



Función Pública

Concepto 355931 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000355931

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000355931

Fecha: 28/09/2021 11:57:56 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: EMPLEO - Funciones. Supervisión de contratos y convenios en una entidad territorial. Radicado: 20219000606362 del 01 de septiembre de 2021.

En atención a la comunicación de referencia, en la cual consulta sobre la procedibilidad de que a una funcionaria titular del empleo Técnico Administrativo por una reforma administrativa en el Manual de Funciones y de Competencias Laborales de una entidad territorial, como funciones a su cargo tenga que asumir la supervisión de los contratos y convenios, previa designación del ejecutivo municipal, me permito indicarle lo siguiente:

En primer lugar, sobre el particular, es necesario indicar que el artículo 122 de la Constitución Política, en relación con el empleo público, dispuso:

“No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento. y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.” (Subrayado fuera del texto original)

A su vez, la Ley 909 de 2004, en la materia, consagra:

“ARTÍCULO 19.- El empleo público.

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.

2. El diseño de cada empleo debe contener:

a) *La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;*

b) *El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo;*

c) *La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales.”*

Bajo las anteriores disposiciones normativas, se colige que el empleo debe ser entendido como 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. Por tanto, y atendiendo lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta Política, cada empleo debe tener la descripción del contenido funcional, que permita a su titular identificar con claridad las responsabilidades.

Para tal fin, corresponde a cada entidad establecer un Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales donde se identifiquen los perfiles requeridos y las funciones propias de cada empleo que se encuentre en la planta de personal para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

En este sentido, y abordando su consulta en concreto, la Ley 734 de 2002, como deberes de todo servidor público dispuso los siguientes, a saber:

“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.” (Subrayado del numeral 1° fuera del texto original)

La Ley 80 de 1993, en el mismo sentido, en relación con el ejercicio de la supervisión de los servidores públicos, dispuso:

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

1o. 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 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.” (Subrayado fuera del texto original)

Por su parte, el Decreto 1082 de 2015, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.1.2.5.3. Manual de contratación. Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente.”

Entretanto, la Procuraduría General de la Nación dentro del proceso disciplinario No. 161-97771 de 2004, conceptuó en los siguientes términos sobre la función del supervisor en el marco de los contratos estatales, a saber:

“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. 14, 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.

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.

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 los cumplimientos 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.

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 contraídas.

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 contraídas.

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.

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 requiera, a los riesgos connaturales al ejercicio de las actividades en consideración del contexto espacial en el que la misma se desenvuelva, no sólo por proteger sus propios intereses sino por mantener el desarrollo del contrato en condiciones normales de ejecución que aseguren su realización.

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 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

contratista para que cumplieran el objeto contratado.” (Subrayado fuera del texto original)

Como deberes de los servidores públicos entonces, se encuentra el de cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos, entre otros, en la Constitución, las leyes, decretos, ordenanzas, y como para el caso objeto de consulta, en los manuales de funciones y de competencias laborales; servicio que se cumplirá con diligencia, eficiencia e imparcialidad, absteniéndose de cualquier acto u omisión de sus tareas encomendadas.

En ese sentido, de acuerdo con la disposición normativa sobre la obligación de las entidades estatales de contar con un manual de contratación, donde la supervisión y seguimiento de la ejecución de los contratos se encuentra fijada dentro de los procedimientos para desarrollar la gestión contractual de una entidad, en la cual se examina permanentemente el estado de ejecución del objeto contratado, su desarrollo normal y el cabal cumplimiento de lo contratado, se entenderá que de acuerdo con el principio de responsabilidad consagrada en la Ley 80 de 1993, los servidores públicos se encuentran obligados al cumplimiento de estos fines.

Así también lo dispuso la Ley 1474 de 2011, que en su artículo 83, sobre la supervisión e interventoría contractual, señala que, con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la concurrencia 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 sea el caso.

De otro lado, respecto del ejercicio de la supervisión de contratos, resulta necesario contextualizar esta función, así como precisar sus funciones y responsabilidades con el fin de determinar si la misma puede ser ejercida por los empleados públicos.

En este sentido, se indica que les 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.

De acuerdo con lo expuesto, se considera procedente que a un empleado se le asigne la función de supervisión de contratos, siempre, que como ya se advirtió, las funciones asignadas guarden relación con el cargo que se ejerce.

En ese sentido, se precisa que en el caso que en el marco funcional del cargo no se encuentre la función específica de supervisar contratos estatales, la administración tiene la facultad de asignar la supervisión de un contrato, siempre y cuando en el ejercicio de las funciones desarrolladas haya una relación directa con el objeto de contrato que se busca supervisar 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 la desnaturalización del ejercicio de las funciones propias del cargo, sino más bien de colaboración con los fines generales que persigue la entidad; dicho análisis es propio del empleado público junto con la Administración.

1. Así entonces, y para dar respuesta a su tema objeto de consulta, en criterio de esta Dirección Jurídica, todo servidor público se encuentra obligado a cumplir con los deberes dispuestos en el Manual de Funciones y de Competencias Laborales para el cargo del cual es titular, en su caso ejerciendo funciones de supervisor en contratos y convenios, a través del seguimiento técnico y administrativo, celebrados por la entidad territorial.

Es importante aclarar que, el ejercicio de la supervisión de los contratos o convenios celebrados por la entidad no implica la desnaturalización del ejercicio de las funciones propias del cargo, sino que es la colaboración con los fines generales que persigue la respectiva entidad territorial, la cual deberá ser desarrollada en los términos del contrato o convenio y en la regulación específica que sobre el tema se haya adoptado en el Manual Interno de Contratación de la Entidad.

Finalmente, para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Valeria B.

Revisó: Harold Herreño.

Aprobó: Armando López Cortes.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. *"por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones"*
2. *"Por la cual se expide el Código Disciplinario Único."*
3. *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública."*
4. *"por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional"*
5. *"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."*

Fecha y hora de creación: 2024-12-12 08:33:03