esta labor, la Oficina de Control Interno realiza revisiones periódicas y auditorías a los contratos celebrados que se encuentran en distintas etapas (terminados, suspendidos, en ejecución y en liquidación) para revisar y asegurar que se encuentren ejecutando conforme a las cláusulas y términos estipulados en el contrato y que estos cumplan con las normas, lineamientos y políticas internas y externas aplicables.

Como resultado de este ejercicio, la Oficina de Control Interno verifica la idoneidad y coherencia del proceso de gestión contractual a nivel procedimental y de controles, frente a la realidad de la ejecución de los contratos, a través de: la apropiada gestión y valoración de riesgos en cada una de las fases del proceso de gestión contractual, la rectificación de la adecuada asignación y empleo de los recursos designados a la ejecución del contrato, la generación de alertas tempranas ante posibles desviaciones, la identificación de posibles irregularidades, fraude, incumplimientos o materialización de riesgos de manera que conlleve a la mejora continua y madurez de los procesos y controles, encaminado a la correcta ejecución de los contratos y ejercicio de supervisión e interventoría en pro de una gestión contractual transparente.

Conclusiones

Como resultado final de la elaboración de este trabajo se concluye:

El éxito de la ejecución de los contratos radica en la adecuada descripción de las actividades a realizar a lo largo del proceso, así como en la aplicación de los controles instaurados en manuales de contratación, políticas de operación, procedimientos e instructivos de cada una de las fases del proceso, de manera que permitan el desarrollo del objeto contractual y encamine el proceso hacia la consecución de las metas y propósitos planteados. Se identificaron los controles a partir de la secuencia de actividades realizadas en el proceso de gestión contractual, los controles establecidos para asegurar la correcta ejecución y el seguimiento o autoevaluación realizada por todos los involucrados en el proceso.

En cada etapa del proceso pre, pos y contractual se cuentan con aspectos que garantizan la efectividad de la ejecución de los contratos, sin embargo, aunque no se menciona uno de los aspectos más importantes corresponde a la Gestión Documental del proceso de contratación ya que el adecuado flujo de la información nos permite tomar decisiones basados en la evidencia y deja constancia de los controles implementados en cada una de las etapas. La ejecución y evaluación de los controles en cada etapa del proceso no solo nos permite regular las actividades, también nos permite evidenciar debilidades y aspectos de mejora que van desde la adecuada selección de oferentes, mejora de las prácticas de supervisión, verificación de garantías, entre otros, que permiten asegurar el cumplimiento de los términos contractuales, transparencia de las operaciones y mitiga la materialización de los riesgos.

Es así, como el control interno desempeña una función importante en la gestión y transparencia del proceso de contratación, al detectar las falencias del proceso, mitigar la materialización de riesgos, fomentar el adecuado uso e inversión de los recursos, generando valor al proceso mediante el mejoramiento continuo y concientizando a todos los funcionarios

que las actividades de autocontrol y autoevaluación les corresponden a todos. Es decir, el control interno lo hacemos todos.

Con el fin de fomentar la mejora continua en la gestión contractual y el control interno, es necesario continuar con los ejercicios de verificación e investigación a fin de detectar las vulneraciones del sistema y desarrollar mejores prácticas. Con el avance tecnológico los futuros trabajos de investigación podrían enfocarse en cómo estas herramientas de nueva generación como la inteligencia artificial, cibernética avanzada, programación y robotización, podrían mejorar el control y seguimiento de la gestión contractual y disminuir la probabilidad de corrupción o falta de ejecución incentivando una cultura de cumplimiento y automatización del seguimiento en tiempo real.

Referencias bibliográficas

- Agencia Nacional de Contratación Pública, (2023). Concepto C – 015 de 2023. <https://www.beltranpardo.com/wp-content/uploads/2023/03/Concepto-CCE-015-2023-1.pdf>
- Cámara de Comercio de Bogotá, s.f. ¿Qué es el RUP? <https://www.ccb.org.co/servicios-registrales/registros/unico-proponentes>
- Colombia Compra Eficiente, (2013). Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_manual_riesgo_web.pdf
- Decreto 19 de 2012. (2012, enero 10). Presidencia de la República. Diario oficial No. 48.308 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686#:~:text=A RT%C3%8DCULO%202.&text=La%20escogencia%20del%20contratista%20se,1>
- Decreto 1510 de 2013. (2013, julio 17). Presidencia de la República. Diario oficial No. 48.854 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686#:~:text=A RT%C3%8DCULO%202.&text=La%20escogencia%20del%20contratista%20se,1>

- Gimeno Felú, J. M. (2008). La adjudicación de los contratos: la oferta económicamente más ventajosa. Revista Aragonesa de Administración Pública, n.º 10-Monografía/2008, pp. 155-184.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5573368>
- Lara, Y., 2015. Importancia del control interno en el proceso de adquisición de bienes y servicios del sector defensa. Universidad Militar Nueva Granada. Colombia. Ensayo.
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6453/Importancia%20del%20control%20interno%20en%20el%20proceso%20de%20adquisici%C3%B3n%20de%20bienes%20y%20servicios.pdf>
- Ley 80 de 1993. (1993, octubre 28). Congreso de Colombia. Diario oficial No. 41.094
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- Ley 87 de 1993. (1993, noviembre 29). Congreso de Colombia. Diario oficial No. 41.120
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0087_1993.html
- Ley 1150 de 2007. (2007, julio 16). Congreso de la República. Diario oficial No. 46.691
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686#:~:text=A RT%C3%8DCULO%202.&text=La%20escogencia%20del%20contratista%20se,1>
- Ley 1474 de 2011. (2011, julio 12). Congreso de Colombia. Diario oficial No. 48.128
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292#:~:text=%2 2Por%20la%20cual%20se%20dictan,control%20de%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica.%22>
- MINTIC - Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, (2022). Guía para la supervisión e interventoría de Contratos, Convenios y Proyectos.
https://minciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/A206M01G01%20Guia%20p ara%20la%20supervision%20e%20interventoria%20de%20contratos%20y%20convenios %20V.02.pdf
- Miranda, M. (2016). La regla o el principio de la selección objetiva en la contratación pública colombiana. Revista Verba Iuris, 11(35), PP. 65-84.
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/6>
- Pinzón Téllez, J. M., & Romero Céspedes, W. S. (2021). Los pliegos de condiciones en el contrato de obra. Revista IUSTA, número 54, Universidad Santo Tomás, Colombia.
<https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/6552/6185>
- Salgado, L. (2001). Importancia del sistema de control interno en las organizaciones. Universidad Militar Nueva Granada. Colombia. Ensayo.
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/10182/SalgadoRamirezLeonardoAndres2001.pdf?sequence=2&isAllowed=y>