

Referencia disciplinaria

Indebida supervisión de convenios interadministrativos con ejecución de obras

I. Consideraciones generales sobre la supervisión e interventoría contractual – Enfoque disciplinario

En el marco del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) y de los principios que rigen la contratación estatal consagrados en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, la supervisión e interventoría de contratos estatales incluidos aquellos derivados de convenios interadministrativos constituye una manifestación del ejercicio de función pública, orientada a garantizar el cumplimiento del objeto contractual, la correcta inversión de los recursos públicos y la observancia de los principios de planeación, transparencia, economía y responsabilidad.

Por otra parte, una indebida supervisión contractual se configura como una hipótesis relevante de reproche disciplinario cuando los servidores públicos o particulares investidos de función pública omiten, permiten o avalan actuaciones contractuales contrarias al ordenamiento jurídico, especialmente en escenarios de ejecución de obras públicas financiadas con recursos de la Nación.

En este sentido, la Ley 1474 de 2011 *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"*, en su artículo 83 la define en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda".

De esta manera, la supervisión contractual debe entenderse como el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico de la ejecución del contrato, que es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados, constituyéndose en un mecanismo de control interno que permite verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y la adecuada destinación de los recursos públicos.

Bajo esta perspectiva, la supervisión es ejercida directamente por la entidad estatal a través de sus servidores públicos, quienes, en virtud de sus funciones, asumen el deber de realizar un seguimiento integral al contrato, sin que se requiera que dicha función se encuentre expresamente descrita en el manual de funciones, en tanto la misma resulta inherente al ejercicio de la función pública y al cumplimiento de los fines estatales.

En concordancia con lo anterior, y conforme a los lineamientos del sistema de Colombia Compra Eficiente, dentro de las funciones propias de la supervisión contractual se destacan, entre otras:

- 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.

Ministerio del Deporte

Av. 68 N° 55-65 PBX (601) 4377030 Ext. 1129

Línea de atención al ciudadano: 018000910237 - (601) 2258747

Correo electrónico: contacto@mindeporte.gov.co, página web: www.mindeporte.gov.co

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

Desde la óptica disciplinaria, la supervisión contractual implica la asunción de deberes funcionales concretos, cuya inobservancia puede dar lugar a responsabilidad cuando se configure una infracción a las disposiciones contenidas en el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), particularmente en aquellos eventos en los que se evidencie incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de funciones, desconocimiento de prohibiciones o vulneración del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos o conflicto de intereses. En este sentido, la norma disciplinaria C.G.D. establece:

"Artículo 54. Faltas relacionadas con la Contratación Pública. (...) 3. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley. 4. Declarar la caducidad de un contrato estatal o darlo por terminado sin que se presenten las causales previstas en la Ley para ello. (...)

No obstante, es preciso señalar que la configuración de la responsabilidad disciplinaria no se deriva de manera automática de la mera constatación de un incumplimiento formal de funciones. Por el contrario, exige un análisis integral del comportamiento a la luz de los principios rectores del derecho disciplinario, particularmente en lo relacionado con la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad, conforme a lo previsto en los artículos 4^o¹, 9^o² y 10^o³ de la Ley 1952 de 2019.

En efecto, en materia disciplinaria no basta con la verificación de la tipicidad objetiva de la conducta, sino que resulta indispensable que estas conductas equivocadas afecten de manera real y sustancial el deber funcional asignado al servidor público. En este punto cobra especial relevancia el principio de ilicitud sustancial previsto en el artículo 9^o de la Ley 1952 de 2019, el cual dispone que: *"La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna"*.

Así las cosas, no toda irregularidad formal en el ejercicio de la supervisión contractual constituye falta disciplinaria, en tanto es necesario acreditar que el comportamiento cuestionado trascienda el plano meramente formal y tenga la entidad suficiente para comprometer los fines de la función pública, la moralidad administrativa o la adecuada gestión de los recursos del Estado.

En consecuencia, la determinación de responsabilidad disciplinaria en materia de supervisión e interventoría contractual exige verificar no solo el incumplimiento del deber funcional, sino también la existencia de una afectación sustancial a dicho deber, de manera que solo aquellas conductas que impliquen una verdadera lesión a los principios de la contratación estatal y a los fines de la función pública podrán ser objeto de reproche disciplinario.

¹ Ley 1952 de 2019 ARTÍCULO 4. **Legalidad.** Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización. La preexistencia también se predica de las normas complementarias

La labor de adecuación típica se someterá a la aplicación de los principios de especialidad y subsidiariedad.

