



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
DESARROLLO ECONÓMICO
Instituto Distrital de Turismo

INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO

| | | | |
|-------------------------|--|----------------------|---|
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |
|-------------------------|--|----------------------|---|

CONTENIDO

CAPÍTULO I - GENERALIDADES

- 1.1. Objetivo
- 1.2. Alcance
- 1.3. Términos y definiciones
- 1.4. Lineamientos para tener en cuenta en la aplicación de este Manual

CAPÍTULO II – BUENAS PRÁCTICAS PARA LA SUPERVISIÓN


- 2.1. Buenas prácticas para fortalecer el seguimiento técnico, administrativo y financiero
- 2.2. Mecanismos para la supervisión
- 2.3. Exigencias no válidas para la supervisión

CAPÍTULO III - DISPOSICIONES FINALES

- 3.1. Cultura de prevención del daño antijurídico en materia contractual
- 3.2. Responsabilidad en el manejo de inventarios asignados a contratistas

REFERENCIAS Y/O FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DE APOYO

| | |
|-----------------------------------|--|
| Aprobó: Líder de proceso | Aprobó: Jefe Oficina Asesora Jurídica |
| Claudia Patricia Cifuentes Alvira | Fredy Alexander Castañeda Pérez |

| | | | |
|---|--|----------------------|---|
|  | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

CAPÍTULO I GENERALIDADES

1.1. OBJETIVO


Este documento se presenta como un instrumento para facilitar la gestión contractual, enfocado en las buenas prácticas para el ejercicio a la supervisión en la Entidad y servir como guía y documento de consulta de todos los participantes en la gestión, garantizando su cumplimiento, efectividad y calidad en el ejercicio de la obligación de vigilar permanentemente la ejecución del objeto contratado, a través del supervisor. Lo anterior con observancia del cumplimiento y aplicación de los principios y normas que rigen la contratación pública.

1.2. ALCANCE

El Manual de buenas prácticas para la supervisión de contratos pretende orientar el ejercicio de la supervisión, en especial la de prestación de servicios o de apoyo a la gestión con personas naturales.

Para este propósito, se incluyen en este documento lineamientos tendientes a mejorar la relación de coordinación contractual frente a dificultades que se presenten durante su ejecución, entre el/la supervisor/a del contrato y el/la contratista, teniendo en cuenta las condiciones contenidas en el objeto contractual, sus obligaciones y la calidad de los bienes o servicios, garantizando su autonomía e independencia y evitar conductas que desnaturalicen la relación contractual.

Este documento forma parte del Sistema Integrado de Gestión del Instituto y, por tanto, su consulta es requerida para quienes actúan como supervisores en la entidad. Su utilización debe hacerse en coherencia con lo establecido en los Manuales de Contratación – JC-M01 y de Supervisión e Interventoría JC-M02, los cuales podrán ser consultados en la intranet.

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

Por ello, se invita a que los funcionarios y servidores públicos que tengan a su cargo la supervisión y seguimiento de contratos suscritos por la Entidad a observar y aplicar lo estipulado en el presente manual durante el desarrollo de su gestión.


Igualmente, es importante advertir que el presente documento guarda estrecha relación con los manuales anteriormente mencionados, siendo aquellos de consulta obligatoria y parte integral para la lectura del presente manual, junto con las demás normas que regulan la contratación pública en el Instituto.

1.3. TÉRMINOS Y DEFINICIONES

- **Acta de inicio:** Es el documento en el cual se deja constancia de la fecha a partir de la cual comienza la ejecución del contrato o convenio. Esta acta incluye los datos generales del contrato, como lo son el número, la fecha del contrato o convenio, la clase de contrato, el objeto, el contratista o asociado, el valor, el plazo y la fecha de inicio. También incluye el nombre de la persona encargada de ejercer la actividad de supervisión¹.
- **Contratos estatales:** Actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades estatales a que se refiere la Ley 80 de 1993, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen en el artículo 32 de la mencionada legislación.
- **Gestión contractual:** Es el conjunto de actividades de planeación, coordinación, organización, control, ejecución y supervisión de los Procesos de Contratación de la Entidad².
- **SECOP II:** Plataforma transaccional del Estado Colombiano para realizar los Procesos de Contratación en línea, el cual es administrado por la Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente”, en adelante Colombia Compra Eficiente.

