



MinTransporte
Ministerio de Transporte

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

ANI

Agencia Nacional de
Infraestructura

1. INCORPORACIÓN DE LAS INTERVENTORÍAS A LOS FINES ESENCIALES DEL ESTADO



INFORME DE PRESENTACION DE LA EXPERIENCIA

Bogotá D.C., 2013



TABLA DE CONTENIDO

A.	Información General de la Entidad.....	3
B.	Descripción de la Experiencia	4
1.	En qué consiste la experiencia.....	4
2.	Razones que motivaron el desarrollo de la experiencia	8
C.	Análisis de la experiencia a presentar según los criterios de evaluación.....	24
1.	Innovación, creación o adaptación de tecnologías administrativas:	24
2.	Resultado e Impacto	36
3.	Potencial de réplica y transferencia a otras entidades	38

LISTA DE TABLAS Y GRAFICOS

Tablas

No.1	Objetos y cronogramas del proyecto.
No.2	Resumen de interventorías de la ANI - Junio 2013.
No.3	Criterios de calificación en la MED.
No.4	Ejemplos de composición matriz MED.
No.5	Rangos de evaluación para criterios de calificación.
No.6	Otras variables de entrada para la matriz MED.
No.7	Relación de calificaciones de prueba realizadas matriz MED.



GRAFICAS

- No.1 Resumen de responsabilidades enmarcadas en la Ley 1474 de 2011.
- No.2 Verbos rectores para interventorías o supervisiones.
- No.3 Factores identificados dentro de la visión de interventorías.
- No.4 Conclusiones de la Matriz MED.
- No.5 Resultados calificación interventorías realizadas por la OCI.
- No.6 Cronograma de etapas del proyecto.
- No.7 Flujograma sobre fases de auditorías en la ANI.
- No.8 Objetivos misionales de la evaluación.



A. Información General de la Entidad

Nombre de la entidad:	Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)		
Misión de la entidad:	Desarrollamos la infraestructura de transporte nacional a través de APP para generar competitividad y servicio de calidad. Lo hacemos mediante una gestión transparente y confiable, promoviendo el trabajo en equipo y el crecimiento personal y profesional de nuestro talento humano.		
Representante legal:	Dr. Luis Fernando Andrade Moreno		
Nombre de la experiencia:	Incorporación de las Interventorías a los fines esenciales del estado		
Líder de la experiencia postulada:	Dr. Diego Orlando Bustos Forero		
Dirección entidad:	Calle 26 No. 59-51 Edificio T4 – Torre B, Piso 2	Ciudad:	Bogotá, D.C.
Teléfonos:	<u>3791720</u>	Fax:	<u>3240800 ext.1903</u>
Correo electrónico: landrade@ani.gov.co / dbustos@ani.gov.co			
Categoría en la cual se ubica la entidad:			
Nacional: <input checked="" type="checkbox"/> Departamental <input type="checkbox"/> Municipal <input type="checkbox"/>			
Énfasis temático en el cual se postula la experiencia:			
Transparencia, Participación y Servicio al ciudadano			<u> X </u>
Gestión del Talento Humano			_____
Administrativa			<u> X </u>
Gestión Financiera			_____
Gestión Misional: Si bien el proyecto conlleva acciones de carácter administrativo, fundamentalmente organizacionales, es un proyecto misional por definición.			



B. Descripción de la Experiencia

1. En qué consiste la experiencia

La experiencia consiste en una estrategia que se ha venido aplicando desde el inicio del presente periodo 2013, en modo de prueba, ajustes e implementación, y que responde al llamado nacional de avanzar por el camino del mejoramiento continuo hacia “La prosperidad para todos”.

Por la relevante magnitud del trabajo que se espera recibir de las Interventorías por parte de las Entidades Contratantes del Estado, se hace necesario y benéfico, unificar los patrones de información que se reciben de aquellas, estandarizar sus niveles de servicio, proponer un banco especializado de gestión de informes, promover escenarios de reconocimiento a nivel gremial y realizar seguimiento y valoración del desempeño propio de sus funciones, introduciendo componentes asociados a las buenas prácticas, razón por la cual se requiere implementar una metodología numérica, objetiva, comparable y continua para evaluar el desempeño de las mencionadas interventorías, circunstancia que será sensibilizada con los actores del sector.

Objetivos:

Conscientes del advenimiento de los procesos de infraestructura que se ejecutarán en el curso de los próximos años y teniendo en cuenta la escasa presencia en los procesos asociados a la evaluación y verificación de las tareas que le son inherentes contractualmente a las interventorías, modelamos un escenario que permita contribuir a la *incorporación de las Interventorías a los fines esenciales de la Agencia*, no solamente desde la perspectiva de auditoría técnica, sino además desde una visión sistémica que permita visualizar a dichas interventorías desempeñando un papel para el Estado y por el Estado.

En efecto, las interventorías, a la luz del Estatuto de Contratación del Estado (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 734 de 2012) y la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario), reciben un tratamiento como servidores públicos, cumplidores de unas obligaciones que son inherentes al Estado. De esa forma, las interventorías como agentes del Estado deben propender al cumplimiento irreductible de sus obligaciones para defender el interés público superior, de cara a un Estado progresista cuya



infraestructura sea fiel al principio sagrado según el cual *la obra que se construye es la que se licita*.

En este orden de ideas, y para posibilitar un ejercicio que supere las barreras mecánicas de supervisión y control y contenga los obstáculos que impiden a las interventorías jugar un papel fundamental en la misión institucional, se requieren recursos humanos, físicos, informáticos y financieros.

Los primeros recursos –los asociados al talento humano– en la búsqueda de profesionales de altas cualidades éticas, que conozcan y tenga experiencia específica en el funcionamiento de las interventorías, de tal manera que apoyados en ese *know how* puedan contribuir en la generación de valor, propiciando observaciones, asegurando recomendaciones de alto nivel, proponiendo mejores prácticas y transversalizando procesos de las Interventorías al interior de la Agencia Nacional de Infraestructura, entre otras acciones de liderazgo como resultado de los ciclos de control. La experiencia debe ser asociada a la dirección de interventorías que hayan ejecutado un papel de vigilancia y control para el Estado.

Los recursos informáticos buscarán asegurar la unificación de patrones de control, evaluación y verificación y su correspondiente caudal de soporte, para la adecuada toma de decisiones al interior de la entidad. Los recursos físicos y financieros como recursos de apoyo para la consecución de los anteriores.

En fin; los objetivos generales son los siguientes:

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	OFICINA DE CONTROL INTERNO
<p>OBJETIVO SUPERIOR: Que las Interventorías ajusten su funcionamiento mediante una labor sistémica, coordinada y en equipo, basada en el control, para contribuir con el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.</p>	<p>Vigencia 2013</p>
<p>OBJETIVO DEL PROYECTO: Que la Oficina de Control Interno sea también una dependencia de asesoría real, cuyos productos sumen valor a la organización, en el marco de las labores propias de seguimiento, arraigando en las Interventorías guías para la elaboración de sus informes, identificando los criterios de evaluación de dichos entes, parametrizando sus niveles de servicio y propiciando el premio nacional de Interventorías, con el fin de asegurar el cumplimiento de los cometidos estatales en los contratos de concesión de la ANI.</p>	



OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES	RESULTADOS ESPERADOS	CRONOGRAMA GENERAL		RESPONSABLE
			INICIA	ACABA	
Unificar la metodología de los informes en los aspectos legal, financiero y técnico.	<ul style="list-style-type: none"> -Estudiar las minutas contractuales de Interventoría en cuanto al contenido de los informes. -Seleccionar distintos informes de Interventoría al azar con el fin de estudiar las distintas metodologías abordadas. -Realizar un balance de los mejores informes presentados en función de su grado de impacto y generación de alertas tempranas a la ANI. -Estudiar informes de Interventoría de otras entidades. -Generar debates que permitan definir las mejores prácticas en materia de informes de Interventoría. 	Guía para la elaboración de informes de Interventoría.	Jun. 2013	Jul. 2013	Oficina de Control Interno
Generar listas de chequeo únicas para la evaluación y verificación de las obligaciones de la interventoría	<ul style="list-style-type: none"> -Valorar los distintos criterios que existen para evaluar y verificar el cumplimiento de las funciones de Interventoría. -Identificar los criterios asociados al cumplimiento contractual. -Identificar los criterios asociados a las buenas prácticas de Interventoría. -Generar una modelación matemática (numérica) que permita medir el comportamiento eficiente y eficaz de la interventoría. 	<ul style="list-style-type: none"> -Matriz MED de Evaluación de Interventorías -Guía de Buenas prácticas. -Manual del usuario para la utilización de la matriz MED. 	Ene. 2013	Mar. de 2013	Oficina de Control Interno
Generar alertas tempranas sobre ausencia de interventoría, terminación de interventoría e incumplimientos.	Identificar a cada una de las interventorías, definiendo su nombre o razón social y demás datos propios de su conformación, dirección, representante legal, vencimiento del contrato etc.	Cuadro de control de estado de Interventoría	Feb. de 2013	Feb. de 2013	Oficina de Control Interno
Parametrizar los niveles de servicio de las interventorías	Proponer tiempos razonables para cada acción propia de la Interventoría, así como criterios mínimos de calidad en cada uno de sus informes.	Guía de niveles de servicio.	Ago. 2013	Sep. 2013	Oficina de Control Interno



OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES	RESULTADOS ESPERADOS	CRONOGRAMA GENERAL		RESPONSABLE
			INICIA	ACABA	
Realizar visitas de campo a las Interventorías para evidenciar su funcionamiento integral.	-Programar y llevar a cabo auditorías in situ que permitan identificar el comportamiento de las Interventorías frente al cumplimiento del contrato y a las buenas prácticas de Interventoría. - Desarrollo de la primera fase piloto de evaluación de desempeño de las Interventorías.	Informe de Auditoría	Ene. de 2013	Jul. de 2013	Oficina de Control Interno
Realizar informes de seguimiento que permitan por parte de los administradores tomas de decisiones expeditas.	Programar y desarrollar acciones de seguimiento a las conclusiones y recomendaciones generadas en el curso de la auditoría.	Informes de seguimiento	Oct. 2013	Mar. de 2014	Oficina de Control Interno
Promover la incorporación de sistemas informáticos de control de la información de las Interventorías	Propuesta para un banco especializado de gestión de informes de Interventorías.	Documento modelo entregado a la Gerencia de sistemas de información	Mar. de 2013	Sep. 2013	Oficina de Control Interno
Diseñar los parámetros de funcionamiento y entrega del premio Nacional de Interventorías	Propuesta para el reconocimiento anual denominado: "Premio Nacional de Interventorías"	Documento	Jun. de 2013	Nov. 2013	Oficina de Control Interno
Evaluar el desempeño de las Interventorías fase II	Desarrollo de la segunda fase piloto de evaluación de desempeño de las Interventorías.	Informe de auditoría	Dic. 2013	Jun. de 2014	Oficina de Control Interno

TABLA No.1: Objetivos y cronogramas del proyecto

De esta manera, la Oficina de Control Interno ha estructurado la programación para el desarrollo de los diferentes elementos que componen la estrategia de Incorporación de las Interventorías a los fines del Estado, la cual ha sido herramienta orientadora



desde finales del año pasado para los trabajos y acciones que la OCI viene desarrollando de manera estratégica.

