

**TRABAJO DE GRADO MODALIDAD MONOGRAFIA
PARA OPTAR AL TITULO DE MAGISTER EN ADMINISTRACION DE
ORGANIZACIONES**

Gerardo Rueda Sánchez

Universidad nacional abierta y a distancia-UNAD

Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios

Maestría en Administración de Organizaciones

**ESTRATEGIAS PARA MEJORAR EL EJERCICIO DE LA SUPERVISION DE
CONTRATOS ESTATALES DESDE LECCIONES APRENDIDAS**

Autor: Gerardo Rueda Sánchez

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magister en
Administración de Organizaciones**

Asesora: Sandra Migdonia Tovar Trujillo

UNIVERSIDAD ABIERTA Y A DISTANCIA-UNAD

**ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES, ECONÓMICAS Y DE
NEGOCIOS**

MAESTRIA EN ADMINISTRACION DE ORGANIZACIONES

MAYO DE 2018

Resumen

El ejercicio de la supervisión de contratos estatales realizado a lo largo y ancho de la geografía nacional, me permitió identificar diferentes matices con los cuales funcionarios y contratistas de la misma entidad abordan en cumplimiento de sus funciones y fue suficiente motivación para preguntarme si; son suficientes las herramientas con que cuenta la entidad para realizar esta función?

Este intercambio de ideas, compartir de experiencias y percepciones y la participación en conversatorios sobre el tema de supervisión fue el método de utilizado durante las entrevistas, dada la sensibilidad del tema y la posibilidad de obtener mayor profundidad en los temas de interés.

Frente a investigaciones de otros autores, este ejercicio se diferencia en que pretende ahondar más sobre aspectos operativos, de efectividad de herramientas y análisis requisitos mínimos para ejercer la supervisión en lugar de aspectos meramente jurídicos.

Como utilidad de esta investigación pretendo generar un cuestionamiento a cerca de las oportunidades de mejora que tiene la actividad de supervisión contractual a partir de las lecciones aprendidas y retroalimentación por parte de quienes ejercen este rol.

Las vivencias, sensaciones y evidencias que me genero el desarrollo de la investigación me permiten concluir que si hay un espacio de oportunidad para mejorar las herramientas con que cuenta el SENA, para mejorar la gestión de Supervisión de contratos estatales.

Palabras clave: Supervisión, planeación, capacitación, buenas prácticas.

Abstract

The exercise of supervising of state contracts carried out throughout the national geography, it allowed me to identify different nuances with which officials and contractors of the same entity address in compliance with their duties and was sufficient motivation to ask me if; Are the tools that the entity has to perform this function sufficient?

This exchange of ideas, sharing experiences and perceptions and participating in discussions on the subject was the supervision method used during the interviews, given the sensitivity of the topic and the possibility of obtaining greater depth in the topics of interest.

In contrast to the research of other authors, this exercise differs in the fact that aims to delve more into operational aspects, the effectiveness of tools and analysis, minimum requirements to exercise supervision, instead of purely legal aspects.

Regarding the usefulness of this research, I intend to generate a question about the improvement opportunities that the contractual supervisory activity has on the basis of the lessons learned and feedback from those who exercise this role.

The experiences, sensations and evidences that the development of the research generated, it allowed me to conclude that there is a space of opportunity to improve the tools available at SENA, to improve the management of Supervision of state contracts.

Keywords: Supervision, planning, training, good practices.

Tabla de Contenido

	Pág.
Introducción	8
Objetivos	11
Objetivo Principal	11
Objetivos específicos	11
CAPITULO I SUPERVISION DEL CONTRATO ESTATAL, CONCEPTO, GENERALIDADES	12
1.1 El contrato estatal.....	12
1.1.1 Principios de la contratación estatal.....	13
1.1.2 Perfeccionamiento y Ejecución del contrato estatal.	16
1.2 Concepto de Supervisión	16
1.3 Diferencias entre Supervisión e Interventoría.....	17
1.4 Designación del Supervisor	19
1.5 Responsabilidad de la actividad de supervisión.....	20
1.6 Deberes de los supervisores	22
1.7 Etapas del Proceso Contractual.....	23
1.7.1 Etapa Precontractual	23
1.7.2 Etapa contractual.....	24
1.7.3 Etapa Postcontractual.....	24
1.8 Proyecto de reforma compra publica	24
CAPITULO II LECCIONES APRENDIDAS	28
2.1 Normatividad y procedimientos.....	29

2.2 Capacitación.....	32
2.3 El verificar y el actuar.....	35
CAPITULO III ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA SUPERVISIÓN DE CONTRATOS ESTATALES.....	
3.1 Adecuado diagnóstico situacional.....	38
3.2 Capacitación y entrenamiento permanente	39
3.3 Control y seguimiento.....	41
Conclusiones	43
Referencias Bibliográficas	45

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Delitos penales en la Celebración de Contratos.....	21
Tabla 2. Distribución número de inscritos temáticas de capacitación	34

Lista de Figuras

Pág.

Figura 1. Nivel de esfuerzo etapas del proceso contractual. Visión Tradicional / Visión Moderna 27

Introducción

Cuando hablamos contratación pública en Colombia, debemos hacer referencia a tres ámbitos que cobijan este concepto. Inicialmente las entidades sometidas el Estatuto General de Contratación, las entidades con régimen especial y los particulares que siendo de carácter privado contratan y manejan recursos del Estado. La presente investigación de carácter monografía abarca el tema de la supervisión de contratos estatales y es analizada desde la perspectiva de quien ejerce dicha supervisión en el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.

Como antecedente encontramos que las investigaciones adelantadas sobre la función de la supervisión contractual, en marco del Estatuto de Contratación Pública en Colombia, corresponden principalmente al análisis de los siguientes contextos; de la entidad pública en que se desarrolla la investigación, de los principios de la contratación pública, supervisión en el contexto de la corrupción y responsabilidad jurídica del supervisor y la supervisión integral, todas vistas desde la perspectiva y análisis jurídico de los autores.

La motivación principal y a su vez la formulación del problema para realizar esta investigación fue poder contrastar sí; ¿La normatividad que enmarca la función de supervisión, las herramientas con que cuenta el supervisor y las expectativas de los grupos de interés son suficientes para realizar una efectiva supervisión?

¿Es posible desde la función de supervisión contractual generar un nuevo aporte a las altas expectativas de transparencia, objetividad, satisfacción de las necesidades de la entidad con el mejor costo beneficio? El objetivo de la presente investigación pretende contrastar las herramientas con que cuenta el supervisor para realizar su labor y a partir de las lecciones aprendidas generar conocimiento y proponer un ajuste que permite mejorar la efectividad de las herramientas utilizadas.

Cuando hablamos del tema de la corrupción en Colombia, casi que al unísono traemos como referencia la contratación pública, los cada vez más frecuentes escándalos en materia de corrupción o la creciente percepción de gravedad de los mismos nos hace pensar que existen diversidad de matices y agravantes en materia de corrupción. Esto permite inferir que del mismo

modo la responsabilidad para mitigar estos desafortunados resultados, corresponde no solo a quienes deben impartir justicia, sino a la pluralidad de interesados llámense; comunidad, funcionarios públicos, contratistas, grupos de interesados y por su puesto el Estado. Uno de estos interesados es el supervisor del contrato.

Es en la etapa de ejecución del contrato como lo afirma Guíñez (2016), se requiere incrementar el esfuerzo para alcanzar ese beneficio teórico esperado y transformarlo en un beneficio real. Es necesario observar el comportamiento de los actores clave en esta etapa, el contratista y el administrador del contrato, y a partir de este análisis generar aportes para la solución de problemas dada la diversidad de oportunidades de mejora.

Entre las técnicas e instrumentos utilizados en esta investigación de carácter cualitativo fueron; el investigador, la entrevista semiestructurada, grupos de discusión, estudio de casos, estas entrevistas fueron realizadas a supervisores de contratos y funcionarios del área de contratación de las sedes visitadas.

Durante la investigación la mayor dificultad percibida fue que la constante la preocupación manifestada por los supervisores frente a los diversos tipos de responsabilidad como resultado de sus actuaciones como supervisor, inicialmente no permitían generar una apertura más fluida en la entrevista, lo cual fue atenuado mediante nuevos espacios de conversación.

Objetivos

Objetivo Principal

Analizar la función de supervisor de contratos estatales en el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA desde lecciones aprendidas.