¹ Definición tomada del Manual de supervisión e interventoría del Instituto. Ver numeral 2.9.1, página 13.

² Tomado de Manual de Contratación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Resolución No. 0217 del 8 de abril de 2020 de la Subdirección General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

| | | | |
|---|--|----------------------|---|
|  | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

- **Etapa precontractual:** Etapa en la que se enmarcan aquellas actividades necesarias para la correcta planeación y estructuración de la contratación pública, así como los trámites administrativos de cada modalidad de selección, a través del cual se materializa la colaboración de los particulares y la entidad en la satisfacción del interés general.
- **Etapa contractual:** Etapa que comprende los trámites y actividades para el cumplimiento de los requisitos de ejecución, así como el conjunto de actividades desarrolladas tanto por el contratista como por la Entidad en cabeza del supervisor o interventor, tendientes a lograr el cumplimiento de las estipulaciones contractuales de cara a lograr la satisfacción de las necesidades previamente definidas, hasta la terminación del mismo.
- **Expedientes contractuales:** Serie ordenada de actuaciones administrativas documentadas que dan cuenta de la celebración de un contrato estatal con el que se pretenden satisfacer intereses públicos.
- **Gestión documental:** Conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación³.

1.4. LINEAMIENTOS PARA TENER EN CUENTA EN LA APLICACIÓN DE ESTE MANUAL

Los supervisores e interventores, en el desarrollo de su gestión contractual, cuentan con herramientas y lineamientos establecidos en el Manual de Supervisión, así como en los procedimientos de la Entidad, los cuales pueden apoyar su labor con el propósito de evitar traumatismos que afecten el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la contratación e impacten de manera directa o indirecta la actividad misional de la Entidad.

Para tal efecto, mencionaremos algunos aspectos a tener en cuenta como presupuesto para la aplicación del presente Manual y que hacen parte del Sistema Integrado de Gestión de la Entidad.

³ Artículo 3° de la Ley 594 de 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.




ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
DESARROLLO ECONÓMICO
Instituto Distrital de Turismo

INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO

| | | | |
|-------------------------|--|----------------------|---|
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |
|-------------------------|--|----------------------|---|

| LINEAMIENTO | DOCUMENTO DEL SIG |
|---|---|
| Controversias y solución de conflictos <ul style="list-style-type: none">- Planes de mejoramiento- Requerimientos- Medidas correctivas | Manual de Supervisión e Interventoría JC-M02 (Ver numeral 2.9.4, 2.9.5 y 2.9.6) http://intranet.bogotaturismo.gov.co/node/83 |
| Manejo documental de expedientes contractuales <ul style="list-style-type: none">- Conformación del expediente contractual físico y digital (<i>SECOP II</i>)- Remisión de documentos y evidencias al expediente- Préstamos de expedientes | Instructivo Manejo Documental de Expedientes Contractuales - JU-I18 http://intranet.bogotaturismo.gov.co/node/83 |

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

CAPÍTULO II

2.1. BUENAS PRÁCTICAS PARA FORTALECER EL SEGUIMIENTO TÉCNICO, ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

El funcionario que sea asignado por el Instituto para el ejercicio de la función de supervisión debe aplicar los principios generales de la función administrativa y contratación pública, contenidos en la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen o reglamenten las diferentes etapas de la gestión contractual.


En esa tarea, se consideran buenas prácticas en el Instituto para el ejercicio de la supervisión:

Buena práctica No. 1: Conocimientos sobre gestión contractual y herramientas del Sistema de Compra Pública

Los funcionarios y servidores públicos que dentro de sus funciones tengan a su cargo la supervisión de contratos suscritos por el Instituto tienen la responsabilidad de capacitarse y reforzar conocimientos sobre el cumplimiento de las normas de transparencia y anticorrupción, uso y acceso a la información pública y operación de la plataforma transaccional del Estado Colombiano para realizar los Procesos de Contratación en línea, el cual es administrado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en sus aplicativos (SECOP I, SECOP II), al igual que consultar manuales o guías en temas contractuales y de supervisión.