2. Razones que motivaron el desarrollo de la experiencia

Mucha literatura se ha generado a raíz del papel que juegan las Interventorías en el país. Se han profundizado en el marco jurídico una serie de reglas que pretenden ajustar el comportamiento de dichos entes a unos parámetros mínimos de cumplimiento del deber, así como, a directrices relacionadas con las prohibiciones o la extralimitación de funciones, lo cual en realidad tiene que ver con la calidad de servidor público que les arraigó la ley 734 de 2002.

Lo anterior no es óbice para afirmar que quedaron desprovistas –Las Interventorías- de obligaciones contractuales y de regulaciones propias de cada entidad (manuales de Interventoría por ejemplo), sino todo lo contrario, que a más del cumplimiento tradicional frente a unas reglas contractuales, se incluyeron unas reglas básicas de conducta que tiende a asimilarlos a los deberes y prohibiciones del servidor público.

En este orden de ideas, se podría afirmar, en gracia de discusión, que a las Interventorías les son aplicables las reglas previstas en el artículo 6° de la Constitución Política de Colombia, según el cual: *“Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*.

También las Interventorías han tenido asiento en lo doctrinal, sobre todo por la búsqueda de la Procuraduría General de la Nación, en sentar bases para el establecimiento de sus responsabilidades.

No obstante lo anterior, las Interventorías son vistas en la mayoría de veces y en el contexto institucional, como algo ajeno al cumplimiento de sus propósitos y son tratadas como un contratista más que tiene que cumplir con unas determinadas obligaciones. A veces el funcionamiento de las Interventorías depende del estilo que imprima el jefe de la entidad pública o algunos directivos que las tienen a cargo. De esta manera, se conjugan una suerte de factores que inciden en el normal desenvolvimiento de sus funciones, desde el principio, es decir desde que les es adjudicado el contrato y desde que se suscribe el acta de inicio correspondiente al contrato.



Creemos, a contrario sensu, que las Interventorías deben ser vistas como agentes del Estado y en función de lo anterior, deberían desempeñarse como servidores públicos, que hacen equipo en las instituciones para el logro de los fines de la contratación del Estado. Deberían ser vistas adentro de la Institución y no afuera. De modo que las mejores prácticas, los procesos transversales, los indicadores de gestión y de desempeño, los planes, los programas, los proyectos y las metas institucionales las cobijen y las fortalezcan.

No basta con considerar que las Interventorías demuestran sus niveles de pericia, -con capacidad técnica, financiera o legal-, al momento de la selección contractual. Es necesario dirigir el rumbo de las actividades que ejerce la Interventoría, y es esa, la tarea primordial que se le confiere a la entidad pública y en particular, a los altos directivos de la organización.

Para el efecto, será necesario contar con los recursos que provea la Institucionalidad de tal manera que se pueda contar, entre otros con el talento humano especializado y las herramientas para abonar el terreno de una adecuada evaluación y verificación de sus tareas.

Las Interventorías no se fortalecen con el mero aprendizaje de sus fracasos o generando nuevos parámetros licitatorios o de selección, sino interiorizando su conocimiento y experiencia, haciendo de sus intervenciones un inventario documental y a la vez histórico, y, por qué no, dotándolas de estímulos y condecoraciones cuando se cumple con el deber cuidando el superior interés del Estado.

Así las cosas, veremos a continuación el contexto institucional básico en el que nos encontramos para luego, abordar el proyecto.

2.1. Deberes de las interventorías o supervisores contractuales

Sin abarcar el tema con la profundidad que deseáramos y, a sabiendas del objetivo que pretendemos satisfacer, vamos a explorar a continuación las principales reglas de juego de las Interventorías, dispuestas por las normas vigentes:



La interventoría y/o la supervisión contractual es el conjunto de funciones o actividades desempeñadas por un responsable designado o contratado para el efecto, *que realiza el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por parte del contratista*, con la finalidad de promover la ejecución satisfactoria del contrato, mantener permanentemente informado al ordenador del gasto de su estado técnico, jurídico y financiero, evitando perjuicios a la entidad y al contratista o parte del negocio jurídico.

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), la Interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica, contratada para tal fin por la entidad estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. Cuando la entidad lo justifique podrá contratar la interventoría integral de un contrato.

La supervisión contractual consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal, cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión contractual, la entidad podrá contratar **personal de apoyo**, a través de contratos de prestación de servicios o funcionarios de carrera que ya estén trabajando en temas de la ANI y/o Ministerio de Transporte.

Por regla general, las actividades de Interventoría y de supervisión contractual no serán concurrentes en relación con un mismo contrato. Si concurren la entidad debe dividir las funciones.

2.2. La normatividad que rige la supervisión o interventoría de los contratos estatales

Por regla general la constituyen los parámetros establecidos en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, sus decretos reglamentarios, la ley 1474 de 2011 (estatuto Anticorrupción), el decreto 734 de 2012, las normas civiles y comerciales y demás que rijan la materia, lo establecido en el contrato y lo dispuesto en el manual de supervisión o interventoría de cada entidad.



Por otro lado, el artículo 3º parágrafo 1º del decreto 734 de 2012 determina que en los estudios previos se deberá analizar la necesidad de incluir la Interventoría en un contrato estatal.

En general, las facultades que tienen los supervisores e interventores están previstas en el artículo 84 del estatuto anticorrupción, entre estas las de solicitar informes y solicitar aclaraciones y explicaciones sobre la ejecución del contrato.

Los deberes que les son inherentes a los supervisores e interventores también se encuentran incluidos en el mencionado artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y consisten en mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción o puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

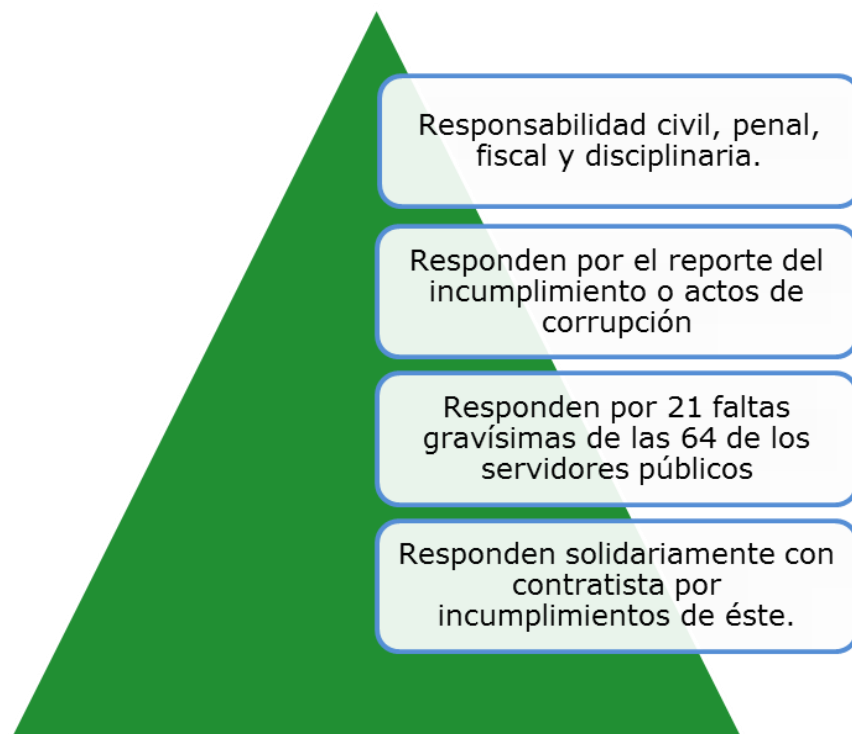
Los plazos de los contratos de interventoría varían en función del contrato matriz. Así, el artículo 85 del estatuto anticorrupción determina que los contratos de interventoría podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia, con el correspondiente ajuste del presupuesto pactado, sin que resulte aplicable el parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993.

2.3. La responsabilidad de los Interventores o supervisores

El artículo 53 de la ley 80 de 1993 y el artículo 82 del estatuto anticorrupción disponen que los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su contrato de interventoría.

El numeral 34 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, adiciona sobre dicha responsabilidad lo siguiente: “(...) también será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción o que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato o cuando éste efectivamente se presente (...)”.

A su turno, el artículo 84 del E.A. en sus párrafos 2, 3 y 4 determina una inhabilidad adicional a las previstas en el numeral 1º del artículo 8º de la ley 80 de 1993, prescribiendo una inhabilidad para el interventor que incumpla el deber de entregar información, que asciende a cinco (5) años y propiciando una responsabilidad solidaria con el contratista por los daños generados por el incumplimiento.



GRÁFICA No. 1: Resumen de responsabilidades enmarcadas en la Ley 1474 de 2011

2.4. Clasificación de las funciones de la interventoría

Se podría afirmar que en función de la naturaleza de las obligaciones que entraña el contrato, las principales funciones son:

- a) **Funciones Administrativas:** El interventor o supervisor efectuará el control sobre el cumplimiento de las diligencias de orden administrativo propias del contrato suscrito.
- b) **Funciones Técnicas:** El interventor o supervisor efectuará el control y seguimiento del objeto contractual y verificará que cada uno de los procesos técnicos a cargo del contratista se adelanten de conformidad con las normas técnicas aplicables, que se cumplan con las especificaciones técnicas previstas, los planos, estudios y diseños, los cronogramas y presupuestos correspondientes.



