Factores jurídicos, técnicos administrativos y financieros que inciden en las debilidades de los informes de supervisión contractual en la alcaldía de Rionegro.
Revisión crítica y propuesta de mejoramiento

Judy Lorena Restrepo Chaverra
Juan Bautista Jaramillo Arroyave
Carlos Alberto García Ospina

Monografía presentada para optar al título de Especialista en Auditoría y Control de Gestión

Asesora
Claudia María Rivera Osorio

Universidad de Antioquia
Facultad de Ciencias Económicas
Especialización en Auditoría y Control de Gestión
Medellín, Antioquia, Colombia
2025

Cita	(Restrepo Chaverra, Jaramillo Arroyave & García Ospina, 2025)
Referencia **Estilo APA 7 (2020)**	Restrepo Chaverra, J. L., Jaramillo Arroyave, J. B., & García Ospina, C. A. (2025). *Factores jurídicos, técnico, administrativos y financieros que inciden en las debilidades de los informes de supervisión contractual en la Alcaldía de Rionegro. Revisión crítica y propuesta de mejoramiento.* [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

creative commons CC BY NC SA

Especialización en Auditoría y Control de Gestión

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
Vicerrectoría de Docencia
Sistema

Centro de Documentación Economía

Repositorio Institucional: http://bibliotecadigital.udea.edu.co

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Dedicatoria

Dedicamos este trabajo a nuestras familias, por su apoyo incondicional, y a quienes creen en la función pública como un compromiso ético con la sociedad. Su ejemplo de integridad y perseverancia nos inspira a contribuir desde el conocimiento a una gestión más transparente y responsable en nuestro país.

Agradecimientos

Agradecemos a nuestra asesora académica por su guía experta y a los funcionarios de la Alcaldía de Rionegro que compartieron su experiencia con generosidad. También, a la Universidad por brindarnos las herramientas metodológicas que hicieron posible esta investigación, y a todas las personas que, desde su labor diaria, dignifican la administración pública en los territorios.

Tabla de contenido

Pág.

Resumen 9

Abstract 10

1. Título del proyecto de investigación 11

2. Planteamiento del problema de investigación 11

2.1 Descripción del problema 11

2.2 Formulación del problema de investigación 12

3. Justificación 13

4. Objetivos 15

4.1 Objetivo general 15

4.2 Objetivos específicos 15

5. Marcos de referencia 16

5.1 Marco legal 16

5.2 Marco teórico 20

5.3 Marco conceptual 22

6. Diseño metodológico 23

6.1 Tipo de Investigación 23

6.2 Enfoque 24

6.3 Estrategia de Revisión 24

6.3.1 Criterios de selección 24

6.4 Fases del proceso 24

6.5 Consideraciones éticas 25

6.6 Tipo de monografía 25

6.7 Instrumentos y herramientas 25

6.7.1 Instrumento de recolección 25

6.7.2 Herramientas para revisión y gestión bibliográfica 26

6.7.3 Técnicas de análisis 26

6.8 Diagnóstico de la organización 26

7. Contextualización 28

7.1 Análisis de los factores jurídicos, técnicos, financieros, y administrativos 30

7.2 Articulación de factores en el informe de supervisión 33

7.3 Responsabilidades y consecuencias 35

7.4 Debilidades evidenciadas en auditorías oficiales relacionadas con la supervisión contractual 37

7.4.1 Debilidades de los informes de supervisión contractual — estudio comparado (Rionegro, Bello y Envigado). 42

7.4.2 Identificación de debilidades y buenas prácticas. 45

7.4.3 Buenas prácticas observadas en Bello (aplicables a Rionegro). 45

7.4.4 Aspectos relevantes en Envigado. 45

7.4.5 Recomendaciones operativas y normativas (vinculación con Ley 80 y Ley 1474). 46

7.4.6. Comparativo manual de supervisión municipio de Rionegro y Colombia Compra Eficiente. 47

7.4.7 Diferencias determinantes. 49

8. Análisis y presentación de resultados finales 50

9. Conclusiones 52

10. Recomendaciones 54

Referencias bibliográficas 57

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1 Marco legal de la investigación 17

Tabla 2 Factores jurídicos, técnicos, financieros, y administrativos 31

Tabla 3 DOFA – Proceso Contractual Alcaldía de Rionegro 355

Tabla 4 Debilidades evidenciadas en auditorías oficiales 37

Tabla 5 Deficiencias en la publicación de documentos en la plataforma SIA Observa 40

Tabla 6 Debilidades de los informes de supervisión contractual — estudio comparado (Rionegro, Bello y Envigado) 43

Tabla 7 Cuadro comparativo 48

Siglas, acrónimos y abreviaturas

MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
NPM	New Public Management.
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública.

Resumen

Esta monografía analiza los factores jurídicos, técnicos, administrativos y financieros que explican las debilidades estructurales de los informes de supervisión contractual en la Alcaldía de Rionegro y su impacto en la transparencia, el control y la ejecución del gasto público. Metodológicamente se desarrolló una revisión bibliográfica y documental con enfoque cualitativo, apoyada en una matriz de revisión, búsqueda sistemática en bases académicas (publicaciones 2020–2025) y análisis de contenido temático. De forma complementaria, se revisaron manuales y procedimientos institucionales, y se sistematizaron hallazgos de auditorías oficiales recientes para identificar patrones recurrentes de falla. En los resultados se observan planeación precontractual insuficiente (estudios previos incompletos), heterogeneidad de formatos y criterios de reporte, limitaciones de idoneidad y sobrecarga laboral en supervisores y apoyos, debilidades en la trazabilidad documental y en la publicación oportuna en plataformas, y controles técnicos/financieros poco consistentes (por ejemplo, entregables no verificables, variación de supervisores, pagos sin correlación con el avance), que reducen el valor probatorio del informe, afectan la toma de decisiones y elevan riesgos fiscales y disciplinarios. Como aporte, se plantea una ruta de mejoramiento orientada a: estandarización con listas de chequeo e indicadores, fortalecimiento de la planeación y del expediente mínimo, capacitación institucional, articulación interdependencias y uso de herramientas tecnológicas para seguimiento y alertas tempranas.

***Palabras clave*:** Supervisión contractual; Contratación estatal; Gestión pública territorial; Control interno; Control fiscal; Control de gestión; Auditoría administrativa.

Abstract

This monograph examines the legal, technical, administrative and financial factors that explain recurring weaknesses in contractual supervision reports in the Municipality of Rionegro (Antioquia, Colombia) and how these weaknesses affect transparency, internal control and the effective execution of public contracts. The study adopts a qualitative design based on a critical bibliographic and documentary review. It uses a structured review matrix, systematic searches of academic literature published between 2020 and 2025, and thematic content analysis. In addition, the research contrasts institutional manuals and procedures with recent official audit findings to map recurrent patterns of non-compliance and operational gaps. Findings show insufficient pre-contract planning (incomplete preliminary studies), heterogeneous reporting formats and criteria, limited suitability and workload pressures among supervisors and support staff, weak documentary traceability and delayed publication on oversight platforms, and inconsistent technical/financial controls (non-verifiable deliverables, frequent reassignment of supervisors, and payments not clearly aligned with physical progress). These conditions reduce the evidentiary value of supervision reports, constrain decision-making and increase fiscal and disciplinary exposure. The monograph proposes an improvement pathway focused on standardization through checklists and indicators, strengthening the minimum contract file, targeted training, inter-department coordination, and a more systematic use of digital tools for monitoring and early warnings.

***Keywords*:** Contract supervision; Government contracting; Territorial public management; Internal control; Fiscal control; Management control; Administrative auditing.

1. Título del proyecto de investigación

Factores jurídicos, técnicos y administrativos que inciden en las debilidades de los informes de supervisión contractual en la Alcaldía de Rionegro, Revisión crítica y propuesta de mejoramiento.

2. Planteamiento del problema de investigación

2.1 Descripción del problema

La gestión contractual en la administración pública colombiana es un asunto de alta sensibilidad institucional considerando que este proceso resulta convergente la gestión de compromisos financieros, jurídicos y técnicos, todos ello con notable impacto sobre el erario. No debe olvidarse que este proceso además de la ejecución de recursos públicos también implica el condicionamiento de la eficiencia, la transparencia y la legalidad de la acción estatal.

Por ello, la contratación pública es en esencia un mecanismo mediante el cual el Estado materializa sus políticas públicas, respondiendo de este modo a las necesidades colectivas y la articulación con el sector privado. Por esta razón, cualquier falencia en la planeación, adjudicación, ejecución o supervisión contractual deriva necesariamente en afectaciones directas al erario, sin olvidar la pérdida de confianza ciudadana y los riesgos jurídicos que subyacen en estas implicaciones (Silva, 2018).

Por lo anterior, la contratación estatal es una función estratégica de la administración pública que trasciende lo procedimental e impacta lo operativo inscribiéndose en el campo de la gobernabilidad, ya que una gestión contractual ineficiente se puede debilitar el principio de legalidad, obstaculizar el desarrollo territorial y aumentar la exposición al riesgo de corrupción (Departamento Nacional de Planeación, 2004).

En el contexto específico de la Alcaldía de Rionegro, se han evidenciado inconsistencias recurrentes en la calidad, contenido y estructura de los informes de supervisión contractual. Estas deficiencias se derivan de la interacción de factores estructurales, normativos y operativos que convergentes han afectado negativamente el ciclo completo de supervisión.

Entre las causas observadas se identifican: la inexistencia de lineamientos unificados para la elaboración de informes, la falta de formación especializada de los supervisores contractuales, la ausencia de sistemas integrados de seguimiento y la escasa fiscalización interna. En conjunto, estos factores configuran un entorno administrativo donde el informe, lejos de cumplir una función preventiva y de control, se ha transformado en un instrumento ineficaz para garantizar la correcta ejecución de los contratos.

El problema se profundiza si se valoran las consecuencias institucionales de estas debilidades teniendo en cuenta que la falta de seguimiento puede derivar en ejecuciones contractuales con desviaciones técnicas, retrasos injustificados, pagos sin soporte y, en el peor de los casos, detrimento patrimonial. Adicionalmente, se generan riesgos jurídicos y fiscales que comprometen no solo la estabilidad financiera de la entidad, sino también su reputación institucional ante los órganos de control. Este enrono tiene afectaciones para múltiples actores involucrados, entre ellos, supervisores, ordenadores del gasto, interventores, contratistas y, en última instancia, a la ciudadanía que espera resultados eficientes en la ejecución de recursos públicos.

El núcleo del problema radica en que los informes de supervisión, lejos de constituirse en herramientas útiles para la toma de decisiones, terminan siendo formalidades vacías, incapaces de generar alertas sobre los riesgos, la prevención de las desviaciones o la documentación adecuada de los procesos sancionatorios y de liquidación contractual; lo que se traduce en una pérdida de capacidad institucional para la intervención oportuna y la aplicación de correctivos en la ejecución de los contratos.

2.2 Formulación del problema de investigación

En términos generales se trata de contribuir a la resolución de la pregunta: ¿Cuáles son los factores jurídicos, administrativos, técnicos y financieros que explican las debilidades estructurales en los informes de supervisión contractual en la Alcaldía de Rionegro, y cómo estas inciden en la transparencia, el control y la ejecución efectiva de los contratos públicos?

La presente investigación busca la delimitación de los factores jurídicos, técnicos, financieros y administrativos que inciden en las deficiencias detectadas en los informes de supervisión contractual elaborados por la Alcaldía de Rionegro. El propósito apunta a la comprensión de las condiciones que degradan la utilidad de estos informes, pero también a la formulación de los lineamientos que fortalezcan su función dentro del sistema de gestión pública.