El reforzo de los conocimientos sobre la gestión contractual y las herramientas del Sistema de Compra Pública es una tarea continua, que se logra asistiendo a las capacitaciones coordinadas por el Instituto u otras entidades (Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente Veeduría Distrital, Secretaría Jurídica Distrital y otros) y a las programadas en el calendario de eventos por la Oficina Asesora Jurídica⁴.

⁴ Según el artículo 6° del Acuerdo 8 de 2016 de la Junta Directiva del Instituto Distrital de Turismo, modificado por el Acuerdo 6 de 2019 de la misma autoridad, una de las funciones de la Oficina Asesora Jurídica es “*promover y coordinar la realización de eventos y actividades orientadas a la investigación, análisis y divulgación de temas de trascendencia en materia jurídica que puedan contribuir a mejorar la gestión administrativa*”.

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

El ejercicio de esta buena práctica permite garantizar de manera óptima el seguimiento técnico del contrato, pues el conocimiento actualizado de la gestión contractual facilita determinar si las obras, bienes y servicios se ajustan a las cantidades, especificaciones y calidades establecidas en los estudios previos, la invitación pública, el pliego de condiciones, la propuesta y el contrato mismo; así como establecer la evaluación de los cambios y modificaciones que sean necesarios.

¿Cómo ponerla en práctica?

Atendiendo activamente las capacitaciones que se coordinan a través de la Oficina Asesora Jurídica.

Buena práctica No. 2: Ejercer de manera autónoma y con estricto cumplimiento las condiciones establecidas en el contrato


La designación de la supervisión por mandato del Ordenador del Gasto, es decir, el/la Director/a General, se ejercerá con plena autonomía y en total coordinación con el contratista o asociado y las demás dependencias involucradas con el proceso contractual, y en particular, con la Oficina Asesora Jurídica y la Subdirección Corporativa y Control Disciplinario, en el marco de sus competencias.

El ejercicio de esta buena práctica permite garantizar de manera óptima el seguimiento del contrato, pues con ella se entiende que el objetivo principal es garantizar que se cumpla el objeto de la contratación, con respeto de las normas legales. Ejemplos de situaciones contrarias a esta práctica son: gestionar a título personal los asuntos relacionados con el contrato, permitir a terceros el indebido acceso a la información del contrato, exigir al contratista renuncia a cambio de modificaciones o adiciones al contrato o exonerarlo del cumplimiento de cualquiera de sus obligaciones, agregando suspensiones, modificaciones o adiciones de bienes, obras, trabajos o plazos que no están en el contrato, entre otras⁵.

¿Cómo ponerla en práctica?

Ejerciendo de manera autónoma y con estricto cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato.

⁵ Prohibiciones previstas en el Manual de supervisión e interventoría del Instituto (JC-M02-V7), Capítulo III, página 21.

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

Buena práctica No. 3: Revisar los documentos y antecedentes del contrato y, en particular, los mecanismos establecidos en el contrato para el cumplimiento del objeto contractual

Durante la ejecución del contrato u orden de compra, se pueden presentar situaciones que afecten alguno o algunos de los aspectos inicialmente pactados y que pueden poner en riesgo su cumplimiento o afecten su normal ejecución, por lo que será de vital importancia revisar y conocer en detalle los documentos relacionados con el proceso contractual, sus anexos, antecedentes, objeto y alcance de las obligaciones del contrato u orden de compra. Esto facilitará la labor del supervisor de proponer estrategias, procedimientos o mecanismos tendientes de minimizar los riesgos asociados.


El ejercicio de esta buena práctica permite garantizar de manera óptima el seguimiento jurídico del contrato, pues su ejercicio garantiza que el supervisor conozca los efectos legales, económicos, presupuestales y operativos, en aras de acordar soluciones legales, prácticas y oportunas. Se aclara que, si el acuerdo requiere una modificación del contrato, se deben seguir los procedimientos respectivos y mecanismos jurídicos establecidos en el Manual de Supervisión e Interventoría del Instituto.

¿Cómo ponerla en práctica?

Además de la lectura de todos los soportes que conforman el expediente contractual, se ponen en práctica con la formulación de las alertas correspondientes sobre la ejecución del contrato según los documentos y antecedentes del proceso contractual.