- c) **Funciones Financieras:** Según sea el caso, el interventor o supervisor ejercerá seguimiento y control de las actuaciones del contratista de orden financiero: tesoral, contable y presupuestal, que se deban realizar dentro del marco del contrato suscrito.
- d) **Funciones Legales:** El interventor velará por el cumplimiento de la normatividad general y particular contractual vigente.
- e) **Funciones Prediales:** El interventor supervisará el avance de los procesos de adquisiciones prediales que se requieran en el transcurso del contrato de concesión para la correcta ejecución de las obras objeto del desarrollo de infraestructura contratado. Deberá realizar igualmente acompañamientos y seguimientos a las diferentes etapas de la adquisición predial.
- f) **Funciones Ambientales:** Dado el alto impacto que tiene este componente dentro del desarrollo de los proyectos de infraestructura, será de especial importancia la aplicación por parte del interventor de todas las políticas, exigencias y lineamientos que desde el punto de vista ambiental, seguridad industrial y salud ocupacional se requieren y que son obligatorias dentro del desempeño de sus funciones especializadas.
- g) **Funciones Sociales:** El interventor o supervisor efectuará el control sobre el cumplimiento de las diligencias de orden social propias del contrato suscrito. Además, por ser un tema directamente de vínculo y relación directa con las comunidades, es un tema de especial sensibilidad y cuidado para ser llevado de una forma oportuna y directa en beneficio del correcto y programado desarrollo de los trabajos propios de la concesión.

En todo caso, una Interventoría o supervisión contractual se podría estructurar sobre los siguientes verbos rectores:



GRÁFICA No. 2: Verbos rectores para interventorías o supervisiones.

- Controlar significa evaluar y verificar el cumplimiento por parte del contratista. Se logra por una labor de inspección, vigilancia, comprobación y evaluación de manera permanente sobre las etapas de desarrollo de un contrato.
- Solicitar hace alusión a la facultad de obtener información de toda índole asociada al desarrollo del contrato. Adicionalmente, puede enfocarse hacia la solución de incorrecciones, que no afecten la validez del contrato o la ejecución del mismo.
- Exigir comprende el deber de conminar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones. Se entiende como una obligación y no como una facultad.
- Colaborar con el Estado para emprender con éxito la finalidad del contrato matriz es la esencia de la tarea de la Interventoría.



- Absolver inquietudes, preocupaciones y/o solicitudes de la administración en torno a la ejecución o liquidación del contrato.
- Prevenir con sus actuaciones cualquier irregularidad o acto de corrupción en el marco del contrato matriz. Tratar de evitar o impedir que se produzca un daño o peligro dentro del desarrollo del proyecto.

2.5. Consideraciones jurisprudenciales sobre las interventorías

No han existido notables cambios jurisprudenciales desde que la Corte se pronunció sobre la exequibilidad de normas asociadas a la Interventoría dispuestas en la Ley 80 de 1993. En ese sentido, la Corte en sentencia C 037 del 28 de enero de 2003, cuyo magistrado ponente fue el Dr. Álvaro Tafur Galvis, se pronunció como a continuación se enuncia:

“(…) 4.1.2.3 El objeto del contrato de interventoría y la atribución al contratista de potestades que implican el ejercicio de funciones públicas.

De acuerdo con el numeral primero del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 dentro de los derechos y deberes de las entidades estatales para la consecución de los fines de la contratación estatal se encuentra el de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del contrato.

Así mismo de acuerdo con el numeral 1 del artículo 26 del mismo estatuto los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Para efectos de dicha vigilancia la administración contratante puede designar uno de sus servidores, que asume la labor de interventoría de un contrato determinado. En su calidad de servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y la ley.

La entidad puede también contratar los servicios de un particular para realizar la interventoría del contrato, bien, porque la ley así se lo exija, -para los contratos de obra que se hayan sido celebrado como resultado de un proceso de licitación o concurso (art 32-1 de la Ley 80), bien por decisión de la entidad, -luego de que se certifique la inexistencia



de personal de planta para desarrollar las actividades que se pretenden contratar (parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 80)-.

Particular al que se acude en función de sus conocimientos técnicos, que necesariamente deberá estar inscrito, clasificado y calificado en el registro de proponentes, como cualquier otro contratista al tenor de lo dispuesto en el artículo 22-1 de la Ley 80.

En estas circunstancias, se deberá celebrar un contrato de interventoría, en el que se pactará, en el marco de la libertad de estipulación a que alude el artículo 40 de la Ley 80, el cumplimiento de las funciones que las partes consideren necesarias y convenientes.

Precisa finalmente el mismo artículo que “ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente” y que será obligatorio para el interventor “entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato”.

Por tratarse de un particular, precisamente, como ya se señaló, solo en el caso de que se le atribuyan prerrogativas que puedan considerarse el ejercicio de funciones públicas cabe someter a dicho particular a la Ley disciplinaria (...).”

Ahora bien, para la Corte de los elementos que se desprenden de la ley resulta claro que al interventor le corresponde vigilar que el contrato se desarrolle de acuerdo con lo pactado en las condiciones técnicas y científicas que más se ajusten a su cabal desarrollo, de acuerdo con los conocimientos especializados que él posee, en razón de los cuales la administración precisamente acude a sus servicios.

Dicha función de control, que las normas contractuales asignan a los servidores públicos, pero que excepcionalmente en virtud del contrato de interventoría puede ser ejercida por un particular, implica en realidad el ejercicio de una función pública.

Téngase en cuenta que el interventor, como encargado de vigilar la buena marcha del contrato, podrá exigir al contratista la información que estime necesaria; efectuará a nombre de la administración las revisiones periódicas indispensables para verificar que las obras ejecutadas, los servicios prestados o los bienes suministrados cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas; podrá dar órdenes que se consignarán necesariamente por escrito; de su actuación dependerá que la administración responsable del contrato de que se trate adopte oportunamente las medidas necesarias para mantener durante su desarrollo y ejecución las condiciones



técnicas, económicas y financieras que fueron previstas en él, es decir que tiene atribuidas prerrogativas de aquellas que en principio solo corresponden a la Administración, al tiempo que su función se convierte en determinante para el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

La Corte llama la atención además sobre el hecho de que el objeto sobre el cual recae la vigilancia, a saber: el desarrollo del contrato estatal, supone la presencia de recursos públicos, y que en este sentido la labor de vigilancia que se le encarga para que el desarrollo del contrato se ajuste a los términos del contrato y a la realización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, implica la protección de esos recursos.

Señaló la Corte Constitucional en dicha oportunidad que los particulares contratistas que ejercen una función pública, como la que se ejerce en función de la Interventoría, responden con fundamento en el principio consagrado en el artículo 6° de la Constitución Política, siendo servidores públicos a quienes se les aplican las reglas de cumplimiento del deber, prohibiciones y extralimitación de funciones.

En efecto; dijo la Corte:

“(…) La noción de servidor público establecida en la Carta tiene así una connotación finalista y no puramente nominal. Al respecto, recuérdese que conforme al artículo 2° de la Constitución, las autoridades están instituidas, entre otras razones, “para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” y cómo al tenor del artículo 209 constitucional son principios que fundamentan el ejercicio de la función administrativa los “(…) de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

En ese marco de corresponsabilidad y de cooperación entre el Estado y los particulares, la Constitución establece la posibilidad de que éstos participen en el ejercicio de funciones públicas.

Así, el artículo 123 señala que la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas, al tiempo que el artículo 210 constitucional señala que los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.



Tomando en cuenta estos preceptos, la Corte ha aceptado que como expresión auténtica del principio de participación, los particulares sean encargados del ejercicio directo de funciones públicas, sean ellas judiciales o administrativas, así como que participen en actividades de gestión de esta misma índole.

En cuanto al ejercicio directo de funciones administrativas cabe precisar que en la sentencia C-866 de 1999, luego de recordar los antecedentes contenidos en las sentencias C-166 de 1995 y C-316 de 1995, diferenció claramente este fenómeno con el de la privatización. Dijo la Corte:

“(…) La atribución de funciones administrativas a particulares hecha por las autoridades, no conlleva, en modo alguno, cambio en la titularidad del patrimonio estatal. Significa simplemente la posibilidad dada a aquellos de participar en la gestión de los asuntos administrativos, en las condiciones y bajo los parámetros señalados por la Constitución, la ley y los reglamentos (…)”.

2.6. Conclusiones sobre el contexto institucional frente a las Interventorías

En este orden de ideas, podemos concluir varios aspectos primordiales para el desarrollo de este plan:

- 1) Los Interventores son servidores públicos, y por ende, no deberían ser ajenos a la orientación de la función pública enmarcada en la gestión de la contratación estatal.
- 2) Los Interventores responden disciplinariamente bajo los preceptos de la Ley 734 de 2002, y en tanto ello es así, se debe propugnar por su adecuado seguimiento y control desde las instancias institucionales.
- 3) Los Interventores responden por el cumplimiento de sus funciones, bien constitucionales y legales, ora contractuales, así como por la extralimitación de dichas funciones y por la omisión en el cumplimiento de los deberes que les son propios.



- 4) La presencia del Estado frente a las Interventorías se limita fundamentalmente a adelantar el proceso de selección. Es muy escasa la labor de direccionamiento estatal frente a dichos servidores públicos.
- 5) No existen patrones que permitan unificar las buenas prácticas, estandarizar los niveles de servicio, canalizar la información y determinar los criterios de evaluación de las Interventorías.
- 6) No se generan estímulos estatales para las mejores Interventorías del país.

2.7. Las interventorías en la Agencia Nacional de Infraestructura y su injerencia en el éxito de los proyectos de cuarta generación

Hasta hace muy poco (año 2012) las interventorías en la Agencia Nacional de Infraestructura se clasificaban en función de su origen y teniendo en cuenta la naturaleza del proceso de selección en virtud del cual fueron adjudicatarias. Así, las interventorías se clasificaban en aquellas celebradas con menor cuantía y aquellas devenidas de procesos concursales. Las primeras eran ejercidas por personas naturales escogidas por su profesión u oficio y las segundas normalmente son firmas, Consorcios o Uniones Temporales, cuyo objeto social tiene asocio con la labor consultora y/o interventora.