El estudio se orienta a la identificación de las causas estructurales de la problemática, la caracterización de sus manifestaciones específicas y la delimitación de los efectos institucionales. Esta investigación plantea un análisis sistémico de las prácticas de supervisión contractual, que se asumen como procesos interdependientes con consecuencias legales y fiscales verificables.

Esta aproximación también permitirá resolver algunas preguntas relacionadas como: ¿Cuáles son las falencias jurídicas más frecuentes en la estructuración de los informes de supervisión contractual?; asimismo, ¿Qué tipo de limitaciones técnicas y operativas enfrentan los supervisores al momento de documentar y analizar la ejecución contractual?; ¿Cómo se relacionan las debilidades en los informes con la aparición de riesgos fiscales, disciplinarios y penales?; ¿Qué mecanismos internos de la entidad podrían optimizar el seguimiento de los contratos a partir de informes de supervisión debidamente estructurados?; ¿Qué nivel de cumplimiento presentan los informes frente a los criterios normativos exigidos por la Ley 80 de 1993 y sus reglamentaciones? y finalmente ¿Qué aspectos del formato actual del acta de supervisión dificultan una adecuada documentación y seguimiento de la ejecución contractual?

3. Justificación

La presente investigación halla su principal justificante en la manifiesta necesidad de fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia contractual en la administración pública territorial en la Alcaldía de Rionegro teniendo en cuenta la función estratégica que desempeña la supervisión de contratos en términos del cumplimiento de los principios de legalidad, eficiencia, economía y responsabilidad administrativa en la ejecución de recursos públicos en la gestión pública local (Alcaldía de Rionegro,). Esta función ha sido afectada por las debilidades

estructurales que han limitado la capacidad de prevención de riesgos, de sustentación de decisiones y, en consecuencia, la capacidad de contribución al mejoramiento institucional.

Desde el punto de vista teórico y conceptual, este estudio se sustenta en los enfoques contemporáneos de gestión contractual, control interno y gobernanza pública, que se utilizan para efectos de comprensión y articulación de un marco conceptual que incluye categorías como la supervisión contractual, la responsabilidad fiscal, el ciclo contractual y la eficacia administrativa; que en conjunto posibilitan esta aproximación sobre el papel articulador del informe de supervisión como herramienta para la trazabilidad de la ejecución contractual.

También debe considerarse que el presente estudio constituye un aporte pues propone visión sistémica y funcional del informe de supervisión, alejada de un uso meramente procedimental ya que mediante el despliegue de las herramientas metodológicas permite la caracterización de las debilidades y el subsecuente enriquecimiento del debate académico sobre las prácticas de vigilancia en la contratación pública.

Asimismo, desde el punto de vista metodológico, este trabajo se justifica por la elección de un enfoque cualitativo con elementos de análisis documental y estudio de casos con miras a una aproximación comprensiva y contextual al problema. De este modo, aplica una estrategia metodológica dotada de herramientas analíticas para trascender la descripción hacia un enfoque sobre las implicaciones subyacentes, asimismo, sobre la calidad técnica de los informes y los procedimientos institucionales asociados a su elaboración.

Finalmente, en términos de su pertinencia práctica, esta investigación apunta a la formulación de recomendaciones aplicables con incidencia positiva en la calidad de los informes de supervisión contractual. Lo anterior considerando el amplio potencial de transformación de un procedimiento administrativo rutinario que se deriva de la formulación de lineamientos orientados a mejoramiento de los formatos, procesos y competencias asociadas a esta labor teniendo en cuenta su papel como herramienta efectiva de control preventivo.

En términos generales, la presente pesquisa resulta pertinente ya que aborda una problemática actual con implicaciones jurídicas, financieras y sociales; asimismo, resulta necesario dada la brecha funcional existentes entre lo que normativamente se exige y lo que operativamente

se ejecuta; y finalmente oportuno considerando que también ofrece alternativas de mejoramiento en un momento en el que el fortalecimiento de la gestión pública territorial constituye una prioridad para los entes de control y la ciudadanía en general.

4. Objetivos

4.1 Objetivo general

- Identificar los factores jurídicos, administrativos, técnicos y financieros que explican las debilidades estructurales en los informes de supervisión contractual en la Alcaldía de Rionegro.

4.2 Objetivos específicos

- Analizar las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejoramiento del Procedimiento de Supervisión Contractual.
- Comparar la normatividad interna y nacional, así como las mejores prácticas en supervisión contractual y control interno para un marco de referencia para la formulación de mejoramientos.
- Determinar la incidencia de las debilidades estructurales en la transparencia, el control y la ejecución efectiva de los contratos públicos.
- Proponer estrategias de mejoramiento al procedimiento de supervisión contractual.

5. Marcos de referencia

En lo que sigue se presentan los marcos de referencia en los que se encuadran los propósitos de esta investigación en tanto ejes metodológicos y epistemológicos que posibilitaran la delimitación y fundamentación de los aspectos normativos, teóricos y conceptuales sobre los cuales se estructura el análisis del fenómeno estudiado.

En un primer momento se presentan las disposiciones legales conexas para una contextualización en el marco del entramado normativo vigente a nivel nacional e institucional; esto servirá de antesala para en un segundo momento delimitar el marco teórico que expone las posturas académicas y enfoques analíticos relevantes; y en un tercer momento, el marco conceptual para la delimitación y articulación de las nociones y conceptos medulares y categorías operativas empleadas en la investigación.

5.1 Marco legal

El marco jurídico que regula la supervisión contractual en Colombia cuenta con un compendio robusto de normativas encausados a propender por la eficiencia, la legalidad, la transparencia y la responsabilidad en el uso de los recursos públicos. Este cuerpo normativo incluye leyes, decretos, sentencias y resoluciones que se han perfeccionado en las últimas décadas y hoy permiten la delimitación de las funciones y responsabilidades de los actores involucrados; así como la definición de los estándares técnicos y operativos en función de una adecuada gestión contractual.

En tal sentido, a continuación, se presenta un compendio de las disposiciones legales que han sustentado la supervisión contractual en la administración pública colombiana. En la siguiente table se detallan las principales normativas relacionadas con la temática como marco legal de la investigación:

Tabla 1

Marco legal de la investigación

Norma	Año	Objeto	Referencia
Ley 80 – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	1993	Establece los principios, reglas y procedimientos para la contratación estatal en Colombia (legalidad, selección objetiva, responsabilidad fiscal, control interno).	Congreso de Colombia. (1993). *Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41 094. (mintransporte.gov.co, gestornormativo.creg.gov.co, colombia.justia.com)
Ley 1150 – Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia en la contratación estatal	2007	Modifica la Ley 80, introduce medidas para la eficiencia, transparencia, distribución de riesgos, uso del SECOP, garantías y selección objetiva.	Congreso de Colombia. (2007). *Ley 1150 de 2007, por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la contratación con recursos públicos*.
Ley 1474 – Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer la lucha contra la corrupción	2011	Fortalece mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción; responsabiliza penal, fiscal y disciplinariamente a interventores y supervisores; regula la supervisión e interventoría contractual.	Congreso de Colombia. (2011). *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*.

Ley 1508 – Régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas (APP)	2012	Regula la contratación pública bajo esquemas de Asociación Público-Privada, incluyendo supervisión técnica, financiera y jurídica en proyectos de infraestructura.	Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas*.
Ley 1882 – Adiciones al régimen de contratación pública y fortalecimiento de la infraestructura	2018	Introduce mejoras al régimen de contratación pública, promueve eficiencia, define criterios adicionales en la supervisión de infraestructura pública.	Congreso de Colombia. (2018). *Ley 1882 de 2018, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia*.
Decreto 1082 – Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional	2015	Reglamenta la ejecución de las leyes de contratación incluyendo uso del SECOP, pliegos tipo, cronogramas, garantías, y condiciones técnicas; establece bases del seguimiento y supervisión técnica y financiera de los contratos.	Presidencia de Colombia. (2015). *Decreto 1082 de 2015: Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*.
Decreto 734 – Reglamentación de la Ley 1474 (anticorrupción y supervisión contractual)	2012	Regula la responsabilidad de interventores y supervisores contractuales, penal, fiscal y disciplinariamente; refuerza las obligaciones de informar sobre hechos que puedan afectar la ejecución contractual.	Gobierno de Colombia. (2012). *Decreto 734 de 2012, por el cual se reglamenta la Ley 1474 de 2011*.

Sentencia C-474 – Control constitucional sobre contratación pública eficiente	2016	Examinó la constitucionalidad de normas de la Ley 1150 relacionadas con transparencia y selección objetiva; fortalece el rigor en los procesos precontractuales.	Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia C-474/16*: Demanda de inconstitucionalidad contra disposiciones de la Ley 1150 de 2007.
Ley 2195 – Modificación a la Ley 1150 (publicación en SECOP II)	2022	Modifica artículos de la Ley 1150 para exigir la publicación en el SECOP II de todos los documentos vinculados al ciclo contractual, incluidos informes y actos de supervisión e interventoría.	Congreso de Colombia. (2022). *Ley 2195 de 2022, por la cual se adicionan disposiciones a la Ley 1150 de 2007*.
Resoluciones Colombia Compra Eficiente (varias)	–	Emisión de pliegos tipo, formatos estandarizados de informes, guías de supervisión y parámetros para contratación pública.	Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2024). *Resoluciones y guías sectoriales de contratación pública*.

Fuente: elaboración propia.

5.2 Marco teórico

Las debilidades estructurales presentes en los informes de supervisión contractual de la Alcaldía de Rionegro dejan ver una crisis funcional con compromiso de la eficiencia y la transparencia en la gestión pública debido a las falencias en cuanto a la estandarización en los formatos y lineamientos técnicos que deriva en una disparidad en la calidad de los informes, así como en dificultades para la comparación objetiva entre procesos y limitaciones en términos de la capacidad de análisis institucional.

A esta realidad se yuxtapone las insuficiencias en la formación especializada de los supervisores que por carencia en conocimientos técnicos en sectores estratégicos como infraestructura o tecnología presentan dificultades en el ejercicio del control para el que han sido designados. Se trata de una deficiencia técnica que se agrava con el uso limitado de herramientas tecnológicas, pese a los avances que en la esfera nacional se han presentado en los procesos de contratación digital; considerando que la ausencia de plataformas automatizadas impide el seguimiento en tiempo real y la generación de alertas tempranas.

Como consecuencia de lo anterior, la supervisión se ha reducido a un ejercicio formalista, que se centra en el cumplimiento de requisitos documentales sin apuntar a la producción de insumos para la toma de decisiones estratégicas. Adicionalmente, la fragmentación organizacional —derivada de una distribución dispersa de responsabilidades sin articulación efectiva— ha generado algunos vacíos de control que favorecen la opacidad.

Finalmente, la falta de indicadores técnicos en el manual institucional ha imposibilitado la evaluación objetiva del cumplimiento contractual, lo que ha debilitado el monitoreo y la trazabilidad de los procesos. Estas falencias, en conjunto, han comprometido el control interno y han debilitado la eficiencia y transparencia a la que apunta la normativa vigente.

Las fallas señaladas han reducido la capacidad del Estado para el uso eficiente y transparente de los recursos públicos. En la práctica, los informes no permiten verificar si hubo cumplimiento contractual, ni alertar oportunamente sobre desviaciones. Esta opacidad debilita la rendición de cuentas, alimenta el escepticismo ciudadano y erosiona la confianza institucional.

Uno de los enfoques pertinentes para la comprensión de las dinámicas de la supervisión contractual se halla en la Teoría de la Agencia desarrollada por Jensen & Meckling (1976), que plantea la existencia de una relación contractual entre un principal, esto es, la administración pública y un agente, en este caso, el supervisor o interventor del contrato, en el que los intereses pueden estar desalineados.