Objetivos específicos

- Contrastar si las herramientas con que cuentan los supervisores de contratos estatales son suficientes para realizar una efectiva supervisión.
- Identificar los aspectos más importantes que están influyendo en la efectividad de la supervisión contractual.
- Diseñar una estrategia para mejorar el ejercicio de la supervisión de contratos estatales desde lecciones aprendidas.

CAPITULO I SUPERVISION DEL CONTRATO ESTATAL, CONCEPTO, GENERALIDADES

1.1 El contrato estatal

Como antecedente al Estatuto General de la Contratación Pública, con anterioridad a la Constitución Política de 1991, se encuentra el Decreto 222 de 1983, el cual define su aplicación para los contratos que celebre la Nación y los Establecimientos Públicos se someten a las reglas contenidas en el presente estatuto. Es preciso mencionar que este Decreto generó múltiples cuestionamientos, como lo define Benavides (2007), un sistema “paquidémico” en referencia a la incapacidad de la norma para agilizar la ejecución del contrato estatal al generar exceso de reglamentación y normatividad. De otra parte la administración centralizada del contrato generó dificultades en su control los cuales derivaron en la dilución de la responsabilidad.

Con la entrada en vigencia de La Ley 80 de 1993, que tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales, se logran significativos avances en materia de contratación pública. En los artículos 1° y 2° de esta ley se define su alcance:

Se denominan entidades estatales:

- a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.
- b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.

Según el artículo 32 de La ley 80 de 1993 son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo se definen en esta Ley.

El alcance de esta norma excluye los regímenes especiales de contratación pública aplicables a entidades como Ecopetrol, Banco Agrario, Imprenta Nacional entre otras. Sin embargo los principios que rigen la contratación estatal, sí le son aplicables a las entidades no sometidas a este régimen.

Las normas que rigen la contratación estatal, logran su mayor aporte en el momento en que estas se materialicen (Rosero 2011). En tal sentido es de vital importancia buscar los caminos que acerquen los requisitos del rigor jurídico a los recursos con que la actividad de control, llámese supervisión o interventoría sobre los cuales pesa la responsabilidad de garantizar el cumplimiento del objeto del contrato.

1.1.1 Principios de la contratación estatal. La importancia de acatar los principios de la contratación estatal radica en que mediante el cumplimiento de ellos se pretende garantizar los derechos de las partes y grupo de interesados, al respecto la Ley 80 de 1993 establece:

Artículo 23°.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Frente a la aplicación de estos principios el Consejo de Estado en su fallo 17767 de 2011 se pronunció de manera amplia y ha dicho que:

El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe "edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del

contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración.

En cuanto a los principios rectores de la función administrativa, La ley 489 de 1998 define los principios de la función administrativa Artículo 3°.- “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen”.

Sobre este aspecto, los referentes éticos, tal y como lo afirma la sentencia T-406 de la Corte Constitucional de 1992, existe una conexión directa entre los principios y las normas y estos son la base axiológica-jurídica sobre la cual se construye el sistema normativo. “En consecuencia, ninguna norma o institución del sistema puede estar en contradicción con los postulados expuestos en los principios.”

Hasta aquí pareciera que el carácter obligante de la norma, la fuerza interior de los valores, la referencia y el fundamento de los principios no son suficientes para garantizar que la participación de los actores en el proceso de contratación pública sea limpia y transparente. Esto quiere decir que, como lo afirma Pizzorno (1992, citado en Garay 2008) contrario a los análisis tradicionales de corrupción:

(...) que ésta no obedece únicamente a las posibilidades de obtener beneficios monetarios (o de poder político) por fallas en el sistema de competencia o por ausencia de regulaciones efectivas, sino, de manera crucial, por insuficiencia en el costo moral con el que la sociedad penaliza y rechaza a las acciones ilícitas-ilegales

En tal sentido nuestra sociedad colombiana se encuentra lejos de convertirse en aquella que rechaza y penaliza de manera contundente el ilícito, muestra de esta realidad es que somos una de las sociedades que menos manifiesta su inconformidad sin acudir a la violencia.

La multiplicidad de factores que inciden en el empeoramiento de índices de corrupción del país, confirman como lo afirma Bobbio (1996) “que todos luchan por sus propios intereses y

levantan la bandera de los principios. Todos discuten de principios y trabajan por sus propios intereses”.

En cuanto al principio de planeación, el cual no se encuentra específicamente tipificado en las normas que regulan la contratación estatal, es preciso indicar que el concepto de planeación sí ha sido objeto de constante trabajo por parte de las cortes en su jurisprudencia. Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-300 de 2012 respecto de la importancia del principio de la planeación indica:

Este principio está entonces directamente relacionado con los de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre competencia. De un lado, se relaciona con los principios de economía y eficacia (artículo 209 Constitución Política de Colombia) y racionalidad de la intervención estatal (artículo 334 CPC)

La experiencia de realizar el ejercicio de la supervisión que sirve de base práctica para el desarrollo de la presente investigación nos permitió confirmar que la aplicación del principio de planeación es uno de los referentes más importantes que afectan el fin de la supervisión.

De igual forma el Consejo de Estado Sección Tercera en el expediente 23715 de 2013, en cuanto a la aplicación del principio de planeación a la contratación pública establece:

De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato.

En este contexto es claro que el principio de planeación tiene todo el apoyo de las normas que rigen la contratación estatal, es considerado un principio rector por parte de la doctrina y jurisprudencia y como lo afirma Amaya (2016), “no resulta descabellado presentar al principio de planeación como el enclave o piedra angular del proceso de contratación pública.”

De igual forma como lo manifiesta Aponte (2014), la planeación debe observarse en cada una de las etapas del proceso contractual.

1.1.2 Perfeccionamiento y Ejecución del contrato estatal. Los contratos estatales para su perfeccionamiento requieren que el acuerdo de voluntades conste por escrito, para su ejecución deben cumplir los siguientes requisitos; (i) la aprobación de la garantía cuando el contrato lo requiera; (ii) La existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras y (iii) La acreditación de que el contratista se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, en los términos que establezca la normativa.

Así mismo en su artículo 26 la Ley 80 de 1993 establece “Principio de Responsabilidad” que: Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Este concepto acogido mediante sentencia del Consejo de Estado Sección Tercera, expediente 29131 de 2013:

Por algún período la jurisprudencia de esta Corporación sostuvo que el contrato estatal quedaba perfeccionado cuando, además del cumplimiento de las exigencias previstas por el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, la entidad pública realizaba la operación de registro presupuestal; sin embargo, tal posición jurisprudencial fue modificada poco después, porque la Sección Tercera de esta Corporación consideró que tal concepción era producto de la errada interpretación del artículo 71 del Decreto-ley 111 de 1996. (...) a través de la operación de registro presupuestal la entidad pública afecta definitivamente una apropiación, es decir, perfecciona el compromiso presupuestal, para cumplir unas precisas y determinadas obligaciones pecuniarias, tal como lo disponen los artículos 71 del Decreto-ley 111 de 1995 y 20 del Decreto Reglamentario 568 de 1996; por ende, se trata de un trámite interno de la respectiva entidad pública, cuya realización es de su exclusivo resorte y, por esa misma razón, no puede constituir requisito de perfeccionamiento del contrato estatal, pues, de serlo, la existencia del contrato pendería del querer de una de las partes del mismo, específicamente, de la entidad pública.

Generalmente luego del perfeccionamiento del contrato es que el SENA acostumbra a designar el supervisor del contrato.

1.2 Concepto de Supervisión

La supervisión del contrato estatal 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 cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión,

la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

En cuanto a los medios para ejercer la vigilancia y control del contrato y garantizar los fines de la contratación la Ley 80 en su artículo 14 establece:

Las entidades estatales al celebrar un contrato: Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato.

A su vez la Ley 1474 de 2011, en su artículo 83 establece:

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.

Al respecto del seguimiento contractual. (Suarez, 2014) indica, es esta quizá una de las actividades menos estudiadas de la contratación pública, pero, a la vez una de las más cruciales. Tradicionalmente, sin embargo la regulación contractual pública se ha concentrado en la fase precontractual, desatendiendo los parámetros que apuntan a buscar la efectividad en la ejecución de los contratos.

Los principales tipos de contrato a los que usualmente se les asigna un funcionario de la entidad para ejercer la supervisión son; contrato de consultoría, contrato de comodato, contrato de compraventa, contrato de suministro, contrato de prestación de servicios personales, contrato de consultoría, contrato de compra, contrato de suministro y contrato de arrendamiento.