Hoy por hoy, la Agencia Nacional de Infraestructura cuenta con Interventorías integrales y todas han sido adjudicatarias a través de concurso de méritos.

Veamos las Interventorías ejercidas en la ANI en la tabla que se muestra a continuación¹:

¹ Fuente: Base de datos Oficina de Control Interno Marzo de 2013.

TABLA No. 2: Resumen de interventorías de la ANI- Junio 2013.

Num	DATOS GENERALES DE LA CONCESION	Nombre del gerente carretero para el proyecto	Nombre Supervisor	Interventoría ejercida por firma, Consorcio o Union Temporal	Proceso selección Interventoría
CONCESIONES DEL MODO CARRETERO					
1	Malla Vial del Meta Contrato Nro.446/94. Autopista de los Llanos S.A.	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Ing. Lilian Mercedes Laza Pinedo	Cano Jiménez Estudios S.A / Contrato No. 014	SEA-CM-005 de 2011 Modulo 1
2	Bogotá - Villeta Contrato Nro. 447/94 Sabana de Occidente SA	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Ing. Claudia Liliana Ramirez	Unión Temporal Interconcesiones ACI Proyectos Económica Consultores / Contrato No. SGC-C-VSPV-085-2004	
3	Santa Marta - Riohacha - Paraguachón. Contrato Nro. 445/94- Concesión Santa Martha Paraguachón S.A.	Jose Andres Torres Rodriguez	Ing. Fabian Enrique Sierra Chirino	Consorcio BIC 2014 / Contrato No. 089 DE 2012	SEA-CM-001 de 2012 Modulo 6
4	Bogotá - Villavicencio Contrato Nro. 444/94 Concesionario Vial de los Andes S.A. COVIANDES S.A.	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Ing. Rolando Castro Rincón	Consorcio Interconcesiones / Contrato No. Contrato N° 067 de 2012	Concurso de Méritos Abierto N° SEA-CM-005-2011
5	Cartagena - Barranquilla Contrato Nro. 503/94. Consorcio Vía al Mar	Jose Andres Torres Rodriguez	Ing. Martha Inés Lobo Soler	Consorcio Insevia / Contrato No. SEA 070 2012	SEA-CM-005 de 2011 Modulo 4
6	Desarrollo Vial del Norte de Bogotá. Contrato No. 664/94. UT Desarrollo Vial del norte de Bogotá S.A.-Devinorte-	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Ing Hernando Orjuela	Consorcio Icity / Contrato No. 073 de2012	SEA-CM-005 de 2011 Modulo 7
7	Contrato No. 937/95. Concesiones CCFC S,A	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Ing. Luis Antonio Rodriguez Piñeros	Consorcio R&Q - Servinc Ltda. / Contrato No. 087/12	SEA-CM-001 de 2012 Modulo 3
8	Neiva - Espinal - Girardot Contrato Nro. 849/95. Concesión Consorcio Solarte Ingenieros Constructores.	Francisco Orduz B	Ing Francisco Orduz / Ing. Lilian Mercedes Laza Pinedo	Consorcio Infraestructura Vial / Contrato No. SEA 072 2012	SEA-CM-005 de 2011 Modulo 6
9	Desarrollo Vial del Norte de Medellín Contrato Nro. 275/96	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Ing. Wilson Ballesteros Duarte	Consorcio Intercarreteros / Contrato No. 094 de 2012	SEA-CM-001 de 2012 Modulo 2



Num	<u>DATOS GENERALES DE LA CONCESION</u>	<u>Nombre del gerente carretero para el proyecto</u>	<u>Nombre Supervisor</u>	<u>Interventoría ejercida por firma, Consorcio o Union Temporal</u>	<u>Proceso selección Interventoría</u>
10	Autopistas del Café - Armenia - Pereira - Manizales Contrato 113 /1997	Jose Andres Torres Rodriguez	Arq. Jaime Fernando Ortiz	Cano Jiménez Estudios S.A / Contrato No. 016 de 2009	SEA-CM-016-2008
11	Contrato Nro. 005/99. UT Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca.	Jose Andres Torres Rodriguez	Ing. Andres Renaldo Silva Villegas	Consorcio IntercolSP / Contrato No. No SEA 068 2012	SEA-CM-005 de 2011 Modulo 2
12	Zipaquirá - Bmanga (Palenque) Contrato Nro. 0116/01. UT Concesión Vial Los Comuneros	Francisco Orduz B	Ing. Mildreth Cristina Sifontes Cabas	Revertió Nación	
13	Briceño - Tunja - Sogamoso - BTS Contrato Nro. 337/02. Consorcio Solarte Ingenieros Constructores.	Jose Andres Torres Rodriguez	Ing. Rodolfo Castiblanco Bedoya/ Ing Wilson Pérez	Consorcio Concesiones Colombia / Contrato No. 093 de 2012	SEA-CM-001-2012
14	Bosa - Granada - Girardot . Concesión Autopista Bogotá Girardot S.A. Contrato Nro. 040/2004	Jose Andres Torres Rodriguez	Ing. Alberto Augusto Rodriguez Ortiz (*)	Consorcio Interventoria Concesiones 2012 / Contrato No. 085 de 2012	SEA-CM-001 de 2012 Modulo 8
15	Pereira - La Victoria Contrato Nro. 046/2004. Concesionaria de Occidente S.A.	Jose Andres Torres Rodriguez	Ing. Carlos Alberto Velasquez Agudelo	Consorcio Interconcesiones / Contrato No. 088	SEA-CM-001 de 2012 Modulo 2
16	Zona Metropolitana de Bucaramanga Contrato Nro. 002/2006. Autopistas de Santander S.A	Jose Andres Torres Rodriguez	Ing. Lauren Iguaran	Jorge Piddo Sucursal Colombia / Contrato No. 086 de 2012	SEA-CM-001 de 2012 Modulo 7
17	Rumichaca - Pasto - Chachagui Contrato Nro. 003/2006. Desarrollo Vial de Nariño S.A. Devinar S.A.	Jose Andres Torres Rodriguez	Ing. Jesús Ramon Jácome Ordoñez	Consorcio: Integral AIM ICONSULTING / Contrato No. 091-12	SEA-CM-001 de 2012 Modulo 1
18	Córdoba - Sucre Contrato Nro. 002/2007. Autopistas de la Sabana S.A.	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Ing. Daniel Francisco Tenjo Suarez	Consorcio El Pino / Contrato No. SEA-071 DE 2012	SEA-CM-005 de 2011 Modulo 5
19	Area Metropolitana de Cúcuta y Norte de Santander Contrato Nro. 006/07// Concesionario San Simón S.A.	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Ing. Alberto Augusto Rodriguez Ortiz (*)	Consorcio Silva Carreño y Asociados S.A / Contrato No. 090-12	SEA-CM-001 de 2012 Modulo 5
20	Ruta Caribe Contrato Nro. 008/2007. Autopistas del Sol S.A	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Ing. Katherin Alonso Gaona	Consorcio Epsilon Vial / Contrato No. No SEA 069 de 2012	SEA-CM-005 de 2011 Modulo 3
21	Girardot - Ibagué - Cajamarca Contrato Nro. 007/2007. Concesionario San Rafael S.A.	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Ing. Yasmina del Carmen Corrales Paternina	Consorcio Interconcesiones / Contrato No. No 92 2012	SEA-CM-001 de 2012 Modulo 9
22	Ruta del Sol Sector 1 Contrato Nro. 002/2010. Consorcio Vial Helios	Jose Andres Torres Rodriguez	Ing. Elizabeth Marin Ospina	Consorcio Zañartu - MAB - Velnec / Contrato No. 283	SEA-CM-001-2010
23	Ruta del Sol Sector 2. Concesionaria Ruta del Sol S.A.S.	Jose Andres Torres Rodriguez	Ing. Marcelo Enrique Cano del Castillo	Consorcio Proyección Vial Puerto Salgar / Contrato No. SEA-016 de 2012	SEA-CM-002 DE 2010
24	Ruta del Sol Sector 3. Yuma Concesionaria S.A.	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Arq. Mauricio Muskus García / Julian David Rueda Acevedo (*)	Consorcio El Sol / Contrato No. SEA-057 DE 2012	No. SEA-CM-003-2010
25	Transversal de las Américas Contrato Nro. 008/2010. Consorcio Vías de las Américas S.A.S.	Luis Eduardo Gutierrez Diaz	Ing. Jesus Maria Caballero Marin	Consorcio Interventoria Transversal de las Américas / Contrato No. No SEA 020 de 2012	SEA-CM-001-2011

<u>Num</u>	<u>NOMBRE CONCESIONARIO</u>	<u>DATOS GENERALES DE LA CONCESION</u>	<u>NOMBRE SUPERVISOR</u>	<u>INTERVENTORIA</u>
CONCESIONES FERREAS				
1	Fenoco S.A.	Concesión Red Férrea del Atlántico / Fenoco S.A.	William Humberto Piraneque Monroy	Consorcio Interférrea del Atlántico Contrato No. 265 de 2012 Fecha Inicio 24/07/2012 Plazo 37 meses
2	Ferrocarril del Pacífico S.A.	Concesión Red Férrea del Pacífico / Ferrocarril del Pacífico S.A.	Diana Marcela Calderón Gómez	Consorcio Ferropacífico Contrato No. 337 de 2011 Fecha Inicio 22/11/2011 Plazo 36 Meses