En tal sentido, la asimetría de información y los costos derivados del control del agente derivan en necesaria implementación de mecanismos robustos de seguimiento y evaluación. En el contexto colombiano, los informes de supervisión deberían cumplir esa función, pero en la cotidianidad no llegan al alcance esperado por problemas en el diseño, falta de profesionalización o debilidad institucional generando una brecha que resulta propicio para la ineficiencia o incluso la corrupción (Vu & Hung, 2023).

Otro enfoque igualmente útil se encuentra en la Teoría del Control de Gestión especialmente en términos del abordaje del papel del informe de supervisión como herramienta de retroalimentación dentro del sistema de control interno. Esta teoría, desarrollada por autores como Merchant & Van der Stede (2012), sostiene que las organizaciones requieren sistemas que monitoreen permanentemente el cumplimiento de objetivos y alerten sobre posibles desviaciones.

En este punto resulta conveniente recordar que los informes de supervisión deben estructurarse con base en indicadores claros, sistemáticos y verificables que posibiliten el análisis posterior del desempeño para la posterior toma de decisiones correctivas y una anticipación los fallos en la ejecución contractual.

El enfoque de la teoría neo-institucional formulada por DiMaggio & Powell (1983) también contribuye a la consolidación del marco teórico de esta investigación teniendo en cuenta sus aportes para la comprensión de los atributos de la replicación de prácticas de supervisión en entidades públicas, que en ocasiones se realiza sin ningún tipo de cuestionamientos previos sobre su eficacia. Estas prácticas se mantienen porque cumplen una función de legitimación frente a órganos de control externo o frente a la ciudadanía.

Por lo anterior, el informe de supervisión puede transformarse paulatinamente en una simpe formalidad sin contenido analítico, cuya utilidad real es nula, pero cuya existencia cumple con una

expectativa social o normativa. Como una disociación entre la forma y la funcionalidad que explica en cierta medida la persistencia de las problemáticas asociadas a la gestión de la supervisión contractual.

Finalmente, el paradigma de la nueva gestión pública (New Public Management, NPM), impulsado por autores como Hood (1991) ofrece una visión moderna sobre la administración pública fundamentada en los principios de eficiencia, transparencia, profesionalismo y resultados. Bajo este enfoque, la supervisión contractual más que una carga procedimental, se transforma en una función de orden estratégico. Así las cosas, el uso de tecnologías como el SECOP II, la adopción de estándares y el análisis de indicadores de desempeño contractual se inscriben dentro de esta lógica, por lo que es menester que el rediseño de los informes de supervisión responda frente a este modelo y en función de la adopción de herramientas útiles para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

La combinación de estos enfoques teóricos ofrece una estructura analítica robusta para la comprensión de las falencias actuales y la formulación de alternativas coherentes, institucionalmente viables y técnicamente sostenibles para mejorar la supervisión contractual en el ámbito territorial.

5.3 Marco conceptual

El marco conceptual de esta investigación se construye a partir de la interrelación de nociones y conceptos son diversas en términos de su origen disciplinar, pero que resultan convergentes en la explicación del fenómeno objeto de estudio. Es así como el concepto de supervisión contractual se asume como el conjunto de actividades técnicas, jurídicas y administrativas orientadas a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas por los contratistas del Estado en función de la correcta ejecución de los recursos públicos y la observancia de los principios rectores de la contratación pública (NAO, 2013).

Este concepto se articula con la noción de control de gestión que alude al diseño e implementación de los mecanismos de evaluación del desempeño, la alineación de metas y la retroalimentación continua en las organizaciones públicas (Merchant & Van der Stede, 2012). En

la cotidianidad, la supervisión contractual es una manifestación operativa del control de gestión en la contratación pública considerando que vincula la planeación contractual, la ejecución efectiva y la evaluación ex post de los resultados.

Asimismo, la auditoría interna se concibe como una función independiente y objetiva que propende por una seguridad razonable sobre la eficacia de los procesos de control, riesgo y gobernanza. Esta se vincula con la supervisión contractual en términos del objetivo común de fortalecimiento del desempeño institucional, de prevención de irregularidades y de apoyo a la rendición de cuentas (IIA, 2017).

No puede olvidarse la noción de transparencia institucional que oficia como un principio de orden transversal para la legitimización de todas las acciones del Estado ante la ciudadanía. En ese sentido, un informe de supervisión bien estructurado, técnicamente sustentado y públicamente accesible cumple con todas las funciones administrativas, éticas y políticas para las que fue diseñado. Esta noción se articula con el concepto de independencia profesional del supervisor contractual que determina que los juicios técnicos no estén condicionados por presiones internas o intereses externos y que también opera como principio rector, pero sobre todo como factor de credibilidad y utilidad para que pueda utilizarse como medio probatorio.

Por lo anterior, la presente investigación asume que la gestión del proceso de supervisión contractual constituye una función estratégica que requiere la comprensión, el rediseño y el fortalecimiento técnico en aras del cumplimiento de su propósito institucional en la administración pública.

6. Diseño metodológico

6.1 Tipo de Investigación

Esta investigación adopta un enfoque de revisión bibliográfica crítica que se caracteriza por la selección, análisis y síntesis de la literatura académica y normativa relevante sobre supervisión contractual en función del logro de los propósitos formulados. Este tipo de estudio resulta idóneo para los estudios monográficos considerando que posibilita la concreción del conocimiento con énfasis en la valoración del arte y las tendencias disciplinarias (Machi & McEvoy, 2016).

6.2 Enfoque

Este estudio monográfico tiene un enfoque cualitativo encausado a la comprensión, interpretación y explicación de los conceptos, teorías y prácticas presentes en la literatura sobre auditoría y control en contratación pública (Creswell & Poth, 2018). De este modo se apunta a la captación de la riqueza discursiva y conceptual del tema, a partir de la identificación de los vacíos teóricos; la formulación de marcos integradores y la valoración critica de los enfoques predominantes.

6.3 Estrategia de Revisión

6.3.1 Criterios de selección

Para la revisión bibliográfica

- ***Temática:*** Estudios centrados en auditoría, control de gestión, supervisión contractual y anticorrupción.
- ***Rango temporal:*** Publicaciones entre 2022 y 2024.
- ***Idiomas:*** español e inglés.
- ***Tipo de fuente:*** Artículos de revistas indexadas (Scopus, WoS), libros académicos y documentos normativos.

Para los informes de auditoria

- ***Rango temporal:*** Entre 2022 y 2024.
- ***Fuente:*** Alcaldía de Rionegro

6.4 Fases del proceso

- ***Definición del protocolo:*** determinación de objetivos, preguntas de revisión, criterios de inclusión/exclusión.
- ***Búsqueda sistemática:*** en bases como Scopus, Web of Science, Redalyc y Google Scholar.
- ***Extracción de información:*** a partir de la matriz diseñada.

- ***Análisis temático:*** codificación de textos y agrupación en categorías.
- ***Síntesis narrativa:*** discusión crítica que articula teorías, conceptos y evidencia empírica.
- ***Conclusión y propuesta:*** identificación de vacíos, tendencias y recomendaciones para el diseño operativo de informes de supervisión.

6.5 Consideraciones éticas

Considerando que naturaleza del presente estudio monográfico es una revisión bibliográfica y documental, se propenderá por garantizar valores esenciales como integridad, transparencia y rigor. En tal sentido, todas las fuentes estarán debidamente citadas y contrastadas; para evasión del plagio, pero sobre todo para el debido respeto a los derechos de autor y a la propiedad intelectual.

6.6 Tipo de monografía

El presente estudio monográfico corresponde a Monografía de revisión bibliográfica dirigida al análisis crítico de los factores jurídicos, técnicos y administrativos que inciden en las debilidades de los informes de supervisión contractual a partir de la revisión bibliográfica y documental.

Se opta por una revisión bibliográfica y documental centrada en ofrecer una exploración crítica de las obras más influyentes sobre supervisión contractual, control de gestión, auditoría interna e integridad institucional (Hernández et al, 2014). Lo anterior, permite cierto grado de sistematicidad y resulta adecuado para la delimitación del campo, la determinación de tendencias y la construcción de un marco interpretativo coherente. (Creswell & Poth, 2018).

6.7 Instrumentos y herramientas

6.7.1 Instrumento de recolección

Se construye una matriz de revisión literaria con columnas para autor, año, tipo de fuente, enfoque teórico, metodología empleada, principales hallazgos y relevancia para la supervisión contractual. Todo ello con miras la sistematización y comparación entre fuentes (Machi & McEvoy, 2016)

6.7.2 Herramientas para revisión y gestión bibliográfica

- ***Gestor bibliográfico Zotero*** para la organización de referencias, administración de archivos y generación de citas bibliográficas.
- ***Lectura crítica:*** identificación de supuestos metodológicos, ámbito territorial, enfoque disciplinar y aporte concreto al control y auditoría contractual.

6.7.3 Técnicas de análisis

Se aplica análisis de contenido temático con lectura iterativa y construcción de categorías analíticas emergentes (Creswell & Poth, 2018). Asimismo, las categorías previstas incluirán enfoques teóricos, mecanismos de supervisión, indicadores de desempeño, riesgos institucionales y propuestas de mejora metodológica.

6.8 Diagnóstico de la organización

La Alcaldía de Rionegro es una entidad territorial que sustenta sus actuaciones en un compromiso con la sostenibilidad, el bienestar y la gobernanza participativa (Alcaldía de Rionegro, 2020) con una desarrollada estructura organizacional y normativa. En su gestión contractual y especialmente en términos de la supervisión contractual, se han evidenciado tensiones entre la intencionalidad normativa, la capacidad operativa y la funcionalidad de los instrumentos de control.

La misión institucional estuvo orientada a la consolidación de la “la ciudad del bienestar”, a partir del desarrollo de innovación y colaboración, mientras que su visión para 2027 proyecta una ciudad con gobernanza abierta, equidad en el acceso a oportunidades y fortalecimiento del tejido social (Alcaldía de Rionegro, 2024).

Sin embargo, la revisión del Manual de Contratación, versión 8 permite concluir que, aunque el documento se encuentre ajustado con los lineamientos de Colombia Compra Eficiente y contempla todas las fases del proceso contractual; aún son evidentes algunos vacíos operativos en términos de la implementación de mecanismos eficaces de supervisión, especialmente en la fase de ejecución y liquidación contractual (Municipio de Rionegro, 2020).

Aunque el manual establece los principios de eficiencia, transparencia y oportunidad, aún no incorpora indicadores claros de seguimiento, ni criterios técnicos diferenciados según el tipo de contrato, lo puede propiciar falta de la trazabilidad y el control sustantivo del cumplimiento contractual.

El Manual de Funciones y Competencias Laborales 2024 presenta una estructura detallada y alineada de los roles y funciones con los estándares del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Sin embargo, se evidencia carencias en la articulación específica entre las funciones de los supervisores contractuales y los instrumentos técnicos necesarios para una supervisión eficaz.

La Subsecretaría de Planeación y Supervisión Contractual, encargada de estas labores, presenta responsabilidades amplias y generales, aunque no se evidencia documentación de los perfiles especializados ni competencias técnicas actualizadas para la supervisión en sectores críticos como infraestructura, tecnología o servicios sociales (Alcaldía de Rionegro, 2024b).

Las responsabilidades de planeación, ejecución, evaluación y archivo contractual están distribuidas entre múltiples unidades lo que puede derivar en solapamientos o vacíos de responsabilidad. Esta fragmentación, aunque normativamente contemplada, requiere ajustes para la generación de sinergias interinstitucional, sobre todo en términos de la recolección de evidencias, evaluación de desempeño del contratista y documentación probatoria.