Buena práctica No. 4. Adquirir como hábito la consulta de las plataformas tecnológicas (SECOP I, SECOP II)

Los funcionarios y servidores públicos que dentro de sus funciones tengan a su cargo la supervisión de contratos suscritos por el Instituto tienen la responsabilidad de usar y acceder a la información pública y operación de la plataforma transaccional del Estado Colombiano para realizar los Procesos de Contratación en línea, el cual es administrado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en sus

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

aplicativos (SECOP I, SECOP II), al igual que consultar manuales o guías en temas contractuales y de supervisión.

El ejercicio de esta buena práctica permite garantizar de manera óptima el seguimiento técnico del contrato, toda vez que este aplicativo contiene documentación del archivo documental de los contratos a cargo.

¿Cómo ponerla en práctica?

Adquiriendo hábitos de consulta frecuente de los aplicativos tecnológicos.


Buena práctica No. 5. Consultar a la Oficina Asesora Jurídica para obtener recomendaciones jurídicas, a fin de encauzar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones

La Oficina Asesora Jurídica, como órgano asesor de la Dirección General del Instituto, tiene dentro de sus funciones dirigir lo relacionado con los asuntos jurídicos, la contratación y la defensa judicial de la Entidad, de tal manera que cuenta con plena capacidad de orientar, emitir conceptos y directrices jurídicas frente a los procesos contractuales por solicitud de parte o de oficio, cuando se presenten hechos que puedan afectar de manera directa o indirecta los intereses de la misma.

El ejercicio de esta buena práctica permite garantizar de manera óptima el seguimiento jurídico del contrato, por tal motivo, en los eventos de discrepancias frente a la ejecución del contrato la Oficina Asesora Jurídica, dentro de sus facultades apoyará la gestión mediante conceptos y directrices previa solicitud del Supervisor. En virtud del ejercicio autónomo de la supervisión, estas pueden ser acogidas por el supervisor, a fin de encauzar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones. En todo caso, el supervisor deberá seguir el procedimiento indicado en el Manual de Supervisión e Interventoría de la Entidad, para la imposición de sanciones por incumplimientos contractuales.

¿Cómo ponerla en práctica?

Con la solicitud de asesorías, conceptos y recomendaciones a la Oficina Asesora Jurídica, para asegurar la ejecución y cumplimiento del contrato.

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

Buena práctica No. 6. Solicitudes de aclaración a la dependencia o área del Instituto que pudiera prestar colaboración en una materia específica

Con el fin de determinar con precisión el cumplimiento y calidad del objeto contractual y establecer si cumple con las condiciones técnicas preestablecidas para la cual se ha contratado la obra, bien o servicio que puedan amenazar su paralización o normal desarrollo, el supervisor podrá presentar solicitudes de aclaración o apoyarse en la dependencia o dependencias que puedan prestar colaboración en una materia específica por su experticia o funciones.

El ejercicio de esta buena práctica permite garantizar de manera óptima el seguimiento técnico del contrato, en tanto las dudas que se susciten en relación con los estándares de cumplimiento en las condiciones y especificaciones técnicas del contrato podrán ser aclaradas desde la dependencia o dependencias que hayan participado en la elaboración del mismo o que tengan un conocimiento especializado en la materia.

¿Cómo ponerla en práctica?


Formulación de solicitudes o exposición de problemáticas ante dependencias con conocimientos en la materia que se considera resuelven en todo o en parte o facilita las dinámicas de la supervisión.

2.2. MECANISMOS PARA LA SUPERVISIÓN

Para el ejercicio de la supervisión se deben adoptar metodologías que faciliten una relación dinámica, de buen trato y eficiente frente al seguimiento del objeto contractual. Son mecanismos para la supervisión cuya práctica fortalece esta labor, los siguientes:

Mecanismo No. 1: Suscribir con el contratista cronograma y plan de actividades

Implementar un plan de trabajo permitirá diseñar y estructurar un esquema de control, planeación y seguimiento de las actividades en el desarrollo del objeto y obligaciones contractuales. Este mecanismo implica concertar con el contratista el cumplimiento frente a plazos y fechas de entrega de los productos y avances, de acuerdo con sus obligaciones o

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

actividades a las cuales está obligado de conformidad con lo estipulado en las condiciones y especificaciones técnicas contenidas en el contrato.


