



Departamento Administrativo
de la FUNCIÓN PÚBLICA
República de Colombia

PROSPERIDAD
PARA TODOS



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 2014600005161
Fecha: 15/01/2014 10:00:07 a.m.

Bogotá, D.C.

Señora
AYDEE TRUJILLO CORRALES
E-mail: trujillo2030@hotmail.com.

REF: EMPLEOS. Funciones. Ejercicio de la Supervisión de contratos relacionados con actividades de Control Interno. Radicación 20132060200202 del 27 de diciembre de 2013.

Respetada señora, reciba un cordial saludo:

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta acerca de quién podría ejercer las funciones de supervisión de contratos de los contratistas que apoyan las actividades de la oficina de control interno, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Sobre el tema, esta Dirección se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre el ejercicio de la supervisión de contratos por parte de la Oficina de Control Interno o del Jefe de la Oficina de Control Interno, mediante conceptos en los cuales se ha concluido lo siguiente:

"(...) de acuerdo con el objeto y las funciones de asesoría y evaluación que cumple la oficina de control interno y de la autonomía para el desempeño de esas funciones, en criterio de esta Dirección, los Jefes de la Oficina de Control Interno no pueden ser supervisores de ningún contrato de la entidad, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 87 de 1993";

Al ser el ejercicio de la supervisión de contratos un desarrollo de la figura de la asignación de funciones de la cual pueden ser sujetos todos los empleados públicos siempre que no se desconozcan los propósitos y finalidades de la misma, debe ser en consecuencia la propia administración quien determine y defina conforme a sus competencias, el funcionario a quien se le puede efectuar esta asignación atendiendo a la naturaleza de las funciones que desempeña.

Con el propósito de tener una orientación en el tema, que pueda servir de apoyo en la decisión a tomar sobre esta asignación de funciones, me permito adjuntar al presente concepto radicado con el No. 20136000085601 del 31 de mayo de 2013, mediante el cual esta Dirección Jurídica revisó el tema de la supervisión de contratos por parte de los servidores públicos.

"Tú sirves a tu país, nosotros te servimos a ti"

Carrera 6 No. 12-62, Bogotá, D.C., Colombia • Teléfono: 334 4080/87 • Fax: 341 0515 • Línea gratuita 018000 917 770
Código Postal: 111711. Internet: www.dafp.gov.co • Email: webmaster@dafp.gov.co





Departamento Administrativo
de la **FUNCIÓN PÚBLICA**
República de Colombia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Cordialmente,

Claudia Hernández León
CLAUDIA PATRICIA HERNÁNDEZ LEÓN
Directora Jurídica

Anexo. Lo anunciado

RMM/JFCA

600.4.8.

"Tú sirves a tu país, nosotros te servimos a ti"

Carrera 6 No. 12-62, Bogotá, D.C., Colombia • Teléfono: 334 4080/87 • Fax: 341 0515 • Línea gratuita 018000 917 770
Código Postal: 111711. Internet: www.dafp.gov.co • Email: webmaster@dafp.gov.co





Departamento Administrativo
de la **FUNCIÓN PÚBLICA**
República de Colombia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20136000085601
Fecha: 31/05/2013 05:00:38 p.m.

Bogotá, D.C.

Doctora
ALEIDA MARIA ZAPATA CARDENAS
Directora de Desarrollo Organizacional
GOBERNACION DE ANTIOQUIA
E-mail: azapatac@antioquia.gov.co

REF: **VARIOS**. Es viable que un funcionario del nivel técnico ejerza la supervisión de un contrato? Radicación 20139000012322.

Respetada doctora, reciba un cordial saludo:

En relación a la comunicación de la referencia, me permito manifestarle que resulta necesario, a fin de determinar la viabilidad de que los funcionarios en el nivel técnico se desempeñen como supervisores de los contratos de la entidad, revisar los temas de la asignación de funciones de un lado, y de otro el ejercicio de la función de supervisión y sus implicaciones legales.

Respecto de la Asignación de funciones, la Corte Constitucional, señaló en sentencia C-428 de 1997, lo siguiente:

De la Asignación de Funciones:

"La generalidad debe ser que las funciones de los distintos empleos públicos se encuentren detalladas o precisadas, en la forma más completa posible, en el Manual Específico de Funciones de cada entidad y, la excepción, la fijación de otras por parte de los superiores jerárquicos, para evitar abusos tanto de la administración como del mismo empleado.