Desde el punto de vista normativo, aunque el Manual se basa en leyes como la Ley 80 (1993), la Ley 1150 (2007) y el Decreto 1082 (2015), su aplicación tiende a ser más formal que sustantiva teniendo en cuenta que las actas de supervisión, tal como se estructuran actualmente, no contienen un marco analítico dirigido a la anticipación de los riesgos contractuales o la documentación de posibles desviaciones. Por lo anterior, estas herramientas se han convertido en elementos de cumplimiento documental más que en instrumentos para la toma de decisiones o para la activación de alertas tempranas, lo que vulnera los principios de planeación estratégica y control preventivo consagrados en la normativa nacional.

Finalmente, existe una desactualización metodológica en los procedimientos de seguimiento pues pese a los avances del país en contratación digital y analítica de datos, aun no se

realiza un uso efectivo de las plataformas o sistemas de información para el análisis automatizado de cumplimiento contractual, ni para la integración de indicadores de desempeño.

7. Contextualización

La contratación estatal en Colombia constituye una de las herramientas más relevantes para la materialización de los fines esenciales del Estado, definidos en el artículo 2 de la Constitución Política, tales como garantizar la efectividad de los derechos, promover la prosperidad general y asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos. A través de los contratos, las entidades públicas canalizan recursos hacia la construcción de infraestructura, la provisión de bienes y servicios y la ejecución de programas sociales que inciden directamente en la calidad de vida de la ciudadanía. En consecuencia, el marco normativo y los mecanismos de control asociados a la contratación adquieren una importancia estratégica en el ámbito de la gestión pública.

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) estableció los principios que orientan la actividad contractual estatal, destacando la transparencia, la economía, la selección objetiva, la responsabilidad y la prevalencia del interés general. Posteriormente, la Ley 1150 de 2007 introdujo ajustes para fortalecer la eficiencia, la publicidad y la competencia en los procesos contractuales, mientras que el Decreto 1082 de 2015 compiló y reglamentó aspectos procedimentales, precisando las modalidades de selección, las reglas de planeación y las etapas de ejecución contractual. De manera complementaria, la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) reforzó los mecanismos de supervisión y control, con el fin de cerrar espacios a la opacidad y a la gestión ineficiente de los recursos públicos (Congreso de la República, 1993, 2007, 2011; Presidencia de la República, 2015).

En este marco normativo, la supervisión contractual se configura como un mecanismo de control interno orientado a velar por la correcta ejecución de los contratos estatales. El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 dispone que toda entidad pública debe designar un supervisor que, en calidad de servidor público, se encargue de verificar que las obligaciones contractuales se cumplan

en los términos establecidos, evaluando aspectos jurídicos, financieros, técnicos y administrativos. La supervisión, a diferencia de la interventoría, no implica la contratación de un tercero especializado, sino que constituye una responsabilidad directa de la entidad estatal, ejercida a través de un funcionario con competencias en la materia (López, 2019).

La importancia de la supervisión radica en que constituye un eslabón esencial del sistema de control de gestión y responsabilidad administrativa, en tanto permite prevenir incumplimientos, identificar riesgos y corregir desviaciones a tiempo. En este sentido, los informes de supervisión son piezas documentales de gran valor probatorio y de gestión, pues contienen la evidencia objetiva de las verificaciones realizadas, las alertas sobre posibles inconsistencias y las recomendaciones para la adecuada ejecución contractual. Dichos informes son utilizados, además, por organismos de control como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, en la medida en que aportan insumos para el ejercicio de la vigilancia fiscal y disciplinaria (Contraloría General de la República, 2020).

No obstante, la literatura especializada y los estudios de control interno en entidades públicas han identificado que los informes de supervisión presentan en ocasiones debilidades recurrentes. Estas pueden derivarse de factores jurídicos, tales como vacíos en la interpretación de la normativa o desconocimiento de las responsabilidades legales del supervisor; de factores técnicos, como la falta de estandarización en los formatos y en los criterios de evaluación; y de factores administrativos, relacionados con la insuficiencia de personal capacitado, la sobrecarga de funciones o la ausencia de procesos claros de seguimiento. Estas debilidades no solo reducen la eficacia del control, sino que incrementan los riesgos de incumplimiento contractual y, en consecuencia, la exposición de las entidades a sanciones o hallazgos fiscales y disciplinarios (Piza, 2018; Ospina, 2021).

En el contexto de la Alcaldía de Rionegro, entidad territorial del oriente antioqueño con un marcado dinamismo en proyectos de infraestructura, desarrollo urbano y programas sociales, la contratación pública representa un eje fundamental de la planeación y ejecución de políticas

públicas. La magnitud y diversidad de los contratos suscritos exigen un sistema de supervisión robusto, que garantice la adecuada administración de los recursos públicos y la satisfacción de las necesidades colectivas. Sin embargo, la identificación de debilidades en los informes de supervisión se convierte en un reto para la gestión institucional, en tanto compromete la transparencia, la eficiencia y la confianza ciudadana en la administración municipal.

De esta manera, el análisis de los factores jurídicos, técnicos y administrativos que inciden en las debilidades de los informes de supervisión contractual no solo tiene relevancia académica, sino también práctica, pues ofrece insumos para el fortalecimiento de los procesos de control interno, la mitigación de riesgos de corrupción y la mejora continua de la gestión contractual. En efecto, una supervisión adecuada, acompañada de informes completos, objetivos y oportunos, constituye una herramienta indispensable para el logro de los fines del Estado y la consolidación de una cultura de transparencia y responsabilidad en el sector público.

7.1 Análisis de los factores jurídicos, técnicos, financieros, y administrativos

Los informes de supervisión de los contratos públicos en las alcaldías en Colombia deben de estar enfocados con base en la normatividad vigente que genere valor público y unas buenas prácticas que logre el cumplimiento del objeto contractual en todos sus componentes que se relacionan a continuación, así, referente al marco legal y normativo de referencia, se debe tener presente las normas que obligan y regulan la supervisión e interventoría en los contratos públicos:

- Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública).
- Ley 1474 de 2011 (“ley anti trámites” y lucha contra la corrupción), en particular el artículo 83 que regula la supervisión e interventoría.
- Resolución 3243 de 2017 (Ministerio de Salud y Protección Social) que contiene obligaciones específicas de supervisores e interventores, y la definición de funciones de orden técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico.

- Guías disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, que indican deberes y responsabilidades.
- Manual de Contratación de la Alcaldía de Rionegro – Versión 9 – septiembre de 2022
- Manual de Supervisión e interventoría de la Alcaldía de Rionegro – versión 4 – diciembre de 2019
- Procedimiento de Contratación y Supervisión – versión 12 – noviembre de 2022

Tabla 2

Factores jurídicos, técnicos, financieros, y administrativos

FACTOR	ASPECTO	CRITERIO
Jurídico	Evaluar el cumplimiento normativo y contractual	Que el contrato, sus anexos u otrosí se haya suscrito conforme a los estudios previos, pliegos, presupuestos y requisitos legales. - Verificar la existencia y vigencia de garantías exigidas (cumplimiento, calidad, anticipo si hay). - Que no haya vicios de forma o legales (inhabilidades, conflictos de intereses, ilicitudes). - Cumplimiento de obligaciones legales específicas: obras, servicios públicos, normas ambientales, de licencias, permisos, derechos laborales, seguridad social. - Legalidad en modificaciones: adiciones, prórrogas, suspensiones, terminaciones anticipadas, otrosí; que estas modificaciones se hayan autorizado con los actos administrativos correspondientes. - Responsabilidades: advertir posibles incumplimientos que puedan generar responsabilidad civil, fiscal, penal y disciplinaria del contratista, supervisor o interventor. - Verificar contratos con pluralidad de figuras, concurrencia entre supervisión e interventoría si la normativa lo permite, etc. - Verificar que los informes de supervisión o interventoría cumplan obligaciones de rendición ante áreas de control interno, órganos de auditoría, contraloría, procuraduría.

Técnicos	Verificar que lo contratado se ejecute bien, con calidad, en tiempo y conforme a los estándares técnicos.	Que los materiales, procesos, procedimientos correspondan a los especificados en los estudios previos, pliegos, manuales técnicos, especificaciones, normas técnicas obligatorias. - Que los planos, diseños, fichas técnicas, especificaciones de calidad, tolerancias, cronogramas, entregas parciales/progresivas se cumplan. - Control de calidad: ensayos, pruebas, verificaciones, recepción provisional y definitiva, no admitir lo que no esté conforme. - Gestión del cronograma: cumplimiento de plazos establecidos, hitos, entregas intermedias, retrasos con justificación, impacto de retrasos. - Avances físicos frente al plan, reporte de desviaciones, causas y propuestas de corrección. - Seguridad en obra (si aplica), cumplimiento de normas de salud ocupacional, ambientales, prevención de riesgos. - Estado de los bienes, servicios o resultados contratados: funcionamiento, mantenimiento, garantía técnica.
Financiero	Verificar que los recursos se utilicen adecuadamente, que los pagos sean oportunos, que no haya sobrecostos injustificados.	Disponibilidad y apropiación presupuestal: que exista presupuesto asignado, que los recursos estén disponibles y comprometidos legalmente. - Manejo de anticipos: si se dieron anticipos, que se haya justificado su uso, que existan garantías. - Flujo de caja / desembolsos: pagos por avance, entregas, recibos, facturación, certificaciones de cumplimiento. - Evaluación de sobrecostos, costos indirectos, ajustes financieros, precios unitarios, precios de materiales, inflación, transporte. - Control del presupuesto frente al ejecutado: desviaciones, justificaciones, impacto. - Verificación de que no existan pagos indebidos, duplicados, ni facturación de actividades no ejecutadas. - Costos adicionales por modificaciones, suspensiones, multas o penalidades aplicadas. - Seguimiento de recursos propios, si aplica cofinanciación, fondos externos, donaciones, etc.

Administrativos	Verificar que se sigan procedimientos adecuados, que la documentación esté completa, que haya trazabilidad, roles claros, responsabilidad institucional.	Que el supervisor o interventor esté formalmente designado, con perfil idóneo, experiencia, formación relacionada al objeto. - Que se hayan realizado los actos administrativos del inicio, como acta de inicio, notificaciones, levantamiento de garantías. - Control documental: que existan actas, informes parciales, reuniones, comunicaciones, solicitudes de correctivos, otrosí, modificaciones, resoluciones, etc. - Gestión de tiempos: que informes se entreguen en los tiempos requeridos, que prórrogas, suspensiones, adiciones sean oportunamente solicitadas y aprobadas. - Coordinación entre las áreas de la alcaldía implicadas (contratación, interventoría/supervisión, finanzas, planeación, obras, jurídica). - Gestión de recursos humanos: disponibilidad de personal, supervisores, interventores, equipos de apoyo. - Comunicación con el contratista: requerimientos, aclaraciones, seguimiento de compromisos de parte del contratista. - Archivo y conservación de los documentos del contrato: expediente contractual completo, trazabilidad de las decisiones, informes, modificaciones. - Gestión del cierre del contrato: acta de entrega definitiva, liquidación contractual, garantía de buen funcionamiento, recepción final, verificación de cumplimiento total. - Reportes a instancias de control interno, vigilancia, contraloría municipal o territorial, procuraduría, auditoría.

7.2 Articulación de factores en el informe de supervisión

1. Portada y datos básicos
    - Nombre del contrato, número, objeto, contratista, supervisor o interventor, fecha de inicio, fecha de reporte, periodo cubierto.
2. Antecedentes

- Estudios previos, pliegos, fecha de suscripción del contrato, valor, plazos, garantías, si hubo otrosí, etc.