1.3 Diferencias entre Supervisión e Interventoría

La interventoría del contrato estatal es el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad

lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Las diferencias más significativas son según la *Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales* de Colombia Compra Eficiente (2016):

- La supervisión es ejercida por la Entidad Estatal, mientras que la interventoría es realizada por persona natural o jurídica contratada para ese fin.
- La supervisión siempre involucra el seguimiento administrativo, financiero, contable y jurídico.
- La interventoría siempre involucra el seguimiento técnico y solo si la Entidad Estatal lo considera necesario, puede corresponder a temas financieros, contables administrativos y jurídicos.
- La supervisión no requiere conocimientos especializados y la interventoría sí.
- La supervisión siempre debe ser ejercida por un funcionario mientras que la interventoría siempre es ejercida por un contratista.

Los conceptos de Supervisión e Interventoría fueron definidas en la Ley 1474 de 2011, con lo cual se puso fin a las diferentes interpretaciones sobre los conceptos y las características de cada una. Es preciso resaltar que estas dos actividades no son concurrentes en el mismo negocio jurídico, sin embargo la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal. El artículo 83 de la citada norma en el párrafo 1, indica la obligación de pronunciarse sobre la necesidad de contar con interventoría para los contratos de obra pública que superen la mayor cuantía de la entidad.

No obstante el aporte de la norma a la definición de supervisión , genera claros cuestionamientos al respecto, como el planteado por Rincón (2012) “ (...) del texto de la norma se infiere que la única diferencia entre la interventoría y la supervisión consiste en que para el primero se requieren conceptos especializados, mientras que para el segundo no se requieren conocimientos especializados” Al respecto es evidente de que existen innumerables acciones de

supervisión que requieren de conocimientos especializados de manera permanente para llevar a cabo en forma correcta la gestión y control del contrato.

1.4 Designación del Supervisor

Todos los contratos deberán contar con supervisión o interventoría según corresponda. Según el *Manual de Supervisión e Interventoría, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA*, (Resolución 203 de 2014) la designación de la supervisión deberá realizarse por medio de oficio, determinando el alcance y funciones.

Con la expedición de la ley 1474 de 2011; Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal. (Artículo 83)

La notificación al funcionario que ha sido designado por el ordenador del gasto para ejercer la supervisión del contrato, se produce generalmente cuando el contrato está legalizado y cumple con requisitos de ejecución. No obstante, la *Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría(2016)*, indica que la Entidad Estatal puede designar el supervisor en cualquier momento del Proceso de Contratación una vez iniciada la etapa de planeación.

Como primera actividad una vez recibida la notificación de supervisión el *Manual de Supervisión* del SENA (Resolución 202 de 2014), establece; “ deberá revisar y analizar en forma completa y detallada: los estudios previos y justificación de la contratación, los pliegos de condiciones, las adendas, el contrato, estudios de impacto ambiental y/o planes de manejo ambiental, pronunciamientos de la autoridad ambiental competente, memorias de cálculo, planos de diseño, propuesta del contratista, estudios, cantidades de obra, fuentes de materiales, especificaciones de la herramienta y maquinaria, aspectos ambientales, permisos y licencias previas, pólizas de garantía y los actos administrativos proferidos dentro de la contratación y

demás documentación pertinente, lo que será proporcionado por la dependencia responsable del proceso de contractual”. Por esta razón es indispensable proceder a notificar con la debida anticipación al supervisor de tal forma que se le permita al disponer del suficiente tiempo para documentarse y tener un referente completo de la información relevante para llevar a cabo una exitosa supervisión.

1.5 Responsabilidad de la actividad de supervisión

La responsabilidad de las entidades del Estado frente al control en la ejecución del contrato se encuentra plenamente definida, inicialmente en la Ley 80 de 1993 el artículo 14° establece “*De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual*. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato”

De igual en el artículo 26 expresa:

Los servidores públicos están obligados a cumplir con los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

El artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, modifica el artículo 53 de la Ley 734 de 2002, en cual quedará así:

Artículo 44. *Sujetos disciplinables*. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos”

Así mismo el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, define las facultades y deberes de los supervisores:

Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Los delitos en que puede incurrir un funcionario público se describen en la siguiente tabla

Tabla 1. Delitos penales en la Celebración de Contratos

Delito	Norma
Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades	Artículo 408* del Código Penal
Interés indebido en la celebración de contratos	Artículo 409 *del Código Penal
Contrato sin cumplimiento de requisitos legales	Artículo 410* del Código Penal
Acuerdos Restrictivos de la Competencia	Artículo 410 A del Código Penal.
Tráfico de influencias de servidor público	Artículo 411* del Código Penal
Enriquecimiento ilícito.	Artículo 412* del Código Penal
Prevaricato por acción.	Artículo 413* del Código Penal
Prevaricato por omisión	Artículo 414* del Código Penal

Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto. Abuso de autoridad por omisión de denuncia. Revelación de secreto	Artículos 416, 417 y 418 Código Penal
Utilización de asunto sometido a secreto o reserva	Artículo 419 Código Penal
Utilización indebida de información oficial privilegiada. Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública	Artículo 420 y 431 del Código Penal
Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública.	Artículo 432 del Código Penal
Falsedad ideológica en documento público, falsedad material en documento público, obtención de documento público falso, falsedad en documento privado, uso de documento falso, destrucción, supresión u ocultamiento de documento público, destrucción, supresión u ocultamiento de documento privado, falsedad para obtener prueba de hecho verdadera y falsedad personal	Artículo 286 a 296 del Código Penal
* modificado por el artículo 33 de la Ley 1474 de 2011	

Fuente: Manual de Supervisión e Interventoría Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, adaptación propia

Más allá de la responsabilidad de tipo legal del supervisor, es muy importante reconocer la responsabilidad de tipo actitudinal con que se asume esta función siempre retadora. Una aceptación de la función con apatía, frente a las acciones concretas que el supervisor debe garantizar, puede pasar en cualquier momento de desencanto a responsabilidades insalvables.

Una actitud positiva frente al compromiso por parte del supervisor puede generar en forma inmediata una disposición de las partes a llevar a feliz término en cumplimiento del objeto contractual. Un carácter dispuesto y con determinación se convierte en la más poderosa herramienta para focalizar la atención en las diversas actividades que componen la supervisión de contratos estatales y a partir de allí garantizar la toma de la mejor decisión.

1.6 Deberes de los supervisores

El Artículo 84 de la ley 1474 define los deberes de los supervisores y los interventores.

La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de

corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 2°. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8°, numeral 1, con el siguiente literal:

k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-434 de 2013

1.7 Etapas del Proceso Contractual

1.7.1 Etapa Precontractual

Corresponde a la fase inicial del proceso contractual en la cual se define la necesidad que la entidad pretende satisfacer, es la fase de planeación se elaboran los pliegos de condiciones a partir de información detallada, específica y confiable así mismo. Se realizan los estudios y documentos previos así como el análisis del sector, se definen condiciones de tiempo, modo un lugar en que se ejecutará el contrato y se establece el presupuesto. Esta etapa termina con la evaluación de la oferta, la selección del contratista y la firma el contrato.

Al respecto de esta etapa precontractual Borda (2014), manifiesta “es claro que el deber de obrar de buena fe se expande a la etapa precontractual”, es decir que aun no existiendo contrato entre las partes, se hace necesario mantener el debido respeto e independencia.

1.7.2 Etapa contractual

En esta fase se cumplen los requisitos de ejecución contractual como lo son la constitución y aprobación de garantías, se efectúa el registro presupuestal (se obliga el valor del contrato a favor de un tercero). Es durante este periodo de tiempo que se ejecuta el contrato.

1.7.3 Etapa Pos contractual. Durante esta etapa una vez cumplido el plazo o recibido a satisfacción el bien o servicio se procede a la liquidación del contrato en los términos previstos en la ley 1150 de 2007: “La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”

1.8 Proyecto de reforma compra pública

En el año 2011 mediante el Decreto 4170 de noviembre 3, el gobierno nacional creó Colombia Compra Eficiente con las funciones de; Formular de políticas, planes y programas buscando optimizar la oferta y demanda en el mercado de compra pública, la racionalización normativa para una mayor eficiencia de las operaciones y el desarrollo y difusión de las políticas, normas e instrumentos para facilitar las compras y promover la eficiencia, entre otras.