*Las funciones concretas o específicas que le corresponde cumplir a cada uno de esos empleos en el ente gubernamental al que pertenezca el cargo, son fijadas por el jefe del organismo respectivo en el llamado Manual Específico de Funciones que, dicho sea de paso, no puede violar normas de superior jerarquía, esto es, la Constitución y las leyes. (...) Nada impide que mediante reglamentos se asigne por parte del Presidente de la República, del jefe de la entidad respectiva, e inclusive de los jefes inmediatos o de cualquier otra autoridad competente del mismo organismo, funciones a los empleados de un determinado ente público (...) **siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos generales señalados en el Manual General de***



Funciones y no se desvirtúan los objetivos de la institución y la finalidad para la cual se creó el empleo.

La asignación de funciones no tiene una reglamentación para determinar por cuánto tiempo se pueden asignar las funciones adicionales a un empleado, ni hasta cuántas de estas funciones se le pueden asignar, los límites para esta asignación están en la definición de empleo que trae el artículo 19 de la ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, que dice: "1. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado."

Se entiende por empleo el conjunto de funciones que una persona natural debe desarrollar y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado".

A la asignación de funciones se puede acudir cuando surjan funciones adicionales que por su naturaleza puedan ser desempeñadas por empleados vinculados a cargos de la planta de personal de la entidad, sin que se transforme el empleo de quien las recibe, o cuando la entidad necesita que se cumpla con algunas de las funciones de un cargo vacante temporal y/o definitivamente, pero siempre que las mismas tengan relación con las del cargo al que se le asignan.

Igualmente ha señalado Corte Constitucional, frente a esta figura, lo siguiente,

II.- De la Asignación de Funciones.-

Considera la Sala del caso, llamar la atención sobre la forma impropia como usualmente dentro de la administración pública se asignan funciones de un cargo, a través del mecanismo denominado "asignación de funciones" mecanismo o instituto que no existe jurídicamente como entidad jurídica autónoma dentro de las normas que rigen la administración del personal civil al servicio del Estado.

De donde proviene dicho uso? Pues, no de otro diferente al acudir o echar mano (como en el común de la gente se diría) por parte de la administración pública, de la última función que se relaciona para cada cargo dentro de los Manuales de Funciones y Requisitos de las entidades estatales, al señalar que el empleado cumplirá, además de las expresamente señaladas: "Las demás funciones que se le asignen por el jefe inmediato".

Se considera del caso precisar, que dicha función de amplio contenido no puede ser limitada, sino que debe referirse siempre y en todos los casos a un marco funcional y concreto, esto es, que dichas funciones deben hacer referencia a las funciones propias del cargo que se desempeña por el funcionario a quien se asignan. No es procedente su desconexión, de tal manera que el jefe inmediato si puede asignar otras funciones diferentes a las expresamente contempladas en el respectivo Manual de Funciones y Requisitos de la entidad, de acuerdo a las necesidades del servicio, a los fines y objetivos propios de cada entidad, pero, dentro

'C-447 de 1996

"Tu sirves a tu país, nosotros lo servimos a ti"
Carrera 5 No. 12-62, Bogotá, D.C., Colombia • Teléfono: 324 482087 • Fax: 341 0515 • Línea gratuita 018000 917 770
Código Postal: 111711, Internet: www.dalib.gov.co • Email: webmaster@dalib.gov.co



Departamento Administrativo
de la FUNCIÓN PÚBLICA
República de Colombia

PARA TODOS
PROSPERIDAD





del contexto de las funciones propias del funcionario y acordes al cargo que ejerce y para el cual ha sido nombrado. (Negrilla original subraya nuestra) ²

Así mismo se considera importante resaltar lo dicho por la Comisión Nacional del Servicio Civil en el concepto 02-005664 del 21 de abril de 2009, en el cual consideró:

2.2 Asignación de funciones - Diferencia entre empleo y empleado. *En oportunidades anteriores y con relación a la asignación de funciones, el Despacho se ha pronunciado en los siguientes términos:*

La legislación colombiana se ha referido a la asignación de funciones a los empleos y no a los empleados. En el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968, se define el empleo público como el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley y el reglamento o asignadas por autoridad competente. El artículo 2º del Decreto 1042 de 1978 y los Decretos 1569 y 2503 de 1998, definen al empleo como el conjunto de funciones que una persona natural debe desarrollar. Estas definiciones separan el empleo del empleado e ilustran acerca de la eventualidad de tener empleos sin empleados, pero no éstos sin aquellos.