Para su desarrollo se debe tener en cuenta:

- Puede hacer uso de la herramienta conocida como diagrama de Gantt, la cual muestra el tiempo de dedicación previsto para las diferentes actividades a lo largo de un tiempo total determinado.
- Podrá dentro de la ejecución planear estrategias que permitan desarrollar la ejecución bajo cronogramas anexos dentro de la planeación para el cumplimiento de obligaciones en la vigencia.
- Se debe dejar constancia documental de la fecha en la cual los contratistas presentan los informes de cumplimiento de obligaciones, en aras de establecer la trazabilidad de las diferentes etapas de la ejecución.

Modelo – Diagrama de Gantt

| OBLIGACIONES Y/O ACTIVIDADES, FECHAS DE ENTREGA | RESPONSABLE | UNIDAD DE TIEMPO (días, semanas meses, años) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------|---|---|---|---|---------|---|---|---|-------|---|---|---|-------|---|---|---|------|---|---|---|
| | | ENERO | | | | FEBRERO | | | | MARZO | | | | ABRIL | | | | MAYO | | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Obligación 1 | | ■ | ■ | ■ | | | | | / | / | | | | | | | | | | | |
| Obligación 2 | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | / | / | | | | | | | | | | | |
| Obligación 3 | | | | | | | | / | / | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | |
| Obligación 4 | | | | | | | | / | / | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | |
| Obligación 5 | | | | | | | | / | / | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | | | |
| Obligación 6 | | | | | | | | / | / | | | | ■ | ■ | | | | | | | |
| Obligación 7 | | | | | | | | / | / | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | |
| Obligación 8 | | | | | | | | | | | | | | | | | ■ | ■ | ■ | | |
| Obligación 9 | | | | | | | | | | / | / | | | | | | | | | ■ | ■ |
| Obligación 10 | | | | | | | | | | / | / | | | | | | | | | | ■ |

Tomado de: Instructivo de Elaboración de Anexo Técnico de la Secretaría de Integración Social.

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

Mecanismo No.2: Reuniones periódicas

La buena comunicación con el contratista es un factor clave en el desarrollo y ejecución del contrato, de ahí que sea importante mantener activos los canales de comunicación. Un mecanismo para ello es la realización de reuniones periódicas, en procura de lograr un acercamiento directo y permanente con el contratista. Ello facilitará el cumplimiento de las obligaciones y podrá evidenciar los avances y las eventualidades que puedan surgir durante la ejecución contractual.

Para su desarrollo se debe tener en cuenta:

- Suscripción de actas de las reuniones donde se deje constancia de los compromisos y seguimiento de las obligaciones y entregables (*GD-F06 Formato Acta*)
- Ayudas de memoria (*GD-F28 Ayudas de Memoria IDT*)
- Registros fotográficos
- Correos electrónicos
- Audios y grabaciones, si se desarrolla por medios virtuales.
- Listado de asistencia

Mecanismo No.3: Alertas tempranas

Una actuación oportuna por parte del supervisor puede resultar fundamental a efectos de facilitar la toma de decisiones o anticipar situaciones que puedan poner en riesgo el incumplimiento o amenace con paralizar su ejecución.

En ese sentido, se propone plantear alertas tempranas que permitan identificar situaciones de incumplimiento normativo, técnico o financiero que afecten su normal desarrollo para encauzar al contratista o asociado. En otras palabras, activar alertas mucho antes de que presente un obstáculo insalvable.

Para su desarrollo se debe tener en cuenta:

- Adoptar métodos como el “semáforo”, que puedan alertar al contratista que tiene actividades que están por cumplirse.



| | | | |
|-------------------------|--|----------------------|---|
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |
|-------------------------|--|----------------------|---|

- No confundir este mecanismo con llamados de atención, que no son propios de la labor de supervisión.
- Hacer requerimientos específicos frente a las obligaciones, dejando registro documental de esto.

2.3. EXIGENCIAS NO VÁLIDAS PARA LA SUPERVISIÓN

Un escenario de buenas prácticas debe contener aquellas situaciones que no corresponden a la supervisión.


De esta forma, se debe partir de la relación de *coordinación* que debe existir entre un supervisor y el contratista, distinta de la relación de *subordinación*, que pudiera apropiarse erróneamente.