Durante el año 2016 partiendo de la exigencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo OCDE, para Colombia, la Entidad Colombia Compra Eficiente presentó un proyecto de reforma con diversos ajustes en el modelo de contratación pública. El documento fue puesto a disposición de la ciudadanía con el fin de generar un espacio de comentarios y opiniones que

permitiera a ciudadanos, academia, autoridades y entidades presentar sus recomendaciones y sugerencias respecto del articulado a partir de su propia experiencia.

La propuesta de reforma contiene tres artículos que hacen referencia al tema de la supervisión contractual:

Artículo 43. *Supervisión del contrato*

La Entidad Estatal debe gestionar el contrato y verificar su cumplimiento. La gestión del contrato incluye la verificación del cumplimiento de las obligaciones, el recibo de bienes, obras o servicios, el manejo de la relación entre la Entidad Estatal y el contratista, así como la gestión operativa, administrativa y financiera del contrato. Las Entidades Estatales pueden contratar con terceros particulares la supervisión de los contratos que suscriban. Colombia Compra Eficiente debe definir la forma, el contenido y el alcance de la actividad de gestión del contrato y de verificación de su cumplimiento.

Artículo 44. *Interventoría.*

La Entidad Estatal puede contratar la supervisión especializada del contrato con una persona independiente a la Entidad Estatal y al contratista. Esta supervisión especializada del contrato puede ser técnica, financiera o administrativa. El plazo del contrato de interventoría debe cubrir por lo menos el plazo del contrato sujeto de interventoría y hasta la fecha del recibo a satisfacción del objeto del contrato por parte de la Entidad Estatal.

Artículo 45. *Responsabilidad de los Interventores.*

Los Interventores responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente, por el cumplimiento de las actividades de interventoría a su cargo, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen perjuicio a la Entidad Estatal como resultado de sus actividades de interventoría.

Esta propuesta recibió numerosas observaciones de parte gremios, entidades gubernamentales, contratistas del estado, funcionarios públicos y particulares entre otros. Fue objeto de críticas positivas y en oposición casi que en todo su articulado. En cuanto a supervisión contractual las principales observaciones hacen referencia a:

- Se solicita eliminar el concepto de supervisión y/ aclarar los roles entre supervisor e interventor.
- Críticas sobre la conveniencia de tercerizar la función de supervisión, es decir la posibilidad de que pueda ser contratada aspecto hasta ahora bajo la ejecución de las entidades del Estado.
- Buena acogida la utilización de la expresión gestión contractual, porque amplía el marco de referencia de la actividad de supervisión.

-En cuanto a la mezcla de principios y normas que tiene ordenamiento jurídico en materia de contratación, se propone acoger recomendaciones de la OCDE en el sentido de pasar de un sistema de contratación de procedimientos administrativos a derecho privado.

-Se incluye directamente el principio de planeación.

De otra parte sobre *Colombia Compra Eficiente* sus funciones y atribuciones, es preciso comentar que esta genera constantes cuestionamientos tal como puede evidenciarse en una conclusión en el Seminario de Contratación Estatal donde se advierte que la entidad “ha mutado de ser una orientadora en la técnica de la contratación para convertirse en un órgano regulador que expide normativas con pretensión de obligatoriedad para la Administración en sus procesos contractuales, generando una posible vulneración de contenidos legales y/o de la autonomía de las entidades territoriales, situación que debe revisarse. Sin embargo, desde otra perspectiva, se analiza que la labor de la Agencia puede coadyuvar a minimizar riesgos de corrupción en los procesos contractuales.”

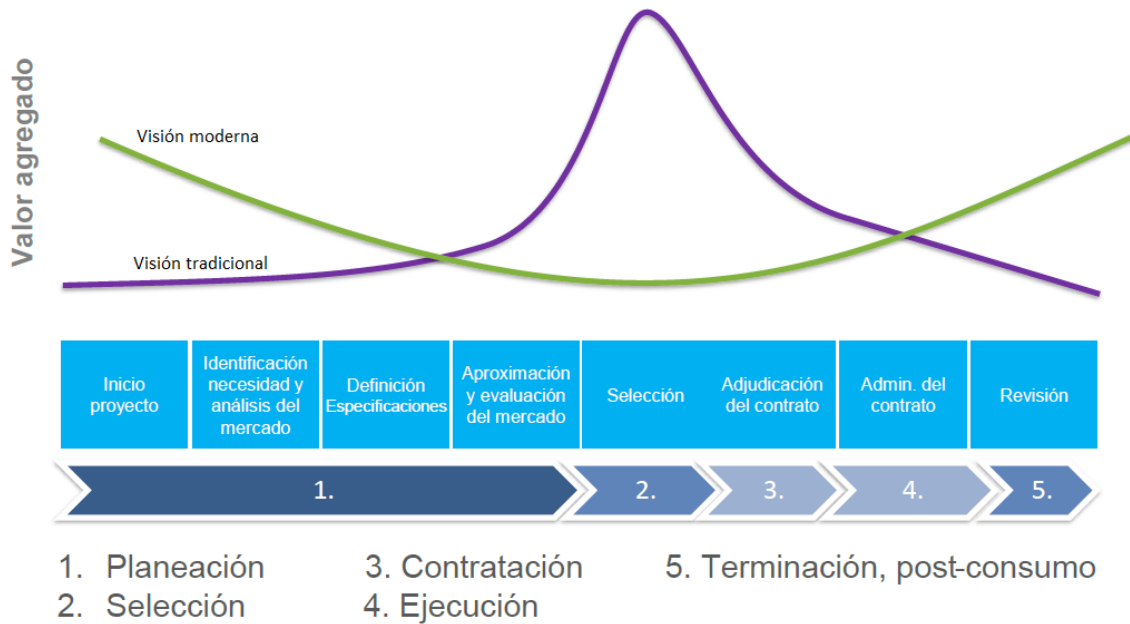
En tal sentido la OCDE, presentó un informe en el cual realiza recomendaciones puntuales para el mejoramiento del sistema de contratación pública en Colombia. Dos de estas recomendaciones están directamente relacionadas con la función de supervisión contractual y hacen referencia a:

El alcance de la supervisión de las adquisiciones debería ser más claro. Capacitación dirigida y apoyo al público funcionarios de adquisiciones, sobre cómo utilizar mejor su función para promover buenos resultados comerciales, ayuda a que sean menos reacios al riesgo y más orientados a los resultados.

La profesionalización de la fuerza laboral de contratación pública es una prioridad a través de capacitaciones regulares, certificación y opciones de desarrollo profesional.

Por otra parte *Colombia Compra Eficiente* plantea un modelo de proceso contractual donde los grandes esfuerzos se concentren en la planeación del proceso y la revisión o ejecución del contrato, en contraste con el modelo actual donde la etapa que atrae los mayores esfuerzos es la de selección del contratista.

Figura 1. Nivel de esfuerzo etapas del proceso contractual. Visión Tradicional / Visión Moderna



Fuente: Colombia Compra Eficiente - sistema de compra pública nuevo modelo de contratación Medellín 2016.

Al respecto la investigación permite verificar la escasa participación del supervisor en las etapas previas del proceso contractual y confirmar que como lo ha *documentado Colombia Compra Eficiente*, que es en los momentos previos a la selección del contratista en donde se genera la mayor demanda de esfuerzos, dejando casi que abandonado a su suerte al contratista y supervisor a la administración del contrato. No obstante no comparte el autor la posición de Colombia Compra Eficiente de “privatizar” la actividad de supervisión, al proponer en la reforma la posibilidad de que esta sea contratada con particulares.

CAPITULO II LECCIONES APRENDIDAS

Organizaciones como *El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* PNUD, han indicado con anterioridad la importancia de la experiencia en la organización, y la necesidad de compartir las lecciones aprendidas al indicar “Es así como la experiencia acumulada de la organización que apunta al mejoramiento de las condiciones de transparencia en los gobiernos locales requiere del estudio de experiencias que permita identificar los factores de éxito y las lecciones aprendidas susceptibles de ser transferidas a otros contextos. (PNUD 2011)

El ejercicio de supervisión realizado en diversos centros de formación del SENA, que fue la base de esta investigación, permitió generar un balance sobre las funciones de supervisión contractual ejercidas por funcionarios de la entidad y la propia, en diferentes tipos de contratación estatal. La actividad desarrollada bajo la orientación del Manual de Supervisión tiene como objetivo garantizar la correcta ejecución del contrato. Es así como es posible recoger evidencias, comentarios, percepciones de los participantes, contrastar frente a directrices y guías y confirmar buenas prácticas de supervisión.