3. Marco normativo aplicable
    - Las leyes, decretos, resoluciones o normas técnicas que rigen.
4. Descripción del estado de ejecución
    - Avances técnicos (físico, técnico).
    - Cumplimiento de cronogramas.
    - Entregas parciales y definitivas.
5. Análisis de cada uno de los factores
    - Jurídico: cumplimiento legal, modificaciones, obligaciones contractuales, garantías.
    - Técnico: calidad de obra o servicio, cumplimiento de especificaciones, desviaciones, seguridad, etc.
    - Financiero: uso de recursos, estado de pagos, presupuesto vs ejecución, anticipos, sobrecostos.
    - Administrativo: gestión de no conformidades, comunicación, documentación, coordinación institucional, cumplimiento de plazos documentales.
6. Hallazgos / desviaciones / riesgos
    - Identificación de incumplimientos.
    - Riesgos identificados (por ejemplo: demoras, costos adicionales, penalidades, problemas de calidad).
7. Recomendaciones
    - Correctivos técnicos, legales, administrativos, financieros.
    - Medidas preventivas para evitar que los mismos problemas se repitan.
8. Conclusión
    - Evaluación general del cumplimiento del contrato.

- Si el objeto se está cumpliendo conforme al contrato, si las condiciones permiten continuar con normalidad, si hay necesidad de intervención administrativa o legal.

9. Anexos
    - Planos, fotografías, fichas técnicas, informes de calidad, actas, cronogramas, correspondencia relevante, certificaciones.

7.3 Responsabilidades y consecuencias

- El supervisor o interventor tiene responsabilidad civil, fiscal, penal y disciplinaria por los hechos u omisiones que sean imputables en la vigilancia de los contratos
- La entidad contratante debe asegurar que haya mecanismos de control interno, auditorías, seguimiento externo si es requerido, y rendición de cuentas.
- La Procuraduría y Contraloría (y autoridades de control locales) pueden revisar estos informes para verificar cumplimiento, detectar irregularidades, sancionar si corresponde.

Tabla 3

DOFA- PROCESO CONTRACTUAL ALCALDÍA DE RIO NEGRO

Debilidades (D)	**Oportunidades (O)**
Estudios previos incompletos o débiles estudios de mercado que evidencian una planeación deficiente lo que dificultan una supervisión adecuada de los contratos en los diferentes componentes	**Fortalecimiento normativo:** La legislación colombiana en contratación estatal (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, entre otros) impulsa la transparencia y la responsabilidad en la supervisión contractual.
Supervisores con capacitación limitada en aspectos jurídicos, técnicos, administrativos y financieros	**Avances en tecnología:** Disponibilidad de herramientas digitales (SECOP II, plataformas de seguimiento en línea) que permiten mejorar la trazabilidad, control y publicidad de la información contractual.
Retrasos en trámites internos de aprobación y adjudicación de los contratos por debilidades en el cumplimiento del procedimiento de contratación por parte de los ordenadores del gasto	**Políticas de gobierno abierto:** Mayor presión social e institucional hacia la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

Debilidades (D)	**Oportunidades (O)**
Alta rotación del personal profesional en las dependencias que son asignados como supervisores de contrato.	**Capacitación externa:** Oferta de cursos y diplomados en contratación estatal, auditoría y control, que podrían fortalecer a los supervisores y a la administración pública. Desde la Contraloría municipal de Rionegro también se ofrecen capacitaciones constantemente sobre contratación y supervisión con sus diferentes plataformas electrónicas.
Informes de supervisión poco detallados en los diferentes componentes (técnico, jurídico, Administrativo y Financiero	**Cooperación interinstitucional:** Posibilidad de articular esfuerzos con entes de control (Contraloría, Procuraduría, Personería) para mejorar los procesos de supervisión.
Escasa rendición de cuentas ciudadana sobre contratos estratégicos.	**Mayor participación ciudadana:** Creciente interés de la comunidad y veedurías ciudadanas en vigilar la gestión pública, lo que puede convertirse en un apoyo a la labor de supervisión.
Falta de indicadores de impacto que generen valor en el proceso y procedimiento contractual	
Rendición frecuente extemporánea de algunos contratos en las diferentes plataformas como SECOP II, SIA OBSERVA entre otras	
Hallazgos reincidentes en tema de planeación y supervisión contractual dejados por ente de control externo CMR	
Demora en la liquidación de algunos contratos y convenio en los plazos establecidos	
Demora por parte de algunas dependencias para el trámite de prorrogas y adiciones en algunos contratos	
Algunos expedientes contractuales se encuentran incompletos, por falta de algunos documentos o firmas originales requeridas.	
Fortalezas (F)	**Amenazas (A)**
Existencia del **Plan Anual de Adquisiciones (PAA)** alineado con presupuesto.	**Cambios normativos frecuentes**: La constante actualización en normas de contratación estatal genera incertidumbre y riesgos de incumplimiento en los procesos de supervisión.
Se generan Políticas internas que promueven transparencia y pluralidad de oferentes.	**Presiones políticas y administrativas**: Intereses de grupos de poder que podrían limitar la independencia del supervisor y afectar la objetividad en los informes.
Cuenta con un manual de contratación y supervisión para la entidad	**Riesgo de corrupción:** Existencia de prácticas indebidas que buscan favorecer contratistas, debilitando la transparencia en la supervisión contractual.

Debilidades (D)	**Oportunidades (O)**
Cuenta con un proceso y procedimiento documentado que facilita su ejecución de las diferentes etapas contractuales de la entidad	**Limitaciones presupuestales**: Recursos financieros insuficientes para garantizar un equipo técnico y jurídico robusto que respalde la supervisión.
- Se cuenta con una herramienta tecnológica automatizada (BPMS – SESUITE) que permite el control y seguimiento de la etapa precontractual.	**Altos niveles de judicialización**: La contratación estatal está expuesta a demandas y litigios que pueden retrasar o complicar los proyectos.
Se cuenta con una subsecretaria de planeación y supervisión contractual y la subsecretaria de contratación que brinda apoyo jurídico a las dependencias ordenadoras del gasto	**Resistencia al cambio tecnológico**: Algunos funcionarios o contratistas pueden mostrar poca disposición a usar plataformas digitales, generando retrasos o errores en los informes.
Se cuenta con diferentes formatos internos aprobados por el área de calidad que permiten una documentación y trazabilidad a los procesos contractuales	**Complejidad de los proyectos contratados**: La magnitud y diversidad de los contratos municipales (infraestructura, servicios, tecnología, etc.) puede sobrepasar la capacidad técnica de supervisión.
Se hace seguimiento periódico a la rendición contractual en las diferentes plataformas digitales como SECOP II, SIA CONTRALORIA entre otras por parte de la OCI y la Subsecretaria de Contratación	

7.4 Debilidades evidenciadas en auditorías oficiales relacionadas con la supervisión contractual

Durante el proceso de revisión de los informes finales correspondientes a las auditorías financiera, de gestión y de resultados realizadas sobre las vigencias 2022, 2023 y 2024 del municipio de Rionegro, se identificaron diversos hallazgos que evidencian debilidades recurrentes en los informes de supervisión contractual. Estos hallazgos se relacionan con deficiencias en los componentes jurídico, técnico, financiero y administrativo de los contratos evaluados, los cuales se muestran en la tabla siguiente.

Tabla 4

Debilidades evidenciadas en auditorías oficiales

Contrato No.	**Objeto**	**Hecho - Informe de supervisión**	**Causa**
1080-06-09-021-2023	*Contrato interadministrativo de administración delegada "La rehabilitación, parcheo, repavimentación, obras complementarias e interventoría en vías urbanas y rurales del municipio de Rionegro*".	Porcentaje de ejecución financiera es mayor al de la obra. Indica que se ha pagado más de lo que se ha realizado físicamente de la obra.	Gestión ineficiente, que afecta los componentes técnico, financiero y administrativo.
1170-06-07-011-2022	Contrato de Prestación de Servicios "G*arantizar la atención integral y especializada en diferentes modalidades a personas vulnerables que se encuentren en situación de discapacidad o trastorno mental que residan en el municipio de Rionegro y cuenten con los puntajes más bajos del Sisbén*"	No se realiza un seguimiento al componente técnico en la supervisión respecto de las personas que poseen cupos aprobados	Gestión ineficiente en la base de datos de personas en situación de discapacidad y vulnerabilidad, que afecta los componentes técnico, financiero y administrativo.
1110-06-09-009-2022	Contrato interadministrativo de administración delegada de recursos para *"Fortalecer la competitividad empresarial, el crecimiento económico, mejorar la empleabilidad, el emprendimiento y desarrollar estrategias de apropiación y promoción de ciencia, tecnología e innovación del municipio de Rionegro."*	Por una inadecuada planeación en la fase precontractual que impide el cumplimiento del objeto contractual y un seguimiento al componente técnico.	Gestión ineficiente en la detección oportuna por posible de riesgo de incumplimiento del objeto contractual, que afecta el componente técnico.
1060-06-09-009-2023	Contrato interadministrativo para la *"Preparación y servida en caliente de alimentos a los internos del centro de retención transitorio y detenidos y/o condenados del municipio de Rionegro, Antioquia"*	Reiterados cambios de asignación de supervisores con deficiencias en el seguimiento técnico.	Gestión ineficiente, que afecta los componentes técnico, financiero y administrativo.
1040-06-09-024-2023	Contrato interadministrativo para *"Realizar estudio de calidad de vida del municipio de Rionegro, a través de la recopilación, procesamiento, tabulación y cálculo de datos, así como el análisis y la representación gráfica de la información."*	Deficiencia en el seguimiento de las obligaciones del contratista al componente técnico, no se evidencia los entregables.	Gestión ineficiente, que afecta los componentes técnico, financiero y administrativo.
1060-06-07-045-2023	Contrato de Prestación de Servicios *"Prestación del servicio de transporte para traslado de internos, a centros de retención, centros médicos,*	Deficiencia en el seguimiento de las obligaciones del contratista al componente técnico y	Gestión ineficiente, que afecta el componente técnico.

Contrato No.	**Objeto**	**Hecho - Informe de supervisión**	**Causa**
	juzgados y penitenciarios nacionales, así como demás diligencias que requieran el traslado de personas privadas de la libertad, el cual debe incluir la custodia durante el traslado."	debilidad en la justificación de la adición del Otrosí.	
1130-06-09-034-2023	Contrato interadministrativo de administración delegada de recursos para la *"Construcción del pozo profundo e impulsión del acueducto del centro poblado rural Galicia parte alta del municipio de Rionegro."*	Por una inadecuada planeación en la fase precontractual que impide el cumplimiento del objeto contractual y un seguimiento al componente técnico por la ausencia de licencia ambiental.	Gestión ineficiente en la detección oportuna por posible de riesgo de incumplimiento del objeto contractual, que afecta el componente técnico, financiero y administrativo.
1160-07-04-004-2023	Convenio interadministrativo para el *"fortalecimiento institucional de la administración municipal de Rionegro mediante la ejecución de actividades asociadas a la gestión del talento humano, el desarrollo organizacional, las tecnologías de la información y control interno."*	Deficiencia en el seguimiento del aporte en especie del conveniente y exigencia de cada una de las obligaciones en el cumplimiento del objeto del contrato.	Gestión ineficiente en la descripción del aporte en especie del conveniente por posible de riesgo de identificación de las actividades del incumplimiento del presupuesto del objeto contractual, que afecta el componente financiero y administrativo.
1120-06-06-002-2024	"Construcción del proyecto Sacúdete al Parque Tipo 2 Opción 1 en el municipio de Rionegro, Antioquia"	Por una inadecuada planeación en la fase precontractual por el plazo definido y la deficiencia en los diseños del proyecto, que impiden el cumplimiento de la ejecución del objeto contractual. Ausencia de informes de supervisión.	Gestión ineficiente en la detección oportuna por posible de riesgo de incumplimiento del objeto contractual, que afecta el componente técnico, financiero y administrativo.
1080-06-09-005-2023	Contrato interadministrativo por administración delegada de recursos para *"Operar el sistema de transporte BICIRIO del municipio de Rionegro"*	Deficiencia en el seguimiento del componente financiero, al no incluir el balance financiero e indicar si se encuentran pagos por tramitar en el Formato acta de recibo y/o terminación, anticipada, parcial,	Gestión ineficiente en el seguimiento del componente financiero y administrativo, en el detalle del reintegro de los recursos en administración no ejecutados y honorarios en el formato acta de recibo y/o terminación. Además, en el acta de supervisión no se detalla el reintegro de los rendimientos financieros.