La jurisprudencia al respecto ha definido unas diferencias entre estas dos, así:

| Relación de coordinación en un contrato de prestación de servicios | Relación de subordinación en una relación laboral |
|--|--|
| <i>(...) entre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.⁶</i> | <i>(...) el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, (...) en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente”⁷.</i> |

⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia 73001-23-33-006-2012-00195-01(0015-14) del 3 de octubre de 2019, con ponencia del consejero Rafael Francisco Suárez Vargas.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, 680012333300020130017401 (0881-14) del 23 de junio de 2016, con ponencia del consejero Luis Rafael Vergara Quintero.

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

Esta diferenciación permite evidenciar la confluencia de ciertos aspectos como la posibilidad de establecer horarios o recibir instrucciones, pero, como se explicará a continuación, esto es permisible en contratos de prestación de servicios cuando esas condiciones se derivan de las propias del cumplimiento del objeto, más no de la mera liberalidad del supervisor.

Para mayor claridad, se explican las exigencias que no son válidas en la supervisión, según esta diferenciación entre la relación de subordinación y la relación de coordinación, esta última propia de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión con personas naturales.


Exigencia no válida No. 1: Control de horarios

El control de horarios no puede ser parte del seguimiento que ejerce un supervisor, puesto que esa labor no está dirigida a asegurar el cumplimiento del objeto contractual. No obstante, los horarios pueden mediar el cumplimiento de las obligaciones, cuando las circunstancias que rodean la prestación del servicio así lo limitan. Un ejemplo de ello es que se involucre la atención al público, la cual no puede darse en un horario distinto al que la entidad ha dispuesto para ello, o que se trate de actividades de campo en las que exista un horario definido para desarrollar algunas actividades.

En todo caso, el seguimiento no puede implicar el control de una hora de ingreso y de salida, sino de acoger las condiciones que limitan la realización de ciertas actividades.

Al respecto, la jurisprudencia ha señalado:

“Aunque a primera vista se puede pensar que el cumplimiento de un horario es de suyo elemento configurativo de la subordinación transformando una relación que ab initio se consideró como contractual en laboral, lo cierto es que en determinados casos el cumplimiento de un horario es sencillamente la manifestación de una concertación contractual entre las partes, administración y particular, para desarrollar el objeto del contrato en forma coordinada con los usos y condiciones generalmente aceptadas y

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

necesarias para llevar a cabo el cumplimiento de la labor_ (...) ⁸ (Subrayado fuera de texto).

Exigencia no válida No. 2: Permanencia obligatoria en una sede de la entidad para el desarrollo de las actividades

Si para el desarrollo del objeto el contratante se requiere una permanencia, debido a características de la actividad a realizar, es válido acordar que el contratista su permanencia en la entidad, pero sin que ello implique actos de subordinación, es decir, de imposición de estar en un espacio fijo y único.

Un ejemplo de permanencia en la entidad sí puede ser frente a aquellas tareas que requieren la atención de público o la atención periódica de reuniones o actividades que requieren la consulta o manejo de materiales físicos (expedientes), entre otros.

No obstante, no es válido hacer un control de ingreso y salida, salvo aquellas que se requieran por motivos de seguridad de las instalaciones.


Al respecto, la jurisprudencia ha señalado:

“Entonces, las instrucciones que recibía la demandante obedecían a las obligaciones contractuales pactadas, como quiera que el objeto del contrato implicaba un acercamiento con la comunidad, siendo que el mismo no podía llevarse a cabo de cualquier manera, ni en cualquier tiempo, sino que la labor ejecutada por la actora debía tener en cuenta los compromisos contractuales del Plan de Desarrollo de la ciudad de Medellín 2008-2011 “Medellín es solidaria y competitiva”.