No se pretende con el presente análisis generar un cuestionamiento sobre las diversas responsabilidades de supervisores y funcionarios frente a sus obligaciones, por el contrario se trata de facilitar en espacio de diálogo y concertación entorno a la necesidad de cerrar la brecha entre la aplicación de las normas y procedimientos y la necesidad de garantizar los objetivos y fines de la contratación pública.

Sin embargo el quehacer del supervisor requiere como lo afirma Bernal (2013), una destacada colaboración entre las partes, de manera que se tengan en cuenta los intereses del otro. Es decir es no solamente la relación supervisor contratista se limita a un mero intercambio o trueque de bienes y servicios por dinero, sino que el acercamiento entre las partes mediante una comunicación adecuada es en insumo que permite generar la confianza necesaria para toma de decisiones acertadas que permitan dar fluidez a la ejecución del contrato y dar cumplimiento al logro de los resultados esperados.

Las lecciones aprendidas durante el desarrollo de la investigación, se consolidan en tres aspectos fundamentales: Normas y procedimientos, capacitación y el verificar-actuar.

2.1 Normatividad y procedimientos

En relación a las normas que rigen la supervisión contractual todas ellas en marco del Estatuto General de Contratación, las cuales fueron referidas en el capítulo anterior, se hace necesario aclarar que dentro de estas no hay un procedimiento o guía para el ejercicio de la supervisión contractual. Esta responsabilidad ha sido delegada a cada entidad. El artículo 2.2.12.5.3 del Decreto 1082 de 2015, exige que cada entidad cuente con un Manual de Contratación de acuerdo a los lineamientos que al respecto expida Colombia Compra Eficiente.

En el caso del SENA, mediante resoluciones 202 y 203 de 2014 que se encuentran vigentes, se acogen los Manuales de Contratación y supervisión respectivamente. Con este marco normativo es el manual de supervisión y/o manual de contratación de cada entidad la guía procedimental para llevar a buen término el ejercicio de la supervisión. Sin embargo el documento no contiene guías unificadas ni formatos para la etapa pos contractual, esta situación genera multiplicidad de formatos de apoyo, como tantos centros de formación y regionales existen. La falta de uniformidad implica que una misma situación está siendo manejada con diferente enfoque y requisitos generando diversos resultados.

En cuanto a las entidades externas y reguladoras de la actividad contractual como Colombia Compra Eficiente, no son pocos los autores que se refieren a las imprecisiones de sus guías como Pachón (2014), cuando manifiesta “el problema ya no consistirá como antes en la gran cantidad de decretos reglamentarios. De ahora en adelante estaremos expuestos a que todos esos vicios se trasladen a los documentos que expide la agencia.” Esto reafirma la necesidad de que sea la entidad la que oriente sus propios procedimientos.

Un argumento que se ha hecho común en la jurisprudencia en materia de contratación estatal tal y como lo expresa el Consejo de Estado 23715 de (2013) que; “en otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado”. Es decir,

tal y como se resalta en la sentencia, es la planeación la base sobre la cual se fundamenta el proceso contractual, incluida la etapa de ejecución del contrato que corresponde directamente a la ejecución de las funciones de supervisión.

A partir de allí, se advierten inicialmente dos hechos como resultado de la investigación; el primero, que en la práctica la fase planeación del proceso contractual pareciera no advertir, que la misma planeación, no termina con la firma del contrato y que es necesario visionar aspectos trascendentales de la ejecución del mismo hasta su liquidación. En segundo lugar la vinculación de quien ejercerá las funciones de supervisión es generalmente tardía, generando al respecto riesgo innecesario dada la necesidad apremiante para quien ejercerá el control del contrato, se encuentre debidamente documentado y con conocimiento pleno de la totalidad de documentos a la adjudicación proceso.

La fase precontractual del proceso en la cual se debe agotar la aplicación del principio de planeación, es débil, con participación casi nula del futuro supervisor del contrato. Es por eso que sea imperativa la necesidad de aplicar este principio de una manera integral, con rigurosidad pero con una amplitud necesaria que permita contemplar todas las etapas del proceso e involucrar a los grupos de interesados.

La planeación es un deber que pretende anticiparse a cada paso de la relación entidad-contratista, con valoración precisa de los riesgos, a la cual le sobrevienen diversidad de matices y para lo cual debe estar preparado el supervisor del contrato quien atenderá las situaciones propias de la relación con el contratista, en ocasiones desconocido. En este sentido la normatividad evidenciada en las guías del manual de contratación y supervisión, resultan en ocasiones insuficientes o inoperantes. La guía de por sí sola, no resuelve el problema de poner responder asertivamente en la toma de decisiones que están bajo la autonomía del supervisor.

Al referirse a dos aspectos i) La supervisión e interventoría de contratos estatales y ii) A la responsabilidad de contratistas interventores, supervisores y asesores externos, Rincón (2012) plantea aspectos que reflejan la realidad de la regulación en materia de contratación administrativa:

La falsa idea desarrollada en Colombia mucho tiempo atrás de que la expedición indiscriminada de normas es la solución adecuada para el correcto ejercicio del control de las actividades contractuales, y en segundo lugar, de la falsa idea de que entre más límites normativos y controles a la libertad contractual habrá mayor eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función de control. Dos falsas ideas que —aunadas a la constante intromisión que por vía de la interpretación doctrinal realizan los organismos de control en la actividad contractual del Estado— impiden por completo el desarrollo eficiente de la contratación pública en Colombia.

Aunado a esto, la presente investigación pudo evidenciar que en materia del proceso contratación estatal en el SENA, los funcionarios responsables de las etapas precontractuales del proceso manifiestan que el más frecuente requerimiento por parte de sus superiores es “iniciar la publicación de pliegos, adjudicar y comprometer los recursos de manera pronta”. El cuanto a los supervisores el requerimiento más frecuente es “agilizar el trámite para realizar un pronto pago.”

Aquí es necesario plantear que en contexto nacional en el que fue realizada la investigación, se esperaría que las exigencias debieran estar relacionadas en su etapa precontractual, preferiblemente con garantizar la objetividad y transparencia del proceso y en la parte pos contractual con garantizar el cumplimiento del objeto contractual. La realidad es distinta estos requerimientos están enfocados hacia a los resultados y metas con que son medidos los gerentes públicos y ordenadores del gasto.

Un aspecto que no puede pasar desapercibido es la facultad legal para contratar apoyos a la gestión de supervisión contractual, la Ley 1474 del 2011 en su artículo 83 establece; “Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos”.

En cuanto a las obligaciones a cargo de quienes ejercen esta labor de apoyo se pudo evidenciar dos escenarios: en primer lugar, contratistas asumiendo labores de apoyo en la ejecución de múltiples contratos y con actividades claramente operativas bajo la licencia del supervisor del contrato; de otra parte apoyos a la contratación excesivamente empoderados y tomando decisiones que en definitiva corresponden exclusivamente al resorte del supervisor. Esta situación se presenta principalmente debido a: falta de tiempo y disposición por parte del

supervisor, desconocimiento de obligaciones y responsabilidades de las partes y falta de capacitación y entrenamiento tanto del apoyo como del supervisor.

2.2 Capacitación

La importancia de la capacitación en el medio empresarial hoy en día cobra vital importancia, como lo afirma Rodríguez (1990) uno de los rasgos de la sociedad actual es la creciente división y especialización de las tareas.

En relación a la capacitación que ofrece el Sena, no se encontró un programa de formación permanente para orientar a quienes deben ejercer la función de supervisor de contratos estatales en la entidad.

No es un secreto que en la administración pública casi nadie quisiera ser supervisor de los contratos estatales, el tema genera resistencia entre los funcionarios y se convierte en una de esas labores que se aceptan por ser impuestas y a la que difícilmente se puede rehuir. Las razones son múltiples y podemos identificar entre otras; no se tiene ningún reconocimiento, son consideradas una carga adicional a las funciones con carácter permanente y tienen el agravante que su ejercicio implica exponerse a sanciones de carácter disciplinario, fiscal y hasta penal.

Una de las herramientas para mejorar para mejorar la motivación del funcionario frente al tema de contratación, de tal forma que le permita fortalecer sus competencias y estar preparado y acompañado en el momento de llegar a ejercer la supervisión, es sin duda la capacitación. En este sentido sería la capacitación a la medida fortalece las competencias, e induce a generar cambios significativos para la entidad.