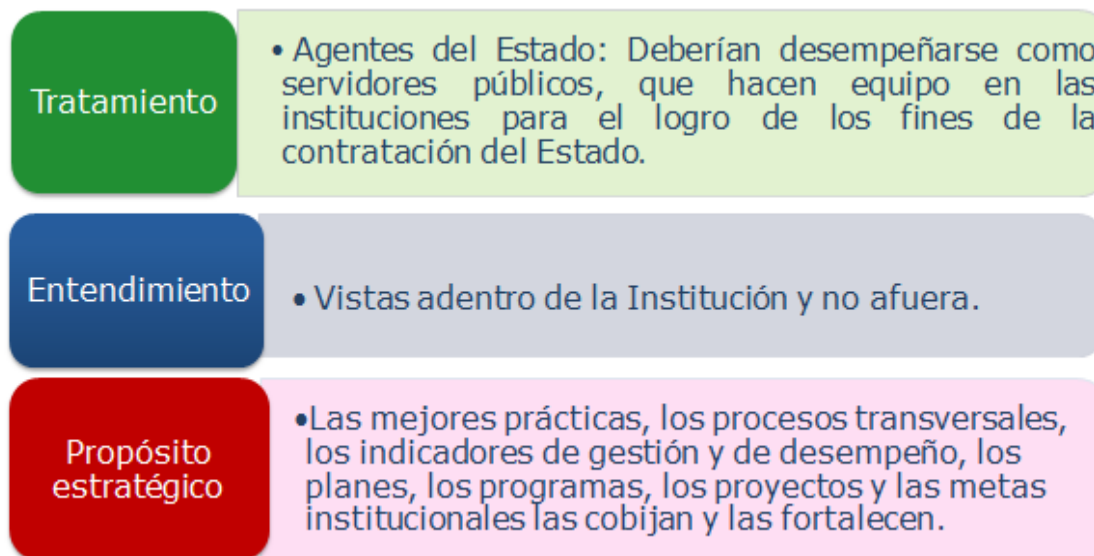
<u>ID</u>	<u>Nombre Concesión</u>	<u>Nombre del Proyecto</u>	<u>Nombre Supervisor</u>	<u>Interventoría ejercida por firma, Consorcio o Union Temporal</u>	<u>Fecha Terminación Contrato</u>
CONCESIONES PORTUARIAS					
1	Contrato No 006 de 1993	Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A.	Fernando Hoyos	CONSORCIO INTER-PUERTOS Contrato No. SEA-015-2012 Fecha Finalización 42754	19/01/2017
2	Contrato No 009 de 1994	Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S.A.	Juan David Suarez	CONSORCIO INTER-PUERTOS	19/01/2017
3	Contrato No 003 de 2008	Sociedad Terminal de Contenedores de Cartagena S.A.	Andres Gnecco	CONSORCIO INTER-PUERTOS	19/01/2017

No obstante lo anterior, la Agencia Nacional de Infraestructura ha iniciado la ejecución a partir del año 2013, del más ambicioso plan de inversiones en infraestructura que jamás se haya realizado en la historia del país, con cifras que oscilan en los 42 billones de pesos, lo cual redundará en provecho de los Colombianos, dadas las condiciones que se avizoran en los proyectos de cuarta generación, dentro del marco de los proyectos de APP.

Naturalmente la ejecución de los recursos multiplicará los contratos de concesión y sus correspondientes Interventorías, lo que exige una mayor presencia de la entidad en todos sus frentes y dentro de ellos, el bloque de control, como un mecanismo vanguardista de aporte a la institucionalidad, lejos de ser aquella propuesta desueta de

control previo que entorpece la marcha y los avances de una administración competitiva.

Para este fin, debe ser totalmente clara la “Visión que deben tener las Interventorías” dentro del ejercicio de sus funciones. En la siguiente gráfica se relacionan los aspectos principales que se han identificado para hacer sentir a una Interventoría parte del aparato de Estado:



GRÁFICA No. 3: Factores identificados dentro de la visión de interventorías.

Es por ello, que se viene desarrollando al interior de la Agencia, una metodología moderna, objetiva y enfocada a la labor misional de la Entidad, para desarrollar **el proyecto de incorporación de las interventorías a los fines esenciales de la institución** que contribuya a lo siguiente:

a) Tener listo todo el andamiaje de control para la puesta en marcha de los proyectos de cuarta generación y

b) Además de los proyectos de cuarta generación, para aplicar a las Interventorías que actualmente tienen contrato con la Agencia Nacional de Infraestructura, en proyectos de concesión que se vienen desarrollando en el país desde la época de los años 90's.



Debido a éste objetivo estratégico de la ANI, el control / seguimiento y aseguramiento del íntegro cumplimiento de los objetivos trazados por la entidad para el desarrollo de los proyectos de concesión de infraestructura, actualmente en ejecución o próximos a iniciarse, podrá tener un énfasis particular en la de las Interventorías contratadas para tales fines, y por tal motivo se ha definido estructurar un mecanismo para garantizar y medir este servicio, direccionada y estructurada de manera genérica para todas las interventorías de la Entidad y particularizada con un modelo matemático para realizar una calificación de las mencionadas interventorías de la ANI.

Mediante un mecanismo estructurado, completo, sistemático y permanente, se persigue la realización de una comparación de lo realizado durante un período determinado por una empresa interventora, contra lo que la organización o entidad que la designó percibe del trabajo que está desarrollando en el marco de las obligaciones contractuales y de las buenas prácticas de ingeniería. De esta manera, se busca el desempeño ideal para dicha función estatal.

Dentro del desarrollo de los mecanismos evaluativos, se ha incluido un componente de significativa importancia denominado “Buenas Prácticas” que deviene de los lineamientos filosóficos del gobierno del Presidente Santos asociados al bueno gobierno; las buenas prácticas deben ser instrumentos propios de cada organización dentro del desarrollo de proyectos, pero enmarcadas dentro de los propósitos de mejoramiento en la calidad y en la oportunidad del producto buscado.

Así, las Buenas Prácticas consisten en el establecimiento de metas, métodos y estándares de ingeniería, que aplicados a través del ciclo de vida de un proyecto permiten evaluar y plantear soluciones adecuadas de acuerdo con las necesidades del cliente y del mismo proyecto.

C. Análisis de la experiencia a presentar según los criterios de evaluación

1. Innovación, creación o adaptación de tecnologías administrativas

Desarrollo de nuevas o mejores prácticas que optimicen la realización del trabajo, el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios:



1.1. Matriz de Evaluación del Desempeño de las Interventorías. MED.

Es una realidad que la combinación del cumplimiento de las obligaciones contractuales con la incorporación de buenas prácticas dentro del ejercicio de las empresas que controlan y realizan seguimiento a nivel nacional, debería dar como resultado productos satisfactorios, generados a tiempo y con calidad dentro del servicio mismo contratado por el Estado.

Partiendo de la premisa básica respecto de la cual la labor esencial de la Interventoría debe ser *el verificar que las partes cumplan a cabalidad los términos y condiciones pactados en el contrato de concesión*, lo cual no excluye el cumplimiento del contrato de Interventoría, bajo criterios de oportunidad, costos y especificaciones que satisfagan las necesidades que se pretenden cubrir con ellos, se han enfocado las diferentes estrategias que se presentarán a continuación con el propósito de que esas Interventorías operen de acuerdo con un plan de trabajo bien formulado, utilizando los medios, recursos y estrategias apropiadas, para conseguir la generación de valor agregado al producto, lo cual significa, creación de circunstancias que mejoren la gestión contractual y el alcance de los objetivos pactados del proyecto en general.

Es por lo tanto, una estrategia lógica, equilibrada y objetiva, contar con un banco especializado de datos y resultados, que incluya variables que sean evaluables y que den como resultado aspectos positivos y/o deficientes dentro del ejercicio de evaluación del desempeño propio de las Interventorías.

Es así como al interior de la ANI se estructuró una base de datos, con aspectos contractuales (C) y de buenas prácticas (BP) aplicados para los contratos de Interventorías, llamados criterios de evaluación. De allí, con la creación de un modelo matemático, se generó la **Matriz de Evaluación de Desempeño (MED)**, y se adoptó al interior de la Agencia Nacional de Infraestructura como la forma numérica de calificar el ejercicio de las Interventorías dentro de los contratos de concesión.

Mediante esta tipificación de las tareas, la MED tiene definidas hasta el momento diferentes tareas contractuales y de buenas prácticas para cada uno de los componentes. Así, en la siguiente tabla se presenta un resumen de la distribución actual que tiene la MED para efectos de calificación:



		Criterios de Calificación					
Id	Componente	Contractual		Mejores Practicas		Total	
01	Administrativo	17	44%	22	56%	39	25%
02	Tecnico	16	48%	17	52%	33	21%
03	Financiero	11	63%	5	31%	16	10%
04	Gestion Juridica	3	50%	3	50%	6	4%
05	Gestion de Aforo y Recaudo	17	74%	6	26%	23	15%
06	Gestion ambiental	10	53%	7	41%	17	11%
07	Gestion Social	9	75%	3	25%	12	8%
08	Gestion Predial	7	58%	5	42%	12	8%
		90	57,0%	68	43,0%	158	

TABLA No. 3: Criterios de calificación en la MED.

De la tabla anterior, se presenta la distribución de las 158 tareas a evaluar, distribuidas en cada componente y discriminada a qué grupo corresponde (C=Contractual) o (BP=Buenas Prácticas). A manera de ejemplo ilustrativo, se presenta a continuación las tareas a evaluar del componente jurídico:

> 04 Componente Jurídico			
Id	Punto a Calificar	Explicación para la calificación	Calif.
01	Consultas jurídicas	Se estudia y efectúan oportunamente las sugerencias o consultas jurídicas hechas por la ANI	C
02	Comunicaciones de incumplimiento de toda índole	Comunicar al concesionario a tiempo las solicitudes de inicio de procedimiento de multa que se generen por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que establecen en contrato de concesión	C
03	Capacitaciones jurídicas de Interventoría	Se realizan capacitaciones al interior del personal del Interventoría sobre aspectos jurídicos que sean de importancia de conocimiento por parte de los mismos integrantes	BP
04	Seguimiento pólizas concesión	Dentro del informe mensual, la Interventoría realiza seguimiento de las revisiones de las vigencias de las pólizas con que cuenta o debe contar el concesionario	C
05	Idoneidad personal del área	El personal del área jurídica es idóneo y tiene el conocimiento y el manejo de los temas pertinentes al área	BP

TABLA No. 4: Ejemplo de composición matriz MED.

Donde se tienen cinco tareas en total para calificar el componente jurídico, de las cuales tres (3) corresponden a temas contractuales y dos (2) a temas de buenas prácticas.