Por su parte, la Ley 909 de 2004 en el artículo 19, al definir Empleo Público como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona, también hace la distinción claramente, entre empleo y empleado y evidencia que las funciones se asignan al empleo y no a su titular. (...)

En primer lugar, es dable recordar que a cada empleo le corresponde un manual específico de requisitos y funciones en el cual se detallan las competencias laborales requeridas para su desempeño y las funciones que se le asignan. Sin embargo, la entidad, con observancia de los principios que rigen la función administrativa, podrá asignar al empleado funciones diferentes a las establecidas en el manual de requisitos y funciones, siempre y cuando sean afines a la naturaleza del empleo que desempeña, cuando la entidad considere que sea necesario para cumplir los planes de desarrollo y las finalidades a su cargo. Por tanto, las nuevas funciones deberán estar relacionadas con el núcleo esencial y con el nivel de responsabilidades del empleo en aras del cumplimiento de los fines, planes y programas de la entidad. (Subrayado fuera del texto).

Conforme a los elementos señalados es posible establecer que cuando se hace una asignación de funciones, las nuevas funciones no deben desnaturalizar el empleo, es decir, deben ser compatibles y estar relacionadas con las que ejerce el funcionario en el cargo del cual es titular y que se encuentran en el respectivo Manual de Funciones. También es necesario tener en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en el sentido de que no resulta viable asignar todas y cada una de las funciones, puesto que esa no es la razón de ser de la figura.

De otro lado, respecto del ejercicio de la supervisión resulta necesario contextualizar esta función así como precisar sus funciones y responsabilidades con el fin de determinar si la misma puede ser ejercida por funcionarios del nivel técnico:

La Procuraduría General de la Nación dentro del proceso disciplinario No. 162-97771 de 2004, conceptuó sobre la función del supervisor lo siguiente:

² SENTENCIA T - 105 DE 2002





Por esa razón, de acuerdo con la naturaleza del objeto que se ejecuta, deben seguirse las normas asociadas a la misma, pero también alrededor de la práctica que ello requiere, es decir, ante el desenvolvimiento cotidiano de la ejecución del contrato que incide en el resultado final de la ejecución. De esa manera, el supervisor y/o Director de (...) atiende a las condiciones que durante la ejecución del contrato puedan afectar su normal desarrollo y conducir a resultados insatisfactorios o a comprometer la responsabilidad de la Entidad, por lo que habrán de tenerse

La supervisión se ejerce básicamente mediante el control sobre las especificaciones y condiciones en que se dirige la ejecución del contrato y que inciden en la oportuna y adecuada obtención de resultados satisfactorios. El empeño de la entidad no se limita al cumplimiento del objeto y a su calidad. La ejecución contractual debe ajustarse en todo a las exigencias que el entorno le requiere, a los riesgos connotables al ejercicio de las actividades en consideración del contexto espacial en el que la misma se desenvuelve, no sólo por proteger sus propios intereses sino por mantener el desarrollo del contrato en condiciones normales de ejecución que aseguren su realización.

Sobre este último aparte es necesario destacar la importancia de la actividad que debe desplegar el supervisor del contrato, en cumplimiento de las funciones señaladas, concretamente referidas a la responsabilidad que adquiere de ejercer un seguimiento permanente y continuo que le permita verificar la ejecución normal del contrato para prevenir, situaciones de dilación, demoras o incumplimientos parciales que a la postre conlleven a un incumplimiento total que motive dar por terminada la relación contractual en forma anticipada y por ende, a declarar la caducidad del contrato.

Al (...) y supervisor, por mandato legal le correspondía cumplir y hacer cumplir el objeto y todas y cada una de las cláusulas contractuales y en especial las obligaciones contractuales.

La supervisión formal consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos que sean necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del objeto contratado. La supervisión material consiste en la comprobación y certificación de la efectiva y real ejecución y cumplimiento del objeto contratado y el informe anexo al certificado de cumplimiento, es el sustento del debido pago de las obligaciones contractuales.

En este sentido es claro que la vigilancia del supervisor y/o Director de (...) se dirige a que debe examinar permanentemente el estado de ejecución del objeto contratado, así el cumplimiento de las funciones propenden y garantizan el aseguramiento jurídico de las actividades involucradas por la naturaleza del objeto contractual en ejecución, su normal desarrollo y el cabal cumplimiento de lo contratado.