El conocimiento necesario para ejercer con suficiencia la actividad de supervisor de contratos estatales está dado en la complejidad de cada objeto contractual. Este varía desde la supervisión de contratos de prestación de servicios personales, contratos de compra venta, prestación de otros servicios, suministro hasta contrato de obra. Sin embargo independientemente de la complejidad

de cada uno, se requiere tener una base de conocimiento en temas de contratación estatal que le permitan resolver asuntos básicos de manera oportuna y acertada.

Si bien a cada entidad le corresponde dar cumplimiento al plan de capacitación institucional en concordancia con lo establecido en el Decreto 1083 de 2015, para contribuir al fortalecimiento de las habilidades y competencias de sus funcionarios, priorizando sus necesidades de capacitación, no es un secreto que es el propio funcionario quien decide en cual tema decide fortalecer sus conocimientos. Es decir tener una base mínima de conocimiento en materia contractual para ejercer la función de supervisor, es un requisito no verificado. En principio a cualquier funcionario se le puede delegar la responsabilidad de realizar una supervisión contractual, sin embargo esta facultad propia del ordenar del gasto o nominador, deberá recaer en aquel funcionario que de acuerdo a su conocimiento, el perfil requerido y su disposición su tiempo sea la mejor opción para ejercer el control, el seguimiento y garantizar el cumplimiento del objeto contractual.

Al respecto se encontró que el SENA sí contempla dentro de sus prioridades de capacitación definidas desde el nivel central, temas referentes a contratación estatal y específicamente en supervisión con el curso “Monitoreo y seguimiento técnico a contratos para una efectiva Supervisión” con una intensidad de 40 horas, no obstante, aunque el nivel de esta capacitación fue alto, la diversidad de perfiles de los asistentes no permite aprovechar al máximo sus beneficios.

Esta situación tiene varias explicaciones, de una parte, asisten funcionarios interesados en ampliar y llevar a otro nivel sus habilidades en este tema debido a que de alguna manera hacen parte del proceso contractual, y de otra parte, asisten a la capacitación funcionarios preocupados porque están siendo designados como supervisores de contrato y no cuentan a su juicio con los conocimientos mínimos que les den la tranquilidad de llevar a buena ejecución del contrato. Ante este panorama no queda duda que no existe una estrategia que permita acercar paso a paso a los funcionarios al nivel mínimo para desempeñar la función de supervisión contractual. Los esfuerzos de capacitación desde el nivel regional, cuentan con muchas dificultades y su

realización parece atender más a necesidades puntuales de cumplimiento de planes de mejoramiento que a una verdadera estrategia para cerrar la brecha de conocimiento.

El plan institucional de capacitación PIC del SENA para el año 2018, consolido las preferencias de los funcionarios públicos en materia de solicitud temáticas de capacitación, arrojando los siguientes resultados. Se muestran las temáticas de capacitación asociadas a Supervisión contractual.

Tabla 2. Distribución número de inscritos temáticas de capacitación

<i>Puesto preferencia</i>	<i>Temática de capacitación</i>	<i>Número de Inscritos</i>	<i>Porcentaje</i>
1	Dirección y planeación estratégica pública	143	7.4%
2	Administración Educativa y Sofía plus	124	6.4%
3	Contratación estatal	105	5.4%
34	Transparencia en la Gestión Pública	15	0.6%
Total 43		1940	100%

Fuente. Adaptación propia datos tomados de Plan Institucional de capacitación SENA 2018

Se puede inferir que el tema de contratación estatal sigue siendo de alta demanda entre los funcionarios al ubicarse en el ranking número tres de preferencia y ser solicitado en 29 de los 32 Departamentos del país en los cuales el SENA cuenta con personal de planta. Llama poderosamente la atención el número de solicitudes respecto a la temática de *Transparencia en la Gestión Pública*, al ser requerido únicamente por 0.6% es decir 15 funcionarios en todo el país y siendo este tema casi un referente de obligatorio conocimiento para los funcionarios públicos dado los innumerables y más recientes escándalos que involucran en quehacer público en diferentes entidades y regiones del país.

De otra parte es necesario indicar que en este consolidado no hacen parte los funcionarios del SENA con funciones de instructor, que corresponden al 55.9% de los empleados del SENA, debido a que la capacitación que ellos reciben es orientada por la Escuela Nacional de

Instructores y se programa de acuerdo al perfil profesional de cada instructor. En principio los instructores no acceden a esta la posibilidad de recibir capacitación en temas orientados a contratación estatal, supervisión contractual o transparencia. Sin embargo son frecuentemente designados como supervisores.

De esta forma la capacitación ofrecida por el SENA, si bien responde a las expectativas de los funcionarios, se queda corta frente a la necesidad de fortalecer las competencias y la capacidad técnica en temas de supervisión contractual. Ya la OCDE en el documento implementación del buen gobierno (2014) había advertido sobre estas debilidades en el sistema de capacitación de las entidades públicas al afirmar que “actualmente, a pesar del sistema de planes de capacitación, la capacitación parece estar concentrada en las preferencias individuales del empleado en lugar de las necesidades de la organización”

El análisis de los últimos informes anuales de auditoría de la Contraloría General de la República al SENA(2017), muestran que los hallazgos en materia de contratación y específicamente debilidades en la ejecución de las actividades de supervisión son recurrentes años tras año, como “Deficiencias de supervisión, al no realizar en forma diligente y oportuna el seguimiento y control a la ejecución del contrato” lo cual demuestra que no existe una estrategia que permita mejorar los indicadores respecto a la gestión de la supervisión contractual.

Algunos referentes internacionales nos muestran que la capacitación es indispensable en países que enfrentan o han enfrentado problemas de corrupción, en estudios realizados en otros países como España sobre los retos de la contratación pública, Maralet (2016) propone “reforzar la capacitación y el profesionalismo como instrumento al servicio de la integridad”

2.3 El verificar y el actuar

Es claro que la contratación pública es una actividad susceptible a la corrupción en todos sus niveles, como lo afirma Castro (2017) la corrupción es una conducta que por desgracia está constituida por conductas ejecutadas bajo parámetros de normalidad, el principal factor que favorece que la corrupción afecte los presupuestos públicos es la falta de mecanismos de control.

El manual de supervisión e interventoría del SENA, es la principal herramienta y guía de las actividades que debe cumplir el supervisor, en él se explica el modelo gerencial en el cual se fundamenta, el ciclo PHVA (Planear, hacer, verificar y actuar) bajo los pilares de: Capacitación y acompañamiento, reorganización de actividades, fortalecimiento y control. El modelo gerencial se quedó en el papel y no fue posible evidenciar el cumplimiento del ciclo propuesto. El verificar quedo como actividad ligada casi de manera exclusiva a los oficios de la oficina control interno y los entes de control.

El planear ya se ha reseñado con anterioridad y es un aspecto incompleto. El hacer corresponde a las actividades propias del supervisor, y frente al verificar y actuar bajo los requisitos del ciclo PHVA, prácticamente no se encontró ninguna estrategia de aplicación.

La designación para ejercer la supervisión debería suponer para el funcionario el reconocimiento a su preparación, capacidad y compromiso con la entidad, sin embargo, los funcionarios con muy pocas excepciones desean designados para ejercer tal responsabilidad. Esta situación plantea inmediatamente en reto para la administración pública, mantener la motivación, brindar la capacitación y cumplir con el manifiesto de modelo gerencial con el que se comprometió al expedir el manual que guía la actividad bajo un criterio de integralidad.

En la evaluación de los pilares propuestos se encontró que, algunos se aplican parcialmente (capacitación-control), para los demás (acompañamiento- reorganización de actividades- fortalecimiento) son prácticamente nulos. Se aplican pero de manera desarticulada y corresponden a intereses y expectativas individuales de cada centro de formación y no como estrategia institucional que responde de manera efectiva a identificar los riesgos del proceso contractual y como atenuarlos.

Como lo menciona la OCDE “la contratación es además la actividad gubernamental más vulnerable al desperdicio el fraude y la corrupción”. Es por esta y otras razones que el ejercicio de retroalimentación parte de la verificación y la disposición de actuar y tiene que direccionarse desde su componente estratégico, ya que es la única manera en que se puede lograr que contribuya al inaplazable fin de garantizar la transparencia del proceso contractual y disminuir los indicadores deficientes.

A partir de la experiencia en la realización de ejercicios de supervisión contractual se propone mantener la estrategia del modelo de supervisión bajo el ciclo PHVA, pero ejecutarlo y completar el ciclo a partir de una propuesta sencilla, de ejecución y aplicación inmediata.