El evaluador deberá a renglón seguido identificar para cada una de las 158 tareas, cual tarea aplica para la evaluación y cual no, con base en las obligaciones que hasta ese momento tenga la Interventoría en el desempeño de sus funciones. Cuando se tenga una tarea que no aplica dentro del proceso de calificación a realizar, se deberá colocar en la columna de “CALIF.” Los caracteres NA (que quiere decir “no aplica”), en mayúsculas y sin puntos ni caracteres adicionales. De ésta forma, el modelo interpretará matemáticamente esta situación y la formación interna del mencionado modelo MED lo tendrá en cuenta para sus cálculos matemáticos de ponderaciones y obtención de la calificación final a realizar.

Para la realización de la calificación, se reitera la necesidad de realizarla en el mismo proyecto, y con cada uno de los responsables de Interventoría para cada uno de los componentes explicados en el numeral anterior.

Para realizar la calificación, se tendrá en cuenta que para cada tarea a evaluar, y para efectos de minimizar la subjetividad en el proceso de calificación, se deberá tener en cuenta por parte del evaluador la siguiente tabla para realizar la calificación:

Calificacion	Cod.	<u>Limite Minimo</u>	<u>Limite Maximo</u>	<u>Promedio que genera</u>
Excelente	E	81	100	90,5
Bueno	B	61	80	70,5
Regular	R	31	60	45,5
Malo	M	1	30	15,5
No tiene Nada	N	0	0	0

TABLA No. 5: Rangos de evaluación para los criterios de calificación

En realidad la **MED** es un proceso sistémico en virtud del cual se busca encontrar la medición del rendimiento global de una Interventoría en el desempeño de las funciones que le son propias y esenciales, actuando como agentes importantes del Estado en estos proyectos. Para tal fin, se ha desarrollado la metodología que aquí presentamos y en cuyo contenido se advierten las variables de entrada que deben ser alimentadas al momento de realizar una *evaluación de desempeño* y que efectivamente se vienen realizando al interior de la Agencia Nacional de Infraestructura desde el mes de Marzo de 2013:

VARIABLES DE ENTRADA:
Definición de los alcances de cada interventoría en:
Etapa de Pre-construcción
Etapa de Construcción
Etapa de Mantenimiento
Etapa de Operación
Evaluación de los componentes fundamentales de la Interventoría:
Componente Administrativo
Componente Técnico
Componente Jurídico
Componente Financiero
Componente Predial
Componente de Recaudo y Aforo
Componente Social

TABLA No. 6: Otras variables de entrada para la matriz MED.



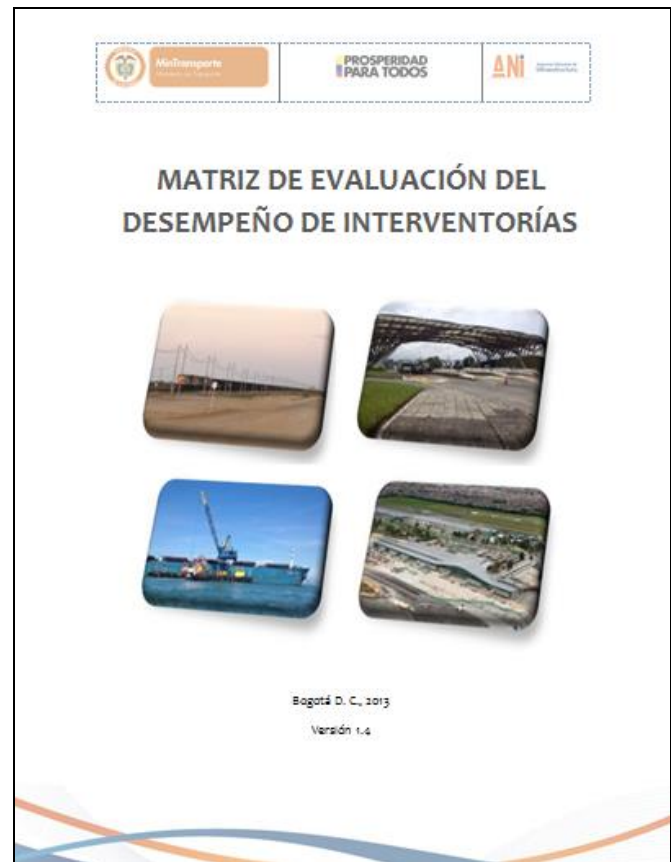
Los diferentes criterios de calificación se han agrupado en los ocho (8) componentes mencionados, para darle una organización sistemática tanto al evaluador como a la Interventoría que recibirá los resultados una vez se haya practicado sobre ella la medición.

¿Qué está permitiendo la aplicación de la matriz MED?

- a. Evaluación periódica del desempeño de una Interventoría.
- b. Comparación de las calificaciones periódicas de una interventoría a lo largo del año.
- c. Comparación de la calificación de las diferentes Interventorías de proyectos de manera anual.
- d. Detectar aspectos de mejora a cargo de la Interventoría.
- e. Implementar al interior de la Interventoría mecanismos, procedimientos o acciones correctivas y/o preventivas para mejorar su calificación.
- f. Detectar a tiempo, posibles incumplimientos contractuales de las Interventorías.
- g. Escoger anualmente la mejor Interventoría.

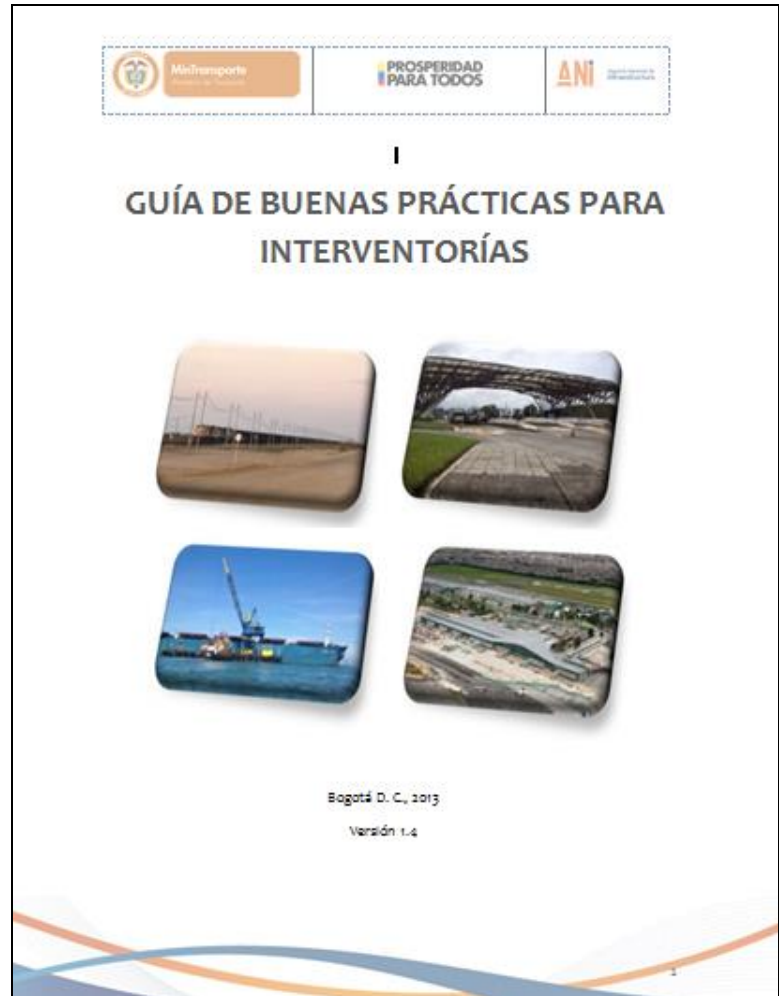
1.2. Manual del Usuario para la utilización de la matriz MED.

Constituye un instrumento que permite orientar al servidor público que lleva a cabo la labor de seguimiento y control de las Interventorías, quien a su turno diligenciará la matriz para identificar el desempeño de la Interventoría evaluada. En dicho instrumento se incluye la metodología, los objetivos, las variables que entran en juego para la evaluación de las Interventorías; así como los alcances, la definición de los componentes y la identificación de las tareas asociadas al proceso de evaluación, tanto como la determinación de la calificación y la descripción de la obtención y análisis de resultados, sin perjuicio de una guía para la calificación en la matriz. Finalmente contiene un glosario de términos que permite comprender con facilidad el manual al evaluador.



1.3. Guía de buenas prácticas para Interventorías.

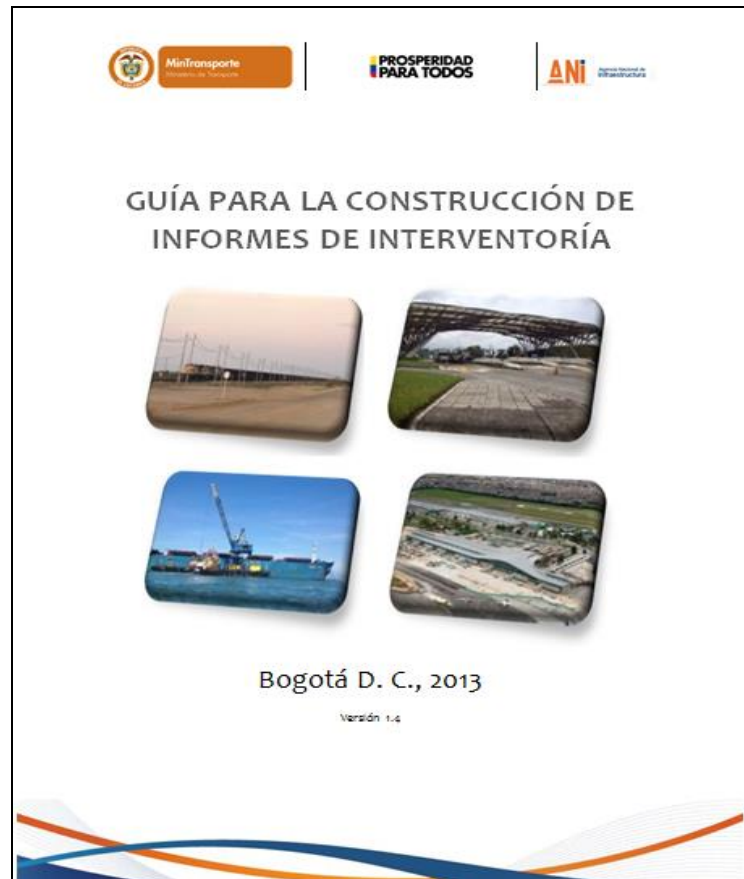
Las buenas prácticas, consisten en el establecimiento de metas, métodos y estándares de ingeniería, que aplicados a través del ciclo de vida de un proyecto permiten evaluar y plantear soluciones adecuadas de acuerdo con las necesidades del cliente y del mismo proyecto. En las Interventorías se pretende generar escenarios de interiorización en conceptos tales como: a) Buenas prácticas Organizacionales y b) Buenas prácticas de Ingeniería.