² Ley 1952 de 2019 "ARTÍCULO 9. **Ilícitud sustancial.** La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna

³ Ley 1952 de 2019 ARTÍCULO 10. **Culpabilidad.** En materia disciplinaria solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad. Las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

2. Enfoque disciplinario de la supervisión en convenios interadministrativos

En los convenios interadministrativos en los cuales se presenta una cofinanciación, como en el caso de este Ministerio con demás entes territoriales, se presenta una distribución funcional de competencia, a saber:

- **Entidad cofinanciadora (Ministerio):** Seguimiento administrativo y verificación del uso de los recursos.
- **Entidad ejecutora (Municipio):** Estructuración, contratación, ejecución, supervisión técnica e interventoría.

En este esquema, la responsabilidad disciplinaria se determina a partir de:

- La competencia funcional efectiva.
- El grado de intervención en la ejecución contractual.
- La existencia de deberes jurídicos concretos de control, vigilancia o decisión.

Así las cosas, la indebida supervisión no se predica de manera abstracta, sino que exige la verificación de un deber funcional incumplido, una conducta omisiva o una acción irregular, y un nexo con el resultado antijurídico.

2.1. Precedente fáctico 1: Inclusión de ítems no previstos sin soporte contractual.

Una primera hipótesis relevante de análisis disciplinario se presenta cuando, en el curso de la ejecución de contratos de obra, se incorporan ítems no previstos en el contrato inicial, sin que obre:

- Modificación contractual.
- Adición presupuestal debidamente aprobada.
- Soporte técnico que justifique la necesidad de la nueva actividad.

Desde el punto de vista disciplinario, esta situación puede configurar un desconocimiento del principio de planeación, toda vez que se altera el alcance del objeto contractual sin sustento técnico previo.

A su vez, se podría configurar una vulneración del principio de legalidad del gasto, al ejecutar recursos sin - válido, como una posible falla en el deber de vigilancia, cuando la interventoría o supervisión avala o no objeta dichas inclusiones.

En este escenario, la indebida supervisión se concreta cuando el interventor o supervisor:

- Omite advertir la irregularidad.
- Avala la ejecución de actividades no contratadas.
- Permite pagos por conceptos no incorporados formalmente al contrato.

Lo anterior, encaja en las faltas disciplinarias relacionadas con el incumplimiento de los deberes funcionales (art. 38⁴ Ley 1952 de 2019) y la extralimitación u

⁴ **ARTÍCULO 38. Deberes.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los

Ministerio del Deporte

Av. 68 N° 55-65 PBX (601) 4377030 Ext. 1129

Línea de atención al ciudadano: 018000910237 - (601) 2258747

Correo electrónico: contacto@mindeporte.gov.co, página web: www.mindeporte.gov.co

omisión en el ejercicio de funciones públicas, en tanto se desnaturaliza el control técnico y jurídico que les es exigible.

2.2. Precedente fáctico 2: Duplicidad de cantidades de obra.

Un segundo supuesto de relevancia disciplinaria corresponde a la duplicidad de cantidades de obra, consistente en las siguientes actividades:

- La inclusión de actividades con idéntica descripción, unidad de medida y finalidad respecto de ítems ya existentes.
- La repetición injustificada de cantidades, generando un incremento artificial del valor del contrato.

Desde el punto de vista del derecho disciplinario, esta conducta puede comprometer:

- El principio de economía, al generar sobrecostos injustificados.
- El principio de responsabilidad, por la indebida gestión de recursos públicos.
- El deber de control técnico, propio de la interventoría.

En razón de lo expuesto, la indebida supervisión se materializa cuando:

- No se detecta la duplicidad pese a ser verificable técnicamente.
- Se avalan actas de obra con cantidades infladas o repetidas.
- Se certifica el cumplimiento sin correspondencia real con lo ejecutado.

Este comportamiento puede constituir una falta disciplinaria por omisión en el control contractual, en tanto el interventor o supervisor incumple su obligación de verificar la correspondencia entre lo contratado, lo ejecutado y lo pagado.

3. Criterios de Imputación Disciplinaria

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, particularmente la **Sentencia C-1076 de 2002**, la responsabilidad disciplinaria es:

- **Personal:** exige identificación del sujeto activo.
- **Subjetiva:** requiere dolo o culpa.
- Basada en la infracción de un deber funcional.

En consecuencia, para estructurar responsabilidad por indebida supervisión en los casos analizados, debe acreditarse:

1. La existencia de un deber funcional claro (control técnico, verificación de ítems, validación de cantidades).
2. La conducta omisiva o activa irregular (no advertir, permitir o avalar).
3. El conocimiento o posibilidad de conocimiento de la irregularidad.
4. El nexo con la afectación al contrato o a los recursos públicos.

estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

(...):

Ministerio del Deporte

Av. 68 N° 55-65 PBX (601) 4377030 Ext. 1129

Línea de atención al ciudadano: 018000910237 - (601) 2258747

Correo electrónico: contacto@mindeporte.gov.co, página web: www.mindeporte.gov.co

4. Aplicación práctica genérica a las entidades estatales

Bajo el enfoque funcional y disciplinario previamente expuesto, la determinación de una eventual responsabilidad por indebida supervisión contractual exige analizar, en cada caso concreto, la distribución de competencias, el alcance de los deberes funcionales y el grado real de intervención de la entidad en la ejecución del contrato o convenio interadministrativo.