Contrato No.	**Objeto**	**Hecho - Informe de supervisión**	**Causa**
		final Código: FRCACS06	

Además, en el proceso de revisión de los informes finales de la Auditoria Financiera, de Gestión y Resultados de las vigencias 2022, 2023 y 2024 del municipio de Rionegro, se establecieron hallazgos con hechos identificados en las deficiencias de la publicación de documentos en la plataforma SIA Observa por el incumplimiento del Decreto 129 del 09 de febrero de 2024. "*Por el cual se deroga el Decreto 079 del 15 de febrero de 2023, se delegan y designan los responsables de la rendición de la cuenta, ante la Contraloría Municipal de Rionegro en la plataforma SIA Contralorías y SIA Observa*". Artículo primero "*Deléguese en cada uno de los supervisores contractuales designados formalmente mediante formato FRCACS18, acto administrativo y/o el que haga sus veces, la responsabilidad de registrar, verificar y marcar la información requerida en los campos definidos en el sistema de información SIA OBSERVA, con los soportes de legalidad (los documentos solicitados por el tipo de contratación que se encuentren dentro del sistema), posteriormente, deberán informar oportunamente al Ordenador del gasto para que este con su usuario y contraseña realice la última etapa del proceso que es rendir el contrato teniendo en cuenta las fechas establecidas para la rendición.* Por lo tanto, en la siguiente tabla, se relacionan las deficiencias en la publicación de documentos en la plataforma SIA Observa.

Tabla 5

Deficiencias en la publicación de documentos en la plataforma SIA Observa

Contratos celebrados	Número de Contratos	Hecho	Causa
De los celebrados en la vigencia 2024, 12 Contratos presentaron extemporaneidad en la publicación de los contratos en la plataforma SIA Observa	3 Contratos de Administración Delegada de Recursos. 7 Contratos de prestación de servicios. 1 Convenio interadministrativo para la financiación de los gastos de operación de la prestación de servicios de salud. 1 Consultoría para la elaboración del estudio de referencia de alumbrado público y cumplimiento resolución CREG 101 13 2022	Deficiencia en el seguimiento de la plataforma SIA Observa, al publicar en forma extemporánea la copia de los contratos.	Gestión ineficiente en el cumplimiento del Decreto 129 del 09 de febrero de 2024, en la cual se delega a los supervisores asignados de la gestión contractual, para hacer seguimiento en la oportunidad de los contratos en la plataforma SIA Observa.
De los celebrados en la vigencia 2024, 31 Contratos presentaron extemporaneidad en la publicación de las novedades de los contratos en la plataforma SIA Observa	3 Contratos de Administración Delegada de Recursos. 17 contratos de prestación de servicios. 2 Convenio interadministrativo. 3 Contratos de arrendamientos de inmueble y vehículos. 6 Contratos de compra de computadores, equipos para gimnasio, suministros y otros.	Deficiencia en el seguimiento y publicación de la plataforma SIA Observa, al publicar en forma extemporánea los diferentes documentos de novedades de cada contrato en la ejecución contractual, entre ellos, Otrosi por adiciones y prórroga.	Gestión ineficiente en el cumplimiento del Decreto 129 del 09 de febrero de 2024, en la cual se delega a los supervisores asignados de la gestión contractual, para registrar oportunamente la información requerida en la plataforma SIA Observa.

Así, de los anteriores hallazgos se pueden derivar las siguientes conclusiones:

1. Deficiencias estructurales en la supervisión contractual

Los hallazgos evidencian una debilidad sistemática en los procesos de supervisión contractual del municipio de Rionegro, especialmente en los componentes técnico, financiero y administrativo. La falta de seguimiento adecuado, planeación deficiente en la fase precontractual y ausencia de controles efectivos comprometen la ejecución y legalidad de los contratos.

2. Gestión ineficiente como causa transversal
La gestión ineficiente se identifica como causa recurrente en la mayoría de los contratos analizados. Esta ineficiencia se manifiesta en la falta de planeación, supervisión fragmentada, rotación de supervisores sin continuidad técnica, y omisiones en la verificación de entregables, lo que genera riesgos de incumplimiento contractual y afectación del interés público.

3. Inadecuada articulación entre supervisión y ejecución contractual
Se observa una desconexión entre los informes de supervisión y la realidad de la ejecución contractual. En varios casos, los pagos superan el avance físico de las obras, lo que refleja una supervisión formal pero no sustantiva, carente de criterios técnicos rigurosos.

4. Incumplimiento normativo en plataformas de rendición de cuentas
La extemporaneidad en la publicación de contratos y novedades en la plataforma SIA Observa representa una vulneración directa al Decreto 129 de 2024. Este incumplimiento no solo afecta la transparencia administrativa, sino que también limita el control fiscal oportuno por parte de los entes de vigilancia.

5. Riesgo de afectación a la eficiencia del gasto público
Las debilidades identificadas comprometen la eficiencia del gasto público, al permitir pagos no justificados, adiciones sin soporte técnico, y ejecución contractual sin evidencia documental. Esto genera un entorno propenso a la pérdida de recursos y a la baja calidad en la prestación de servicios públicos.

7.4.1 Debilidades de los informes de supervisión contractual — estudio comparado (Rionegro, Bello y Envigado).

La supervisión contractual constituye un elemento esencial en la gestión pública, al ser el mecanismo mediante el cual las entidades estatales aseguran que los bienes, obras o servicios contratados cumplan con los principios de transparencia, eficacia y responsabilidad. Su adecuada implementación garantiza la ejecución conforme al objeto contractual y previene riesgos de tipo financiero, técnico o jurídico. Sin embargo, los manuales de supervisión de los municipios de

Rionegro, Bello y Envigado evidencian diferencias relevantes que inciden en la calidad y efectividad de los informes de supervisión, lo cual genera debilidades institucionales y retos en materia de control interno y auditoría.

El marco legal colombiano establece que la supervisión e interventoría de contratos son figuras obligatorias según la Ley 80 de 1993 (artículos 26 y 83), desarrolladas por la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) y reglamentadas por el Decreto 1082 de 2015. Asimismo, la Guía para la supervisión e interventoría de contratos del Estado (Colombia Compra Eficiente, 2020) define criterios de idoneidad, documentación y trazabilidad.

Estas disposiciones buscan garantizar que los informes de supervisión sean instrumentos técnicos, sustentados en evidencias y articulados con los sistemas de control interno. No obstante, el análisis de los manuales municipales muestra que el cumplimiento normativo varía en su aplicación y profundidad.

Tabla 6

Debilidades de los informes de supervisión contractual — estudio comparado (Rionegro, Bello y Envigado). "elaboración propia"

Tema / Ítem	Bello (práctica y detalle)	Envigado (práctica y detalle)	Rionegro (práctica y detalle)	Implicación / recomendación para Rionegro
Alcance del manual	Amplio, operativo; incluye financieros, técnicos, jurídicos y anexos con formatos.	Manual orientador para interventoría; define objetivos, funciones y formatos; enfoque práctico/administrativo.	Marco general de supervisión/interventoría, definiciones y obligaciones; menos prescriptivo en operativa.	Mantener definiciones; ampliar alcance operativo (procedimientos paso a paso).
Roles y perfiles	Perfiles detallados (idoneidad, experiencia, dedicación mínima, incompatibilidades).	Perfiles y responsabilidades; menciona dedicación y tipo de interventoría según contrato.	Perfiles definidos pero con menor especificación sobre dedicación mínima y criterios cuantitativos.	Incorporar criterios de dedicación (horas/mes o %), y requisitos mínimos de experiencia.
Procedimientos de visita y actas	Formatos obligatorios; foliación y plazos explícitos (5/8 días) y tratamiento cuando contratista no firma.	Formatos y directrices para actas; recomienda publicación y archivo; plazos orientadores.	Formatos y obligación de publicar en SECOP; plazos menos explícitos y foliación no tan exigente.	Definir plazos para revisión y firma; exigir foliación física/digital de actas.
Control financiero (anticipos, conciliaciones)	Procedimiento robusto: fiducia/patrimonio autónomo, extractos mensuales, conciliaciones, cuadro de inversión; rendimientos para la entidad.	Exige control del anticipo y registro; formatos de informes financieros periódicos.	Establece control general y presentación de informes, pero sin la misma granularidad operativa (conciliaciones mensuales explícitas).	Implementar conciliaciones mensuales y plan de inversión; evaluar fiducia/patrimonio autónomo según cuantía.
Gestión de cambios (adición/prórroga)	Checklists y flujos: solicitud técnica → concepto jurídico → aprobación → acta.	Procedimientos de remisión y formatos para adición/prórroga; registro en expediente.	Requiere justificación y remisión a comité; menos prescriptivo en checklist documental.	Establecer checklist obligatorio (técnico, jurídico, presupuesto) y registrar en anexo.
Manejo de novedades / incidencias	Registro formal de novedades, órdenes de servicio y control de seguimientos; listas de verificación.	Registro de novedades con formatos y periodos de reporte; responsabilidades específicas.	Registro y obligación de informar presuntos incumplimientos; publicación en SECOP.	Homologar formato único de novedad y establecer tiempos de reporte y respuesta.
Formatos y evidencia (expediente contractual)	Lista mínima, foliación, numeración y metadatos; evidencia obligatoria para pagos.	Gestor documental y formatos estándares; recomendaciones de archivo.	Formatos F... y obligación de archivo; menor énfasis en metadatos y foliación.	Adoptar lista mínima y metadatos (fecha, autor, versión, hash) para facilitar auditoría.

7.4.2 Identificación de debilidades y buenas prácticas.

Debilidades principales detectadas en Rionegro

1. Control operativo del anticipo limitado: falta de obligatoriedad de conciliaciones mensuales y plan de inversión exigible. (alto impacto en riesgo patrimonial).

2. Plazos procesales poco prescriptivos: ausencia de plazos operativos claros para trámites y firmas de actas dificulta la trazabilidad.

3. Evidencia y foliación: no se exige con la misma fuerza la foliación y metadatos que facilitan auditoría por muestreo.

4. Checklists para modificaciones: procedimiento de justificación existe, pero faltan checklists obligatorios que integren lo técnico, jurídico y presupuestal.

7.4.3 Buenas prácticas observadas en Bello (aplicables a Rionegro).

- Manejo del anticipo con fiducia/patrimonio autónomo, conciliaciones mensuales y cuadro de inversión. (reduce riesgo de uso impropio).

- Plazos y foliación de actas (5 y 8 días) y tratamiento procedimental cuando el contratista no firma.

- Listas de chequeo y criterios de expediente mínimo para pagos y validación documental.