1.4. Guía para la construcción de informes de interventoría.

Permite unificar niveles de servicio en relación con el contenido de los informes, es decir, definiendo metodológicamente qué debe señalarse en cada aspecto regulado por el contrato de Interventoría, cuál debe ser la información que ha de introducirse a un informe, cómo se debe abordar cada capítulo de un informe, instrumentos de gestión, signos de alarma y la forma de la presentación, entre otros aspectos, evitando a toda costa la multiplicación de información y documentos que contengan información inútil o innecesaria.



1.5. Premio Nacional de Interventoría.

Estructuración de un estímulo a las interventorías de la ANI, a partir del seguimiento y control de la matriz MED aplicada a ellas, la introducción de buenas prácticas y la estandarización de los niveles de servicio.





Implementación de nuevas o mejores formas de organizar el trabajo, de desempeñar las funciones o de prestar los servicios:

Los resultados del proyecto, permitirán introducir nuevos esquemas de trabajo en las Interventorías que les permitan:

- Introducir buenas prácticas organizacionales en las Interventorías.
- Introducir buenas prácticas de Ingeniería en las Interventorías.
- Actualizar las buenas prácticas anualmente.
- Estandarizar los niveles de servicio de las Interventorías.
- Evaluar las Interventorías con criterios unificados de cumplimiento frente a obligaciones contractuales y frente a la introducción de buenas prácticas.
- Hacer planes de mejoramiento que les permitan prevenir y/o corregir las observaciones que les fueron formuladas.
- Estimular a las mejores Interventorías del país.

Apropiación de nuevos comportamientos y actitudes frente a la realización del trabajo, el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios:

La apropiación de nuevos o mejores comportamientos y actitudes frente a la realización del trabajo, el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios es posible evidenciarlo, luego de comparar las diferentes calificaciones que una Interventoría obtenga a través del año.

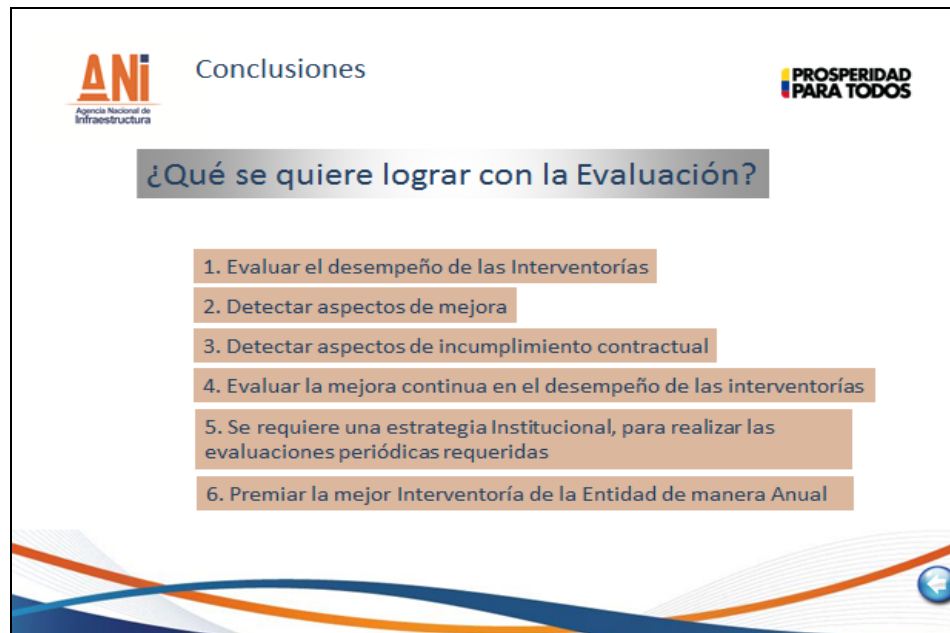
Se parte de la premisa que una organización moderna y eficiente, como deben ser las Interventorías del Estado, siempre está atenta a optimizar y mejorar sus procedimientos y el desempeño de sus funciones. Por ello, la evaluación que la ANI está planteando por primera vez en nuestro país, busca la obtención de mejoramiento continuo; no es una herramienta para sancionar a las interventorías que obtengan los puntajes más bajos, por el contrario, consiste en premiar y exaltar en el gremio de la ingeniería, a las mejores Interventorías.



Aporte de la experiencia a la resolución de uno o varios problemas de la gestión pública:

A continuación se enumeran los aportes hechos por la aplicación del proceso de evaluación del desempeño de las Interventorías dentro de la resolución de algunos problemas de la gestión pública:

- **Aplicación de Buenas Prácticas dentro del desarrollo de los trabajos de Interventoría:** Como se está realizando una evaluación integral y completa de los diferentes componentes que tiene en su labor las “Interventorías Integrales” de la Agencia Nacional de Infraestructura, se ésta empezando a percibir que la aplicación de Buenas Prácticas está generando mejoramiento en el desempeño propio de las mismas Interventorías. Es decir, se está **Agregando Valor** al desempeño misional de las Interventorías, que redundando inmediatamente en la calidad del servicio que prestan hacia la ANI y hacia el desarrollo mismo de los proyectos de concesión.
- **Identificación de Riesgos propios del desarrollo de proyectos:** Con la generación de matrices de riesgo por parte de la Interventoría hacia la Agencia, se identifican a tiempo aspectos contractuales o de coordinación interinstitucional cuya solución es de fundamental importancia en beneficio mismo de la ejecución del proyecto.
- **Alertar a tiempo posibles incumplimientos contractuales:** Con el análisis de los criterios evaluativos Contractuales (C) que obtenga una interventoría en alguna de las calificaciones periódicas, se pueden detectar de manera preventiva, funciones propias que no se estén desarrollando de manera oportuna o eficaz y que puedan ser factor de incumplimiento posteriormente. Por ello, da la posibilidad ésta metodología para tomar los correctivos del caso de manera analizada y estructurada, en beneficio del mismo desempeño de la Interventoría y consecuentemente del proyecto mismo.



GRAFICA No. 4: Conclusiones de la matriz MED.

2. Resultados e Impacto

La fecha en la que se dio inicio a la experiencia fue el mes de Marzo de 2013.

La matriz de evaluación y verificación del desempeño de las Interventorías contiene aspectos y criterios confiables de medición numérica.

Desde el mes de Febrero de 2013 se vienen realizando al interior de la Agencia, aplicaciones reales del modelo de evaluación de desempeño de Interventorías, como parte de las labores que la Oficina de Control Interno realiza en sus auditorías a proyectos, enmarcados dentro del Plan de Acción 2013. Los resultados de la matriz MED permite además recomendar aspectos de mejora importante, dados los criterios de calificación bajos o malos que se haya encontrado, permitiendo la implementación de procesos o metodologías para mejorar esos servicios.

Principales logros entre Marzo de 2013 a Junio de 2013

Con base en la generación de resultados desde la matriz MED, al interior de la Entidad se han realizado reuniones con las diferentes Interventorías evaluadas lideradas por

los supervisores respectivos de los proyectos, toda vez que el aspecto del análisis y retroalimentación de los resultados son de significativa importancia.

Producto de ello, y posterior al análisis de la calificación realizada, se desarrolla un Plan de Acción, que corresponde a un resumen de las estrategias de mejoramiento que serán implementadas por la propia Interventoría, bajo sus direccionamientos y responsabilidades, en beneficio de mejorar la obtención de la futura calificación que se les volverá a realizar.

Se presenta a reglón seguido, los resultados de la aplicación de ésta metodología hasta el momento:

RELACION DE INFORMES DE AUDITORIA CON APLICACIÓN MATRIZ MED

Fecha de Elaboración informe: 22 Agosto 2013

No.	Proyecto	Mes de elaboración	PEI No.	Calif MED
1	Proyecto Carretero Ruta del sol Sector 1	mar-13	PEI 54	84.59
2	Proyecto Carretero Armenia - Pereira - Manizales	abr-13	PEI 44	76.84
3	Proyecto Carretero Desarrollo Vial para el Norte de Bogota	abr-13	PEI 49	67.37
4	Proyecto Carretero Cordoba Sucre	abr-13	PEI 16	66.81
5	Proyecto Carretero Bosa - Granada - Girardot	may-13	PEI 6	53.70
6	Proyecto Carretero Bogota - Siberia - El Vino - Villeta	may-13	PEI 37	66.43
7	Proyecto Carretero Ruta Caribe	may-13	PEI 36	63.59
8	Proyecto Carretero Ruta del sol Sector 2	jun-13	PEI 55	67.03
9	Proyecto carretero ZMB	jun-13	PEI 35	66.82
10	Proyecto carretero Bogotá Villavicencio	ago-13	PEI 59	63.39

TABLA No. 7: Relación de calificaciones de prueba realizadas matriz MED.