“Para que la demandante pudiese cumplir con el objeto contratado, se requería ineludiblemente del acercamiento que la misma tuviese con la comunidad, razón por la cual, el horario y el sitio dispuesto para la realización de las actividades contractuales deviene de la necesidad de generar atención a la población, pero sin que ello implique actos de subordinación, entre otras, porque la sede donde adelantaba sus actividades la demandante no son de propiedad del contratante, ni tampoco fue probado que así lo haya dispuesto el Instituto Tecnológico Metropolitano.”⁹

⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sección segunda, subsección A, sentencia en el expediente 680012333300020130017401 del 23 de junio de 2016, con ponencia del consejero ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia en el expediente 050012333300020130081301

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

Exigencia no válida No. 3: Eventos de capacitación no son para contratistas

La capacitación y formación se orienta al desarrollo de capacidades, destrezas, habilidades, valores, y competencias funcionales, con el fin de propiciar eficacia personal, grupal y organizacional y el mejoramiento de la prestación del servicio¹⁰. Para el Departamento Administrativo de la Función Pública, ella está prevista para los empleados públicos y no es aplicable para el caso de los contratistas o asociados.

Por tanto, no es viable realizar capacitaciones a los contratistas, pero sí pueden estos ser beneficiarios de actividades que imparta directamente la entidad, que tengan como finalidad la difusión de temas transversales de interés para el desempeño institucional¹¹.

Estos eventos pueden ser socializaciones, talleres y presentaciones de temas que involucran a quienes hacen posible la gestión en la entidad, tales como temas del Sistema Integrado de Gestión o instrucciones de carácter general para la eficiencia de la prestación del servicio.

Al respecto se recuerda que los programas de capacitación se desarrollan a través de los planes institucionales de capacitación.

Exigencia no válida No. 4: Hacer control de incapacidades para justificar ausencias o cumplimiento de obligaciones


La exigencia de incapacidades para justificar ausencias laborales pertenece a la órbita de la vinculación laboral o relación laboral, circunstancia que no puede ser aplicable a los contratos de prestación de servicios, en la medida que estos están mediados por la independencia o autonomía que tiene el contratista para ejecutar la actividad convenida con el contratante.

En todo caso, no se exige al contratista de informar su inasistencia a actividades programadas, imprevistos o calamidades que puedan presentarse, cuando estas puedan afectar el servicio o lleven a la suspensión del contrato.

(3687-2014) del 31 de mayo de 2016, con ponencia de la magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹⁰ Circular Externa 100-10 de 2014 Departamento Administrativo de la Función Pública

¹¹ Ibídem.

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

Exigencia no válida No. 5: Impartir órdenes sobre el modo, tiempo y cantidad de actividades

Los contratos de prestación de servicios tienen características muy diferentes a los de vinculación laboral, pues en los primeros se vincula a una persona cuya actividad independiente garantiza una eficiencia en la prestación del servicio, salvo por las instrucciones que puedan requerirse para el mejor resultado o la sujeción a reglamentos generales que resulten aplicables.

Así las cosas, hacer llamados de atención, impartir órdenes o memorandos, felicitaciones, hacer control de ingresos y salida de la sede del Instituto podrían desnaturalizar la naturaleza contractual de la prestación del servicio.

Esto no implica que no se puedan impartir instrucciones, solicitar informes e incluso establecer medidas de supervisión o vigilancia sobre esas mismas obligaciones. Lo importante es que dichas acciones no desborden su finalidad, a punto de convertir tal coordinación en la subordinación propia del contrato de trabajo¹². Esto puede pasar cuando se imparten órdenes sobre el modo o forma en que se debe hacer la actividad, cuando esta no es fundamental para el desarrollo del objeto; o cuando se define un horario para el desarrollo de este, cuando no existe una clara justificación para ello; o cuando se evalúa que la cantidad de actividades no es suficiente, cuando no se previó una medición de la prestación del servicio de forma cuantificada.


CAPÍTULO III

DISPOSICIONES FINALES

3.1. CULTURA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

Una cultura organizacional es *“el conjunto de creencias, expectativas y principios fundamentales o básicos, compartidos por los miembros de la organización”*. Como lo

¹² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia radicado 67445, del 28 de noviembre del 2018, Magistrada ponente Dolly Amparo Caguasango Villota.

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

refiere la Secretaría Jurídica Distrital, estas creencias producen reglas de conductas que configuran el comportamiento de los individuos y grupos de la organización¹³.