La retroalimentación permanente se fundamenta a partir de tres aspectos fundamentales; adecuado diagnóstico, capacitación y entrenamiento permanente y control y seguimiento, los cuales se amplían en el próximo capítulo.

CAPITULO III ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA SUPERVISIÓN DE CONTRATOS ESTATALES.

3.1 Adecuado diagnóstico situacional

El diagnóstico empresarial hace parte de la gestión estratégica organizacional y según Prieto (2011) en su obra *Pasos de un diagnóstico; preparación, análisis, definición de la situación o necesidad, plan de acción, redacción del informe* se define como “un proceso que permite establecer los puntos fuertes y débiles, las fuerzas restrictivas, la dinámica de cambio, el sistema operacional y la salud de la organización”. No se encontró que sobre el ejercicio de la supervisión, se hayan realizado un diagnóstico empresarial o institucional.

Un adecuado diagnóstico de la función de supervisión de contratos estatales al interior de la entidad es sin duda el punto de partida para acercarse a la realidad de la situación, el ejercicio de investigación realizado permitió identificar varios aspectos que influyen directamente en los resultados esperados de esta actividad.

Un aspecto inicial y sin duda el de mayor referente para evaluar los resultados de la gestión contractual y específicamente la supervisión son los informes de entes de control y auditorías, en los cuales la valoración objetiva de la gestión se reduce al número de hallazgos y su tipificación administrativa, disciplinaria, fiscal o penal. El problema que genera es que refiere una fotografía del momento y no un balance acertado de la supervisión como parte integral del proceso contractual.

El enorme esfuerzo que evidencia la gestión contractual hasta el momento de adjudicar el contrato, pareciera pasar a un segundo plano justo en el momento de asignar la supervisión. Es en este preciso momento en el que inicia la ejecución del contrato, donde inexplicablemente el supervisor asume casi que en el exilio, la responsabilidad de llevar a buen término el cumplimiento del objeto contractual. La próxima vez que se pregunte por el supervisor, será para exigir el pronto pago del contrato antes que conocer los pormenores y avances de la gestión de supervisión.

Otro aspecto que debe abarcar el diagnóstico es la motivación. El bienestar inicial que vive el funcionario público puede debilitarse rápidamente en el momento de ser designado como supervisor de un contrato estatal, ya que prácticamente no existe una conexión motivadora y de reconocimiento, por el contrario, los supervisores son vistos como los funcionarios más propensos a investigaciones y medidas disciplinarias por acción u omisión en sus funciones. En términos de reconocimiento el ser supervisor o no, no marca ninguna diferencia frente al quehacer profesional dentro de la entidad.

La información necesaria para iniciar el diagnóstico se encuentra disponible en las diversas fuentes como informes anuales de la Contraloría General de la República, informes internos de control interno, planes de mejoramiento y estadísticas, informes de supervisión publicados en Colombia Compra Eficiente, sin embargo, esta información no se encuentra digitalizada ni organizada y debe completarse a partir de los datos aportados de quienes ejercen la supervisión y sus experiencias. Los medios digitales son indispensables para mejorar la respuesta y la toma de decisiones.

Es importante que el análisis involucre a diferentes actores, que se revisen las prácticas realizadas por cada uno de ellos evaluando los resultados obtenidos y sus experiencias. El ejercicio debe contemplar la participación de diferentes áreas y centros de formación buscando la participación o representación de todos aquellos que tienen una responsabilidad en el proceso.

Esta fase debe considerarse como un proceso de aprendizaje donde pueda comprenderse claramente la importancia de organizarse en función de un objetivo como lo es.

3.2 Capacitación y entrenamiento permanente

La capacitación y el entrenamiento requerido para ejercer la función de supervisor de contratos estatales debe estar necesariamente ajustada a las actividades de la entidad. No basta seleccionar a los mejores profesionales y juristas, si sus aportes no están completamente articulados con actividades del quehacer diario, análisis de problemas y decisiones que debe tomar el funcionario.

La guía metodológica para la implementación del Plan Nacional de Capacitación y Formación (PNCF), que orienta a las entidades al respecto de delimitación y alcance del plan, propone

generar: “un cambio de paradigma, pues se parte del hecho que para desarrollar las capacidades de los servidores públicos, se debe empezar por fortalecer las capacidades institucionales de las entidades”

A partir de allí se requiere elaborar el Diagnóstico de Necesidades de Aprendizaje Organizacional (DNAO), para la recolección de necesidades y así levantar la información sobre necesidades de capacitación individual y grupal, se propone realizarlo de acuerdo a la propuesta de la guía metodológica a partir del método de análisis de problemas PBM (por sus siglas en inglés), “En otras palabras es una metodología instruccional y centrada en el aprendiz, que busca desarrollar habilidades enfocadas en la retención a largo plazo, la solución de problemas, el aprendizaje continuo, entre otros (Wung, Jonassen & Liu, s.f.).

Se hace necesario revisar las prioridades definidas en el plan de capacitación a partir de las necesidades institucionales de capacitación planteadas en los planes de mejoramiento, estudios, encuestas y otras fuentes.

Es aquí donde se hace necesario ajustar la estrategia del SENA, la capacitación debe reorientarse de acuerdo al diagnóstico realizado y los niveles de conocimiento en que se encuentren los funcionarios. Los esfuerzos deben dirigirse a ejercicios teórico-prácticos y talleres que fomenten en compromiso, la motivación permanente y la mejora de las competencias.

Para la evaluación de resultados de la capacitación-entrenamiento y teniendo en cuenta que se espera una mejora significativa en los resultados, se propone trabajar sobre la base del modelo de Kirkpatrick (1999) “con cuatro niveles de evaluación de la formación: reacción, aprendizaje, conducta y resultados”

3.3 Control y seguimiento

No se encontró una estrategia concreta de control y seguimiento de la actividad de supervisión contractual que permita a partir de análisis y mediciones en materia de supervisión contractual.

En principio los responsables de ejercer control en la etapa contractual son, el control que ejercen las oficinas de control interno y el control que ejercen los responsables del proceso.

La importancia de la supervisión contractual, como lo afirma Balcázar (2012) “el desconocimiento que hasta ahora se le ha dado a la trascendencia que implica la actividad de supervisión ejercida en forma permanente, efectiva y oportuna sobre la ejecución del objeto del contrato estatal ha significado las deficiencias en su tratamiento por parte de la ley la jurisprudencia y la doctrina”

En virtud del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, las Oficinas de Control Interno deben “Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la entidad y recomendar los correctivos que sean necesarios”. De igual forma realizar auditorías de control de cumplimiento, control financiero, de procesos u operativo y/o el control de resultados. Es usual que estas auditorías selectivas sobre la gestión contractual de un centro de formación que realiza la oficina de control interno, deban esperar años para que se materialicen con el agravante que los resultados de la misma generalmente no son conocidos por el grupo de interesados.

Esta situación implica desde la función de autocontrol, la pérdida de una valiosa oportunidad para aprender desde ejercicios reales de supervisión que permitan complementar la preparación y competencias de los supervisores para actuar en situaciones parecidas.

La supervisión es una actividad que generalmente se ejecuta de manera individual, en el mejor de los casos y dependiendo de la complejidad del contrato se realiza junto al apoyo de supervisión o apoyo técnico designado, lo anterior en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece que “Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos”

El control y seguimiento que se propone corresponden a una estrategia de carácter permanente, estructurada y con la participación de todos los actores del proceso contractual. Tiene como fases principales la planificación, la medición y comparación de resultados frente a estándares, la determinación y análisis de desviaciones, la toma de medidas correctivas y la retroalimentación del proceso.

El sistema de gestión y control se sostiene en cinco pilares; la trazabilidad, la responsabilización, los controles la auditoria del sistema, y la valoración de los resultados como lo define Alain en las Memorias del Seminario Internacional de Interventoría y seguimiento proyectos públicos (2010).

Diversos estudios sobre el tema de la supervisión contractual son concluyentes, como lo afirma Ramírez (2014); “se evidencia de manera fuerte la necesidad de concentrar y unificar todos los procesos en un régimen igual de supervisión del contrato estatal que supla las necesidades regulatorias al interior de cada una de las entidades”.