7.4.4 Aspectos relevantes en Envigado.

- Envigado dispone de manuales y formatos públicos que regulan funciones, responsabilidades y formatos; en muchos aspectos sigue la práctica estándar municipal y

aporta plantillas útiles, aunque con carácter más orientador que prescriptivo. Es una referencia útil para estandarizar formatos y responsabilidades. (Scribd).

7.4.5 Recomendaciones operativas y normativas (vinculación con Ley 80 y Ley 1474).

Marco legal relevante: Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación) y Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). Estas normas establecen principios de contratación, deberes de los funcionarios, control y sanciones, y son la base para exigir procedimientos que reduzcan riesgos administrativos y penales. (Función Pública). De esta forma, se recomienda:

1. Control del anticipo — implementación inmediata (alta prioridad)

- Exigir fiducia/patrimonio autónomo para anticipos sobre un umbral (ej.: > X% del valor del contrato o según riesgo). Requerir informe mensual: extracto bancario, conciliación, comprobantes y cuadro de inversión. Modelo operativo: replicar procedimiento de Bello.

- Base normativa: Ley 80/1993 (principio de responsabilidad y manejo del patrimonio), Ley 1474/2011 (prevención de uso indebido). (Función Pública)

2. Plazos y trazabilidad documental

- Establecer plazos operativos (p. ej. 5 días hábiles para revisión documental; 8 días hábiles para firma de actas por parte de contratista antes de escalar). Implementar foliación y metadatos obligatorios.

3. Checklists para modificaciones contractuales

- Crear formato obligatorio para adición/prórroga que incluya: solicitud del contratista, concepto técnico del interventor, concepto jurídico, certificación de

disponibilidad presupuestal, decisión del ordenador del gasto y acta de modificación. Esto facilita control ex post y auditoría.

4. Estandarización de formatos y control de calidad

o Adaptar las plantillas de Envigado y Bello como formularios estandarizados (actas de visita, ordenes de servicio, informes mensuales) y establecer criterios de muestreo para control de calidad de bienes/servicios.

5. Capacitación y evaluación de dedicación

o Documentar la dedicación mínima del interventor (horas/mes o porcentaje), exigir experiencia mínima en contratos de similar cuantía y capacitar en conciliaciones y manejo de anticipos.

7.4.6. Comparativo manual de supervisión municipio de Rionegro y Colombia Compra Eficiente.

A continuación, se presenta un análisis comparativo entre el Manual de Supervisión e Interventoría del Municipio de Rionegro (Versión #4 de 2019) y el Manual de Supervisión e Interventoría de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (CCE, 2024). El análisis permite identificar las principales diferencias conceptuales, normativas y procedimentales entre ambos instrumentos.

El análisis se realizó mediante lectura y comparación sistemática de los dos manuales. Se compararon, por criterio, apartados clave: objetivo y alcance, designación, funciones, responsabilidades, productos mínimos, control y seguimiento, prohibiciones e inhabilidades, uso de plataformas y procedimientos sancionatorios.

Ambos manuales se sustentan en el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993), Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto 1082 de 2015, y normas posteriores relacionadas

con transparencia y sanciones (Ley 1952/2019, Ley 2195/2022, entre otras). La Agencia Nacional incorpora actualizaciones y referencias específicas al marco legal vigente hasta 2024 que tiene un alcance nacional, mientras que el Manual de la Alcaldía de Rionegro se enfoca en los procedimientos internos del municipio, ajustando las directrices generales al contexto institucional.

Tabla 7

Cuadro comparativo

Criterio	**Alcaldía de Rionegro (Versión 4)**	**Agencia Nacional (CCE) - 2024**
Propósito/Objetivo	Fijar parámetros para supervisores/interventores en el municipio; enfoque operativo y trazabilidad interna.	Estandarizar obligaciones y procedimientos de supervisión en la Agencia; enfoque preventivo, técnico y de cumplimiento normativo.
Alcance	Aplicación al Municipio de Rionegro y su estructura administrativa.	Aplicación en la Agencia Nacional; documento de alcance institucional con obligación de cumplimiento interno.
Designación	Designación por el ordenador del gasto usando formato institucional (F10AB01-37); énfasis en perfiles internos.	Designación por ordenador del gasto; promueve idoneidad técnica, posibilidad de apoyo contratado y supervisores múltiples si requiere.
Funciones	Detalla funciones técnicas, administrativas y financieras con instructivos internos y énfasis en actas, informes y Comité Asesor de Contratación.	Funciones descriptas con metodologías de supervisión, vigilancia preventiva, y checklist de documentos; obligación de actualización en SECOP II.
Responsabilidades y sanciones	Reproduce marco legal (solidaridad, responsabilidades) y procedimiento sancionatorio interno.	Detalla responsabilidad solidaria (art.84 Ley 1474) y remite a procedimientos sancionatorios institucionales (GCL-PR-05); mayor énfasis en documentación probatoria y alertas tempranas.
Productos mínimos / Informes	Informe obligatorio para cada pago y final; actas de inicio, recepción y liquidación bajo formatos locales.	Modelos y estructura objetiva de informes; obligación de publicar en SECOP II y plazos para publicación; alertas tempranas documentadas.
Tratamiento de la información y digitalización	Referencia a documentweb y gestión documental local; publicación en SECOP cuando aplique.	Fuerte énfasis en SECOP II, equivalencia funcional y trazabilidad electrónica; políticas de manejo de información sensible y confidencial.
Conflictos de interés / ética	Incluye inhabilidades e incompatibilidades y referencia a Ley 1474; causalidades locales.	Amplio desarrollo sobre prevención, medidas y gestión de conflictos, con procedimientos formales y capacitación requerida.

7.4.7 Diferencias determinantes.

A continuación, se enumeran diferencias prácticas y de enfoque encontradas en la comparación:

• Enfoque: Rionegro es mayormente operativo y adaptado a trámites locales; CCE prioriza estandarización, prevención y políticas institucionales de control.

• Actualización normativa: El manual de la Agencia (2024) incorpora normas y procedimientos más recientes y referencias explícitas a SECOP II y a marcos internos de control; Rionegro referencia normatividad, pero con menos desarrollo sobre nuevas plataformas.

• Publicación y trazabilidad: CCE exige publicación y actualización continua en SECOP II y define plazos; Rionegro exige registro en Documentweb y SECOP cuando aplique, con menos prescripción de tiempos.

• Informes y alertas: CCE incorpora alertas tempranas y formatos objetivos para informes; Rionegro obliga informes por pago, pero con menos definición sobre alertas tempranas y estandarización de estructura.

• Capacitación y ética: CCE obliga capacitación continua en ética, manejo de información y prevención de conflictos; Rionegro menciona inhabilidades y ética, pero con menor exigencia de capacitaciones periódicas.

• Procedimiento sancionatorio: Ambos remiten a la Ley 1474 y procedimientos sancionatorios, pero CCE presenta referencia explícita a procedimientos internos (código GCL-PR-05) y pasos formales.

• Selección del interventor: Ambos exigen concurso de méritos para interventor en obras, pero CCE desarrolla con mayor detalle requisitos, garantías y alcance del contrato de interventoría.

8. Análisis y presentación de resultados finales

Desde una lectura que cruza el marco normativo, la evidencia documental, los hallazgos de auditoría complementado con las voces recogidas en entrevistas que se realizaron a servidores relacionados con el proceso de contratación en la Alcaldía, los resultados finales muestran que la supervisión contractual en la Alcaldía de Rionegro opera como un dispositivo determinante de control interno, pero con brechas que afectan su capacidad preventiva y probatoria. En términos analíticos, el desempeño de la supervisión se expresa en cuatro dimensiones que deben quedar verificables en los informes (jurídica, técnica, financiera y administrativa), y justamente allí emergen los principales nudos, pues no basta con "cumplir con el formato", sino que el informe debe sostener, con trazabilidad, la correspondencia entre obligaciones, avances, pagos, decisiones y riesgos (Congreso de la República, 1993, 2007, 2011; Presidencia de la República, 2015).

En la evidencia proveniente de auditorías de las vigencias 2022, 2023 y 2024, la debilidad más sensible se observa cuando la ejecución "en papel" no conversa con la ejecución real, ya que se identifican casos donde el porcentaje de ejecución financiera supera el avance físico, lo que sugiere fallas de verificación técnica y de control del gasto antes de autorizar pagos, y en últimas, confirma que la supervisión puede volverse meramente formal si no incorpora criterios técnicos, validación de entregables y seguimiento continuo del cronograma, especialmente en contratos complejos (por ejemplo, infraestructura, estudios técnicos o proyectos con requisitos ambientales).

En el componente técnico, la trazabilidad de entregables y la continuidad del seguimiento aparecen como puntos críticos: se reportan deficiencias por ausencia de evidencia de productos, seguimiento insuficiente a beneficiarios/cupos en contratos sociales, y cambios reiterados de supervisores que fragmentan la memoria técnica del contrato. En mirada de gestión pública, corresponde a un factor de riesgo que puede traducirse en incumplimientos del objeto contractual,

baja calidad del servicio/obra y pérdida de capacidad institucional para corregir desviaciones a tiempo.

En el componente administrativo y de transparencia, los resultados advierten un patrón persistente de extemporaneidad en la publicación de contratos y novedades en SIA Observa, asociado al incumplimiento de directrices internas (Decreto 129 de 2024) que delegan responsabilidades de registro y verificación en los supervisores. Situación que debilita la publicidad y que limita el control fiscal oportuno y expone a la entidad a hallazgos reiterados, justamente porque la rendición tardía rompe la lógica de "alerta temprana" que la supervisión debería activar.

Por otra parte, en las entrevistas, también se pudieron ver reflejadas estas brechas ya que pese a que existe un Manual de Supervisión y se reconoce la delegación en subsecretarios o perfiles profesionales según competencias; en la práctica se asignan supervisiones a profesionales universitarios por falta de personal especializado, y no siempre con apoyos idóneos o con experiencia técnica suficiente. A la vez, aparecen avances institucionales como el BPMS que es un sistema digital utilizado para evaluación de proveedores, matrices internas en dependencias y la exigencia de informes trimestrales mediante Circular 001 de 2024), pero su impacto se tensiona por la sobrecarga laboral, el alto número de contratos por persona y la asignación de funciones de supervisión a cargos cuyo manual no las contempla, generando riesgos administrativos y de responsabilidad.

El análisis comparado aporta un hallazgo estructural. Rionegro cuenta con definiciones y obligaciones, pero su manual resulta menos prescriptivo en plazos operativos, foliación/metadatos y controles financieros (por ejemplo, conciliaciones mensuales y planes de inversión del anticipo), aspectos que en otros municipios (como Bello) aparecen normados y "auditables" a través de listas mínimas y checklists. En términos de gestión del riesgo, esas prácticas (plazos para actas, protocolos ante negativa de firma, control del anticipo con conciliaciones periódicas y evidencia obligatoria para pagos) no son accesorios, son barreras de control que elevan la calidad del informe y reducen incertidumbre probatoria frente a entes de control.

Finalmente, el contraste con lineamientos nacionales (Colombia Compra Eficiente) refuerza una lectura. Mientras los enfoques más recientes empujan hacia trazabilidad electrónica, alertas tempranas, estandarización de productos mínimos, gestión de conflictos de interés y actualización sistemática en SECOP II, el contexto local tiende a priorizar la operatividad interna con menor densidad metodológica para "probar" decisiones y prevenir hallazgos recurrentes. De esta forma, los resultados finales describen un vacío normativo, una brecha de implementación. Existe arquitectura institucional, pero se requiere fortalecer capacidades, estandarizar evidencias y asegurar continuidad técnica para que la supervisión vuelva a ser, en la práctica, un mecanismo preventivo y no un requisito documental.