Este documento hace parte de una cultura que busca la prevención del daño antijurídico, cuya primera tarea para la organización es entender que la prevención del daño no es exclusiva de la Defensa Jurídica, sino que es un elemento transversal a todas las actividades desarrolladas por el cuerpo de abogados del Distrito. Pero un paso más adelante consiste en comprender que la prevención del daño antijurídico no es responsabilidad única de los abogados, porque el daño se puede presentar en otras áreas e, incluso, por actores distintos a los abogados.

Por tanto, con el Manual de buenas prácticas se busca cumplir el principio de buena administración y garantizar la gestión diligente de la entidad, a la vez que generar un mayor compromiso por parte de las áreas distintas de la Defensa Judicial en relación con la prevención del daño.


3.2. RESPONSABILIDAD EN EL MANEJO DE INVENTARIOS ASIGNADOS A CONTRATISTAS

De acuerdo con el procedimiento “Administración de Bienes” (GB-P03), del proceso de Gestión de Bienes y Servicios, la solicitud de asignación de elementos a un contratista (persona natural) responde a la naturaleza del objeto y las condiciones para el cumplimiento de las obligaciones del contrato, al igual que se debe tener en cuenta la capacidad y disponibilidad de los mismos en la entidad.

La política de operación consiste en que la asignación de inventarios a los contratistas responde a una valoración de la etapa precontractual, que se debe poder consultar en los estudios previos o documentos precontractuales.

Por tanto, en el ejercicio de la supervisión es necesario indagar o conocer por esta evaluación realizada antes del contrato, la cual es definida por el área en el cual el contratista prestará el servicio y que está mediada por la naturaleza de la actividad a realizar o la disponibilidad de bienes en la entidad.

¹³ SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL, Instructivo de Gerencia No. 6, Cultura de la prevención del daño antijurídico, 2019.

| | | | |
|--|--|----------------------|---|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. DESARROLLO ECONÓMICO Instituto Distrital de Turismo</p> | INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO | | |
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |

De esta forma, se conocerán las limitantes y los medios con que cuenta el contratista para la ejecución de sus actividades.

REFERENCIAS Y/O FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DE APOYO

Para la elaboración del presente Manual de buenas prácticas para la supervisión, se tuvieron en cuenta las siguientes fuentes:

Documentos del Sistema Integrado de Gestión del Instituto:

- Manual de contratación del IDT -JC-M01
- Manual de supervisión del IDT - JC-M02
- Instructivo Manejo Documental de Expedientes Contractuales JU-I18

Documentos de apoyo de otras instituciones:

- Manual de supervisión e interventoría SENA
- Manual de supervisión e interventoría de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada
- Manual de Contratación ICA
- Manual de Contratación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
- Manual de contratación y supervisión de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
- Instructivo Elaboración de Anexo Técnico de la Secretaría de Integración Social

Normativa:

- Ley 80 de 1993 y normas complementarias
- Ley 594 de 2000

Jurisprudencia:

- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia 73001-23-33-006-2012-00195-01(0015-14) del 3 de octubre de 2019, con ponencia del consejero Rafael Francisco Suárez Vargas.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
DESARROLLO ECONÓMICO
Instituto Distrital de Turismo

INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO

| | | | |
|-------------------------|--|----------------------|---|
| Código JC-M05 | Manual de Buenas Prácticas para la Supervisión de Contratos | Versión: 1 | Fecha de actualización 29/05/2019 |
|-------------------------|--|----------------------|---|

- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, 680012333300020130017401 (0881-14) del 23 de junio de 2016, con ponencia del consejero Luis Rafael Vergara Quintero.
- CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia en el expediente 050012333300020130081301 (3687-2014) del 31 de mayo de 2016, con ponencia de la magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia radicado 67445, del 28 de noviembre del 2018, Magistrada ponente Dolly Amparo Caguasango Villota.

Referencias y fuentes de apoyo:

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Circular Externa 100-10 de 2014.
- SECRETARIA JURÍDICA DISTRITAL, Instructivo de Gerencia No. 6, Cultura de la prevención del daño antijurídico – PDA.

Elaboró: Gustavo Hernández Bermúdez, Contratista Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Damaris Lagos Duarte, Profesional Especializado Oficina Asesora Jurídica

Aprobó: Claudia Patricia Cifuentes Alvira, Jefe Oficina Asesora Jurídica