Por último, es preciso mencionar que los ajustes propuestos corresponden a decisiones que puede tomar directamente la entidad sin esperar a cambios en la regulación de la contratación pública, pero también pueden surgir de iniciativas propias de Centros de Formación o incluso de funcionarios suficientemente motivados y con la firme convicción de que a través de iniciativas propias es posible generar cambios que afecten favorablemente los indicadores de transparencia, control y seguimiento a la supervisión contractual.

Conclusiones

Del trabajo realizado se puede inferir que las herramientas que el SENA pone a disposición de los funcionarios que ejercen la supervisión de contratos son insuficientes para ejercer una efectiva labor de supervisión. La planeación del proceso contractual en todas sus etapas, la capacitación-entrenamiento y el seguimiento y control generan una amplia oportunidad de mejora.

El aspecto que más influye en la falta de efectividad del ejercicio de la supervisión contractual es la falta de un enfoque sistémico del proceso contractual del SENA, esta situación genera reproceso en sus etapas, no permite ver el ejercicio contractual como un todo, implica esfuerzos individuales que multiplican los recursos requeridos. La falta de conocimiento de una base legal en contratación, la desmotivación y el carácter impositivo y de recarga de funciones genera en los supervisores un ambiente inapropiado para la responsabilidad que ejercen.

Las guías, directrices y normas internas son frágiles, obsoletas o inapropiadas, se hace necesario implementar ajustes a la reglamentación interna de la supervisión, que permita obtener manuales de procedimientos, guías y formatos ajustados a las necesidades específicas de la entidad y de cada tipo de ejercicio contractual. Se requiere una capacitación-entrenamiento a la medida.

No se garantiza la aplicación del principio de planeación en las etapas contractual y pos contractual del proceso, situación incide desfavorablemente, ya que este es base fundamental para fomentar la transparencia, objetividad y mitigación de riesgos.

Los argumentos de la estrategia propuesta para fortalecer el proceso de contratación fue validada, durante la investigación, su implementación corresponde a una nueva fase.

El ejercicio de investigación realizado tiene una relación directa con la Maestría en Administración de Organizaciones, permitió identificar plenamente un problema, analizarlo, estudiar su impacto y generar una propuesta diferencial como aporte y ejercicio profesional.

Recomendaciones

Es importante reconocer al supervisor como eje fundamental en la ejecución del contrato y la gestión de control y vincularlo desde la etapa precontractual del proceso.

Es necesario crear talleres de capacitación adaptados inicialmente en un entorno regional a partir de los ejercicios contractuales donde han quedado evidenciadas acciones de no conformidad.

La implementación de la valoración de resultados del ejercicio de la supervisión en el SENA, es una actividad no independiente que puede generar a partir del análisis, resultados inmediatos que permitan gestionar y retroalimentar el proceso con gran impacto en la resolución de problemas cotidianos.

Referencias Bibliográficas

- Amaya, C. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. *Revista Via Iuris*, vol. 20, p. 105-119.
- Aponte Díaz, Iriana (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra", en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, N.º 11. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 177-207.
- Balcazar L, (2012). *La supervisión de los contratos estatales en las entidades autónomas del nivel nacional de la administración pública*. Tesis de postgrado. Bogotá, D.C: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Benavides R, Jose L. (2007). *Reforma de la ley 80 de 1993. Mucho ruido y pocas nueces"* *Lecciones De Derecho Disciplinario. Volumen Vii*. En: Colombia ISBN: 978-958-8295-70-1 ed: Instituto De Estudios Del Ministerio Publico Procuraduría General De La Nación, p. 215 – 270.
- Bobbio, Norberto. (2002). *Entre dos repúblicas. En los orígenes de la democracia italiana [1996]*. Traducción de Ómar Álvarez Salas. México D.F.: Siglo veintiuno, p. 39-40.
- Borda, Alejandro. (2014). La buena fe en la etapa precontractual, 129 *Vniversitas*, 39-79
Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.VJ129.lbfe>
doi:10.11144/Javeriana.VJ129.lbfe.
- Castro, Carlos. (2017). *La corrupción pública y privada, causas efectos y mecanismos para combatirla*. Bogotá, D.C: Editorial Universidad del Rosario.
- Colombia. Resolución 202 de 2013, por la cual se adopta el Manual de contratación del SENA.
Recuperado de: <http://compromiso.sena.edu.co/documentos/vista/descarga.php?id=1643>

Colombia. Resolución 203 de 2013, por la cual se adopta el Manual de Supervisión del SENA.

Recuperado de: <http://compromiso.sena.edu.co/documentos/vista/descarga.php?id=1722>.

Colombia. SENA (2016). Informes de Gestión, Evaluación y Auditoría. Recuperado de:

<http://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/Paginas/informesEvaluacion.aspx>

Colombia. Seminario internacional de interventoría y seguimiento de proyectos públicos. (2009)

Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Memorias. Facultad de ciencias económicas.
162 p.

Constitución Política de Colombia de (1991). [C.P.].

Colombia. Decreto 222 de 1983. Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. 2 de febrero de 1983. D.O. año CXIX. N. 36189. 9.

Colombia. Decreto 1082 de 205, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario, del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

Colombia Compra eficiente. *Difusión del proyecto de reforma normativa del sistema de compra pública*. Recuperado de:

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20160801_informegestion_reformanormativascp_01.pdf.

Colombia. Decreto 4170 de 2011, por el cual se crea La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, se determinan sus objetivos y estructura.

Colombia. Ley 80 de 1993, por la cual se expide el estatuto general de la contratación pública en Colombia. Diario Oficial No. 41.094, de 28 de octubre de 1993.

Colombia. Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007

Colombia. 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. Diario oficial 48128 de junio 12 de 2011.

Colombia. Sentencia Corte Constitucional C-300 de 2012. Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt.

Colombia. Sentencia T406-1992 Corte Constitucional Sentencia. Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón.

Colombia. Sentencia C434/2013 .Tema Deberes y facultades de los interventores en los contratos estatales. Magistrado Ponente Alberto Rojas Rios.

Colombia. Sentencia N° 11001-03-27-000-2009-00029-00(17767) de Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Cuarta, de 3 de Noviembre de 2011.

Colombia. Consejo de Estado, Sección Tercera, 2013, Consejero Ponente, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Expediente (23715)

Colombia Compra Eficiente (2016). Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales.

Colombia Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el código único disciplinario.

Colombia Ley 87 de 1993 Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado.

Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de agosto de 2013, Sentencia radicado 29131.

Garay, L. J; Salcedo-Albarán, E.; De León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). *La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la captura económica del Estado*. Recuperado de: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura%20del%20Estad.pdf>.

Guiñez, C (2016) Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Recuperado <http://ricg.org/el-rincon-del-experto/seccion/164/es/pg/1/>

Informe de auditoría al SENA por parte de la Contraloría General de la República. CGR.CDSS-046 de Junio de 2017.

Kirkpatrick, D. L. (1999). Evaluación de acciones formativas. Los cuatro niveles. Barcelona, EPISE.

Malaret, E. (2016). El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia. *Revista digital de Derecho Administrativo*. N° 15, primer semestre, Universidad Externado de Colombia, p. 21-60.

OCDE (2014), *Colombia: La implementación del buen gobierno*. OECD Publishing.

Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es>

Pachón L, Carlos. (2014). Contratación Pública. Análisis normativo, descripción de procedimientos, estatuto general, normas complementarias. 6ª ed. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Plan Institucional de Capacitación Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Recuperado:

<http://www.sena.edu.co/es->

[co/transparencia/Documents/plan_institucional_capacitacion_pic_2018.pdf](http://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/Documents/plan_institucional_capacitacion_pic_2018.pdf)

PNUD Colombia (2011). Buenas prácticas de transparencia en la gestión contractual.

Prieto H, Jorge E. (2011). Gestión estratégica organizacional. 3ª ed. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Buenas Prácticas para la Promoción de la Transparencia a Nivel Local. Colección Gobernabilidad Democrática. Colombia 2010.

Ramírez, L, (2014). Supervisión de los contratos estatales en los órganos de las ramas legislativa y judicial. Tesis de postgrado. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Bogotá, Colombia.

Rincón Salcedo, Javier. (2012). *Del descontrol de la producción normativa en materia de contratación pública en Colombia*. Universitas, 319-337.

Rodríguez, Mauro y Ramírez Patricia. (1990). Administración de la capacitación. Cia editorial Electrocom México

Rosero M, Bertha C. (2011). Contratación Estatal, Manual Teórico Práctico. Ediciones de la U.

Suarez Beltrán, Gonzalo (2014). *Estudios de derecho contractual Público*. Bogotá. Ediciones Legis.