En este sentido, cuando se examinan posibles irregularidades asociadas a la ejecución de contratos de obra tales como modificaciones no formalizadas, inconsistencias en cantidades de obra o situaciones análogas, resulta necesario establecer si estas actuaciones se enmarcan dentro de la órbita competencial de la entidad que ejerce la supervisión administrativa o, por el contrario, corresponden al ámbito exclusivo del ente ejecutor, su supervisión directa o la interventoría contratada.

Desde esta perspectiva, las conductas eventualmente irregulares en la ejecución material del contrato suelen ubicarse en el ámbito de:

- La interventoría, en cuanto responsable del control técnico, verificación de cantidades de obra y validación de la correcta ejecución del objeto contractual.
- La supervisión directa del ente ejecutor, encargada del seguimiento integral del contrato en sus componentes técnicos, administrativos y financieros.
- Los funcionarios que intervienen en la gestión contractual de la entidad ejecutora, en ejercicio de sus competencias de dirección, control y decisión sobre el contrato.

Por el contrario, en aquellos eventos en los que una entidad actúa en calidad de cofinanciadora (como sucede en este Ministerio del Deporte) o ejerce únicamente funciones de seguimiento general o administrativo sobre los recursos transferidos, es preciso verificar si le asistía un deber jurídico concreto de supervisión técnica o de intervención en la ejecución contractual.

En tal sentido, no se configura el elemento funcional necesario para imputar responsabilidad disciplinaria por indebida supervisión cuando:

- No se acredita el ejercicio de funciones de supervisión técnica sobre la ejecución del contrato.
- No existe competencia para aprobar, autorizar o modificar aspectos sustanciales del contrato, tales como ítems, cantidades de obra o condiciones económicas.
- No se demuestra participación, conocimiento o aval frente a las presuntas irregularidades.

Así las cosas, cuando el rol de la entidad se circunscribe a labores de seguimiento administrativo, financiero o de verificación general del uso de los recursos, sin injerencia en la ejecución material del contrato ni en las decisiones técnicas o contractuales propias del ente ejecutor, no puede predicarse la existencia de un incumplimiento del deber funcional en materia de supervisión.

En consecuencia, la ausencia de competencia funcional directa sobre la ejecución del contrato, aunada a la inexistencia de intervención en las decisiones que dieron lugar a las presuntas irregularidades, constituye un criterio relevante para excluir

la responsabilidad disciplinaria, en tanto impide estructurar los elementos de imputación requeridos por el Código General Disciplinario.

En este orden de ideas, la valoración disciplinaria debe partir del principio de responsabilidad personal y de la necesidad de acreditar un nexo de causalidad entre el deber funcional incumplido y la conducta investigada, de manera que solo será posible predicar indebida supervisión respecto de aquellos sujetos que, teniendo la obligación jurídica de ejercer control efectivo sobre la ejecución contractual, omitieron o ejercieron de manera irregular dicha función.

5. Conclusión

Las situaciones analizadas, relacionadas con eventuales inconsistencias en la ejecución contractual, tales como la incorporación de actividades no previstas o la duplicidad de cantidades de obra, constituyen en abstracto posibles hipótesis de faltas disciplinarias por indebida supervisión. No obstante, su eventual configuración solo resulta predicable respecto de aquellos sujetos que ostentan competencia directa en la ejecución, control técnico y gestión del contrato.

En ese sentido, la determinación de responsabilidad disciplinaria debe circunscribirse a quienes, en virtud de sus funciones, tenían a su cargo la supervisión efectiva, la interventoría o la dirección de la ejecución contractual, en tanto son estos quienes detentan el deber jurídico de verificación, validación y control de las condiciones técnicas, económicas y jurídicas del contrato.

En consecuencia, no se configuran los elementos objetivos ni subjetivos necesarios para atribuir responsabilidad disciplinaria a aquellos servidores o entidades que no ejercieron funciones de supervisión técnica ni contaban con competencia para intervenir en la ejecución material o en la modificación del contrato.

Así mismo, las eventuales irregularidades deben ser analizadas en el marco de las competencias propias de los actores responsables de la gestión contractual, particularmente aquellos encargados del control técnico, la validación de actividades ejecutadas y la adopción de decisiones contractuales.

Lo anterior, sin perjuicio de que, conforme al artículo 208 del Código General Disciplinario, la autoridad disciplinaria proceda a realizar la verificación de la suficiencia y conducencia de los hechos con incidencia disciplinaria, a efectos de determinar si hay lugar a la individualización de posibles responsables dentro del ámbito de sus competencias funcionales, como a su vez endilgar responsabilidad disciplinaria a estos sujetos.