9. Conclusiones

Como cierre interpretativo de los hallazgos, las entrevistas a ordenadores del gasto y supervisores de la Alcaldía de Rionegro afirman que la entidad sí dispone de una arquitectura formal para orientar la supervisión contractual (manuales, criterios de designación y lineamientos de competencia funcional). Sin embargo, en la práctica, esa arquitectura se tensiona por brechas de capacidad institucional. Aunque el Manual de Supervisión define que la función debe recaer en subsecretarios y profesionales especializados, en varias dependencias la supervisión termina asignándose a profesionales universitarios por insuficiencia de perfiles especializados, lo que implica un traslado de responsabilidad hacia cargos con menor preparación específica para ciertos objetos contractuales.

En la dinámica organizacional, se observó una delegación recurrente, pues los ordenadores del gasto suelen encargar la supervisión a subsecretarios responsables de la ejecución de proyectos, mientras que la Subsecretaría de Contratación acompaña el seguimiento a la liquidación contractual con cada ordenador del gasto, buscando el cumplimiento de plazos legales, lo que confirma que la supervisión opera como un "nexo" entre la ejecución técnica y el cierre administrativo. No obstante, también se observa que la calidad del control depende, en gran medida, de la capacidad real de cada dependencia para sostener rutinas de seguimiento, reporte y documentación.

Un avance identificado en los relatos fue la incorporación de herramientas y rutinas de trazabilidad, especialmente el uso del sistema BPMS para evaluación final de proveedores y la construcción de matrices internas para seguimiento y cierre. Además, la Circular 001 del 16 de abril de 2024 exige reportes trimestrales de gestión contractual, lo que fortalece la estandarización mínima del flujo de información. Con todo, estos mecanismos, no corrigen por sí solos los riesgos asociados a la idoneidad del equipo humano ni reemplazan la necesidad de criterios técnicos robustos para validar entregables, evidencias y consistencia entre avance físico-financiero.

Las debilidades más sensibles se concentran en el factor humano y la calidad de la evidencia. En algunas dependencias, los apoyos a la supervisión no cuentan con la experiencia técnica requerida. Adicionalmente, ciertos contratistas entregan informes insuficientes o tardíos, lo que afecta la oportunidad del control y dificulta tomar correctivos durante la ejecución. A esto se suma una condición estructural ampliamente reconocida. Aun cuando existan equipos competentes, la sobrecarga laboral y el elevado número de contratos por supervisor incrementan la probabilidad de reportes incompletos, revisiones superficiales y rezagos en el cierre contractual.

Finalmente, el análisis muestra un foco de riesgo administrativo, donde en algunos casos se asignan funciones de supervisión a profesionales cuyos manuales de funciones no contemplan ese rol, generando desajustes de responsabilidad, ambigüedad en la rendición de cuentas y exposición institucional frente a eventuales hallazgos. Por lo tanto, el estudio concluye que Rionegro cuenta con normas internas y apoyos tecnológicos, pero requiere fortalecer la planeación (estudios previos), la asignación de responsabilidades conforme a perfiles, la formación continua y los mecanismos de verificación y reporte, para que la supervisión sea un control sustantivo y no formal.

10. Recomendaciones

Fortalecer la planeación contractual ya que esta debe asumirse como el primer filtro de calidad del control posterior. En la práctica, las entrevistas y los hallazgos revisados muestran que buena parte de los problemas de ejecución se incuban desde estudios previos incompletos (por ejemplo, ausencia de diseños o permisos actualizados) y luego se traducen en conflictos de cronograma, pagos o incumplimientos. Por ello, la recomendación es consolidar una rutina institucional de verificación "ex ante" que asegure expedientes completos (técnicos, financieros y jurídicos), con validación periódica y trazabilidad tanto física como digital en los sistemas de rendición y publicación (SECOP II, SIA OBSERVA, entre otros), evitando que el seguimiento se vuelva reactivo o que el contrato ya se haya terminado.

En esa misma lógica preventiva, se sugiere crear una mesa técnica interdisciplinaria (Secretaría de Hacienda- Subsecretaría de Contratación–unidades ordenadoras del gasto) que sesione con criterios de oportunidad y enfoque de alertas tempranas. Se trata de instalar un mecanismo rápido de resolución de cuellos de botella (modificaciones, prórrogas, adiciones, riesgos financieros, controversias de pago) con decisiones sustentadas y soportes. Esta mesa también debería articularse con la Subsecretaría de Contratación para reforzar el seguimiento a cierres y liquidaciones en tiempos legales, evitando rezagos que, por acumulación, degradan la calidad del control y exponen a la entidad a hallazgos repetitivos.

De forma complementaria, se recomienda mantener actualizada una matriz jurídica de control en repositorios institucionales (por ejemplo, Drive) es precisa, pero debe dejar de ser un archivo "vivo" sin responsable específico. La recomendación es que su actualización sea exigible por dependencia (con campos mínimos, fecha, responsable y soportes), bajo coordinación de la Subsecretaría de Contratación, y conectada con procedimientos estandarizados para modificaciones contractuales. En concreto, los documentos analizados insisten en la necesidad de listas de chequeo obligatorios que integren concepto técnico, concepto jurídico y soporte

presupuestal para adiciones/prórrogas, porque esa triada reduce discrecionalidad y fortalece la trazabilidad probatoria ante auditorías.

Ahora bien, ninguna mejora se sostiene si no se ajusta el dimensionamiento del recurso humano. En las entrevistas se observa que la alta carga laboral y el número elevado de contratos por supervisor amplifican riesgos en la calidad del control y en la elaboración de informes. Además, se reportan apoyos a la supervisión sin la idoneidad o experiencia técnica suficiente. Por eso, asignar personal con perfil adecuado a las dependencias con mayor volumen contractual debe entenderse como una decisión de gestión del riesgo. Implica armonizar complejidad del contrato y experiencia del supervisor y tiempo disponible y, cuando corresponda, exigir mecanismos de control financiero estrictos (por ejemplo, conciliaciones y soportes periódicos en manejo de anticipos) junto con estándares de evidencia (foliación, metadatos, expediente mínimo para pagos).

En el mismo sentido, implementar un plan de capacitación continua, debe diseñarse con realismo institucional. No es suficiente con ofrecer formación si el equipo no tiene tiempo laboral efectivo para asistir. Las necesidades entonces corresponden a la contratación pública, control interno, gestión documental, uso de plataformas y redacción técnica de informes, con foco en cómo soportar decisiones y validar entregables. Así, esta capacitación debería incluir, además, estándares mínimos para evaluar informes de avance de contratistas (para reducir entregas insuficientes o tardías) y criterios comunes de calidad documental (formatos únicos, periodos de reporte, registro de novedades, evidencia obligatoria para pagos).

Finalmente, para reducir riesgos administrativos y clarificar responsabilidades, se recomienda revisar y ajustar los manuales de funciones allí donde la supervisión se ejerce de facto sin estar reconocida formalmente. Las entrevistas advierten que asignar supervisión a cargos cuyo manual no contempla este rol produce desajustes de gestión y exposición institucional. Corregirlo ordena la cadena de responsabilidad y plantea exigir mejor rendimiento del control (productos mínimos, reportes, tiempos) y habilita una mejora continua basada en retroalimentación sistemática de las experiencias de supervisión, incorporando buenas prácticas (por ejemplo, plazos operativos,

listas de chequeo, estandarización de formatos) para fortalecer transparencia y rendición de cuentas.

Referencias bibliográficas

American Psychological Association [APA]. (2020). *Publication Manual of the American* Psychological Association (7ª ed.). American Psychological Association.

Alcaldía de Rionegro. (2020). Manual de contratación: Versión 8 (Código: MACACS01). Secretaría General, Subsecretaría de Planeación y Supervisión. https://www.rionegro.gov.co

Alcaldía de Rionegro. (2024). Manual de funciones y competencias laborales 2024. Secretaría de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional. https://www.rionegro.gov.co

Congreso de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41 094. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304

Congreso de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007, por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la contratación con recursos públicos. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686

Congreso de Colombia. (2011). 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. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292 Congreso de Colombia. (2012). Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45329

Congreso de Colombia. (2018). Ley 1882 de 2018, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84899

Congreso de Colombia. (2022). Ley 2195 de 2022, por la cual se adicionan disposiciones a la Ley 1150 de 2007. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606

Contraloría General de la República. (2022). Informe Nacional de Auditoría: Seguimiento a la gestión contractual en entidades territoriales. Bogotá, Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/INFORME%20DEFINITIVO%20AUDITOR%C3%8DA%20GESTI%C3%93N%20CONTRACTUAL%202024.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C 474/16: Demanda de inconstitucionalidad contra disposiciones de la Ley 1150 de 2007. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30032878

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches (4ª ed.). Sage. https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=2155979Machi, L. A., & McEvoy, B. T. (2016). The literature review: Six steps to success (3ª ed.). Corwin.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). Manual de buenas prácticas de la gestión contractual pública. Dirección de Desarrollo Institucional del Estado. https://www.ramajudicial.gov.co/documents/3272611/3370501/MANUAL_BUENAS_PRACTICAS+DNP.pdf/c97d8bdb-444a-405e-8aac-e42745af2e04

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Guía de seguimiento y control a la gestión contractual en entidades territoriales. Bogotá, Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Gu%C3%ADa%20de%20Gesti%C3%B3n%20Contractual%20en%20Proyectos%20de%20APP.pdf

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, 48(2), 147–160. https://www.researchgate.net/publication/255482957_The_Iron_Cage_Revisted_Institutional_Isomorphism_and_Collective_Rationality_in_Organizational_Fields

Gobierno de Colombia. (2012). Decreto 734 de 2012, por el cual se reglamenta la Ley 1474 de 2011. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46940

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69(1), 3–19. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Institute of Internal Auditors (IIA). (2017). International Professional Practices Framework (IPPF). Altamonte Springs, FL: IIA. https://www.theiia.org/en/standards/international-professional-practices-framework/ Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, 3(4), 305–360. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X

López, D. (2019). La supervisión contractual en Colombia: análisis jurídico y administrativo. Revista Digital de Derecho Administrativo, (22), 113–138.

Machi, L. A., & McEvoy, B. T. (2016). The literature review: Six steps to success (3ª ed.). Corwin. https://books.google.com/books/about/The_Literature_Review.html?id=QJ8nmTc4mnAC

Merchant, K. A., & Van der Stede, W. A. (2012). Management control systems: Performance measurement, evaluation and incentives (3rd ed.). Pearson Education. https://elearn-archive.fnu.ac.fj/pluginfile.php/582221/mod_resource/content/1/Management%20control%20systems%20-%204th%20Ed.%20Pearson.pdf

National Audit Office (NAO). (2013). Good practice contract management framework. London: NAO. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/12/Good_practice_contract_management_framework.pdf

Ospina, J. (2021). Retos de la supervisión e interventoría en la contratación pública municipal. Revista Gestión y Territorio, 5(2), 45–60.

Piza, J. (2018). La responsabilidad del supervisor contractual en la administración pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Presidencia de Colombia. (2015). Decreto 1082 de 2015: Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653

Procuraduría General de la Nación. (2020). Lineamientos para la supervisión y control de la contratación estatal. Recuperado de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf

Silva Zárate, L. M. (2018). Análisis del control fiscal en la contratación estatal de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia [Trabajo de grado de pregrado, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional USTA. http://hdl.handle.net/11634/14276

Vu, D. A., & Hung, N. X. (2023). Factors influencing the auditor independence and affects to audit quality of Supreme Audit Institution of Vietnam. International Journal of Professional Business Review, 8(5), 1–22. https://doi.org/10.26668/businessreview/2023.v8i5.2197