Es así como en virtud de tales poderes la Entidad, ejerce la dirección, control y vigilancia del contrato. Por ello, cuando (sic) el interventor o supervisor del contrato, según sea el caso, tiene el deber legal de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios, que pretende satisfacer con el objeto contratado.

"Sea lo primero recordar que con la contratación administrativa las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, que colaboran con ellas en el cumplimiento de esos fines (art. 3 Ley 80/93), y que para obtener el buen servicio debe haber continuidad en su prestación, razón por la cual la citada Ley 80 en el Art. 74, dota a las entidades estatales de medios para lograr el eficaz cumplimiento del objeto contractual, encaminado a obtener la satisfacción del interés público colectivo que le ha sido encomendado.

PROSPERIDAD PARA TODOS

Departamento Administrativo de la Función Pública República de Colombia





presentes las condiciones adecuadas frente a todos los elementos relacionados en la ejecución, entre otros se debía ocupar de vigilar que la documentación necesaria para llevar a cabo las tareas propias del objeto del contrato, se le suministrara en forma diligente y sin dilaciones a la contratista para que cumplieran el objeto contratado."

En este sentido, le corresponde a los supervisores en representación de la entidad velar por el cumplimiento estricto de las obligaciones financieras, económicas, técnicas y legales derivadas del contrato a cargo del contratista, para lo cual deberá tener en cuenta, en lo pertinente, lo establecido en el manual de contratación de la entidad. Lo anterior en razón, igualmente a que la actividad de supervisión es parte primordial del control y vigilancia de la actividad del contratista con el fin de lograr el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el contrato, y un mecanismo para proteger los intereses de la entidad, verificar el estado financiero y contable del contrato, supervisar y ejecutar las actividades administrativas necesarias para el manejo y ejecución del mismo y determinar el cumplimiento de las especificaciones técnicas emanadas del objeto contratado.

La función de los supervisores o empleados designados por los directivos o jefes inmediatos para ejercer la supervisión del contrato no contaba con una regulación específica en la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública ni en sus decretos reglamentarios, y sólo hasta la expedición de la Ley 1474 de 2011³, en su artículo 83 se define la función de supervisión 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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal 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.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

³ 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 consecuencia, con fundamento en las normas, la jurisprudencia y conceptos citados, considera esta Dirección Jurídica que el desempeño de la función de supervisor por parte de los servidores del nivel técnico así como de los servidores que pertenecen a los demás niveles jerárquicos establecidos en el Decreto 770 de 2005 para las entidades del orden nacional o en el Decreto 785 de 2005 para las entidades del orden territorial, se encuentra viable atendiendo a la figura de la Asignación de Funciones diferentes al empleo específico, siempre y cuando del

ARTICULO 51. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley."

10. 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.

"ARTICULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

Artículo 26 numeral 1º. y el artículo 51 que a la letra disponen:

Estatuto contractual:

De igual forma, la actividad de supervisión encuentra fundamento en las siguientes normas del

todo caso estará a cargo del Supervisor respectivo.
Norma con la cual se establece la diferencia entre la supervisión e interventoría. En los términos anotados la supervisión la realizará directamente la entidad estatal a través de sus funcionarios cuando no requiera conocimientos especializados. No obstante, cuando lo amerite el respectivo caso, podrá contratar personal de apoyo, para que le brinde el soporte requerido al Supervisor del contrato a través de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con el objeto de realizar adecuadamente su labor de supervisión que en

PARÁGRAFO 2º. El Gobierno Nacional reglamentará la materia".

PARÁGRAFO 1º. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

El contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

del supervisor.

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

PARA TODOS

Departamento Administrativo de la FUNCIÓN PÚBLICA República de Colombia





Departamento Administrativo
de la **FUNCIÓN PÚBLICA**
República de Colombia

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

ejercicio de las funciones específicamente desarrolladas haya una relación directa con el objeto de contrato que se busca supervisar o vigilar ya sea por el conocimiento directo de la actividad o por la experiencia que se tenga en función del contrato o materias del contrato. Bajo estos términos el ejercicio de la supervisión no implicaría, se anota, la desnaturalización del ejercicio de las funciones propias del cargo sino más bien de colaboración con los fines generales que persigue la entidad, la cual deberá ser desarrollada en los términos de contrato y en la regulación específica que sobre el tema se haya adoptado en el Manual Interno de Contratación de la Entidad

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Cordialmente,

CP
CLAUDIA PATRICIA HERNÁNDEZ LEON
Directora Jurídica

CM
RMM/JFCA
GCJ -601 - 20139000012322.