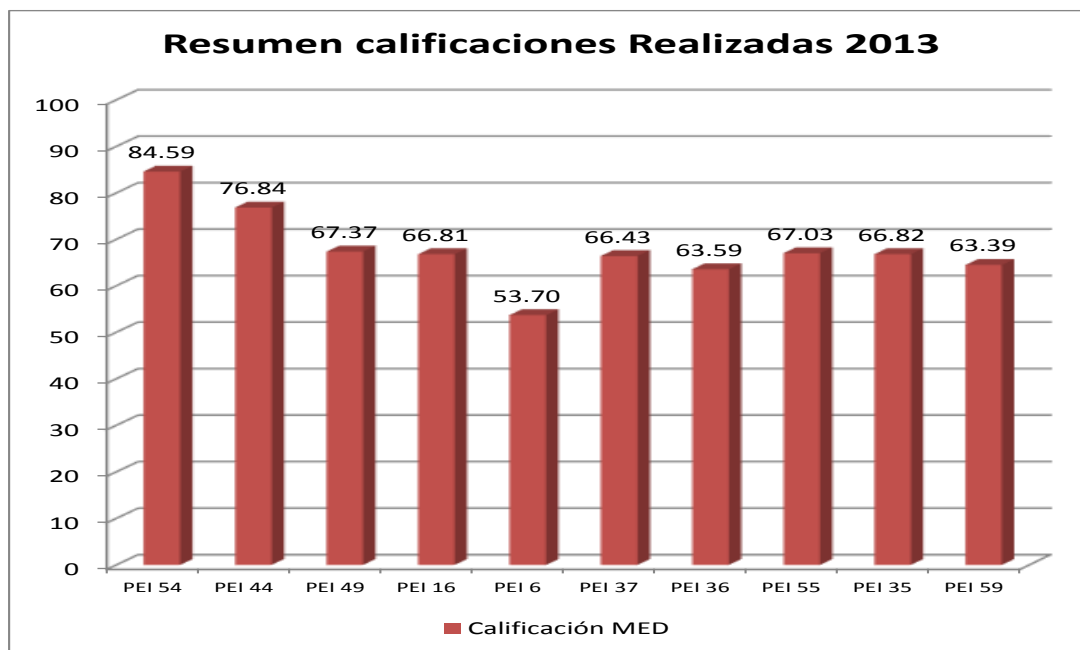


GRAFICO No. 5: Resultados calificación interventorías realizadas por la OCI.

3. Potencial de réplica y transferencia a otras entidades

Condiciones de flexibilidad que le permiten a la experiencia ser aplicada en otras entidades

La experiencia es flexible en la medida en que permite ser aplicada en otras entidades, teniendo en cuenta que:

- Los esquemas de Interventorías, sea cual sea el proyecto donde intervendrán, se basan en fundamentos contractuales y de buenas prácticas, en estandarización de la información generada por las mismas y en general en las herramientas que se tienen que dar para realizar la labor de seguimiento, acompañamiento y control. Es por ello, que la metodología desarrollada en la ANI puede ser adaptada a las condiciones particulares de cada proyecto y de cada entidad estatal.



- El marco de acción fue el eje transversal del gobierno nacional “Prospereidad para todos”, razón por la cual las acciones emprendidas además fueron articuladas a los demás criterios del gobierno para este período de gestión, como es el caso de la articulación al sector privado, el estatuto anticorrupción y en el mejoramiento de los niveles de servicio de las Interventorías en el desarrollo de los proyectos.

Cómo se ha desarrollado:

Etapas del Proyecto – Como se ha desarrollado

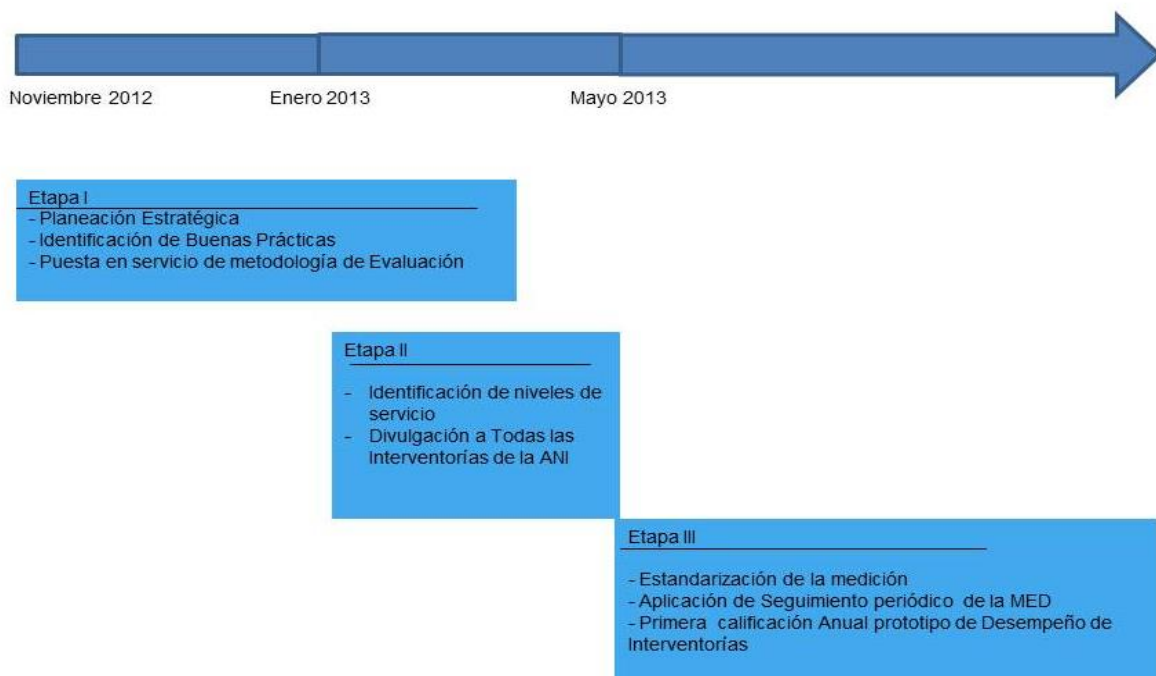


GRAFICO No. 6: Cronograma de etapas del proyecto.

Adicionalmente, se ha estructurado para la aplicación de la evaluación de desempeño de Interventorías, el siguiente procedimiento que se está aplicando a la fecha para los proyectos del modo carretero:

GRAFICO No. 7: Flujoograma sobre fases de las auditorías en la ANI.

1. Planificar la Visita Técnica o Auditoría:

Se deben tener en cuenta los Hallazgos de CGR, Plan de Regularización, los dos últimos informes de interventoría y el Plan de mejoramiento por procesos ((Fm-29) actividad 8).



2. Ejecutar o realizar la Visita Técnica o Auditoría:

Solicitar y Validar la información suministrada o las evidencias contra las listas de chequeo procesos. (Adicionalmente se evalúa en terreno la efectividad de la interventoría en sus labores diarias según el avance y estado que tenga el proyecto de concesión).



3. Elaborar informe de la Visita Técnica o Auditoría:

Con la información y las evidencias recopiladas se elabora el INFORME DE AUDITORÍA y la MATRIZ DE INTERVENTORÍA.



4. Enviar informe de la Visita Técnica o Auditoría:

Se envía informe (no conformidades) a la Vicepresidencia de Gestión Contractual con copia a la Gerencia del Grupo, al Supervisor y a la Presidencia.

(Alimentar el Modelo Institucional de Evaluación de Interventorías).

A la interventoría no se envía en tanto que el ciclo de control empieza y termina en la estructura de la Entidad.



5. Incorporar no conformidades al PMP:

La Oficina de Control Interno incorpora las no conformidades al Plan de Mejoramiento por Procesos de la entidad.



6. Enviar matriz plan de mejoramiento por procesos Fm-29:

La Oficina de Control Interno aplica el procedimiento plan de mejoramiento por procesos Pd-26 y envía el formato Fm-29 a las dueños de proceso y áreas involucradas.



7. Articular acción de mejora para el plan de mejoramiento por procesos Fm-29:

El Gerente de Área aprueba el plan de acción, el cual fue elaborado y consolidado por el supervisor de la concesión con los diferentes actores (Interventor, ambiental, predial, social, financiero y jurídico).

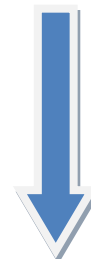


8. Realizar seguimiento al plan de mejoramiento por procesos Fm-29:

La OCI realiza seguimiento al PMP verificando que los soportes documentados suministrados por la VGC evidencien conformidad o no, con esta información se valida el cierre de la no conformidad.

9. Elaborar periódicamente seguimiento a la gestión del proyecto:

El supervisor del proyecto (VGC) aplica periódicamente la MATRIZ DE EVALUACION DE DESEMPEÑO DE INTERVENTORÍA (MED), el PMP, el PMI y el Plan de Regularización.



11. Entregar Premio Nacional de Interventoría:

La OCI incorpora la información de la MATRIZ DE EVALUACION DE DESEMPEÑO DE INTERVENTORÍA (MED), elaborando el escalafón para la entrega del premio Nacional de Interventoría, el cual se realiza anualmente.



10. Calificar la interventoría:

La OCI califica la gestión periódica de las interventorías con base en evidencias de cumplimiento, calidad, buenas prácticas de ingeniería y niveles de servicio.

Cuáles han sido los factores críticos de éxito:

Los factores críticos de éxito que se pueden vislumbrar son los siguientes:

- Compromiso de la Alta Dirección con las actividades enmarcadas dentro de la fase de estructuración de las metodologías definidas para el proyecto.
- Receptividad y disposición de las Interventorías en realizar procesos de mejoramiento continuo, para lograr elevar periódicamente sus respectivas calificaciones.
- Objetividad de parte del auditor o funcionario que realiza la aplicación de la matriz MED hacia una interventoría.

Aprendizajes generados a partir de su implementación

Debido a que la MED (Matriz de Evaluación de Desempeño de Interventorías) generará al interior de cada una de las Interventorías, procesos y estrategias para el mejoramiento permanente de sus calificaciones en el transcurso del contrato, el



resultado final esperado será que el nivel de servicio brindado por esas Interventorías hacia la Agencia Nacional de Infraestructura y hacia los proyectos mismos, se eleve en forma importante. Esto conllevará a que el servicio, aporte y apoyo hacia la Entidad Estatal generará valor adicional que se reflejará finalmente en la satisfacción de los usuarios que utilicen el proyecto desarrollado.

Adicionalmente se destacan los siguientes aspectos positivos:

- Interventorías haciendo equipo con el Estado para hacer cumplir el fin de un contrato de concesión.
- Información confiable, oportuna y que agrega valor a la organización, sobre aspectos de vigilancia y control de grandes contratos estatales.
- Calificaciones de las Interventorías basadas en criterios objetivos.
- Sentido de la competencia leal para obtener las mejores calificaciones por parte de las Interventorías.

Con la estrategia de medición aquí planteada, se encontrarán los siguientes Objetivos Específicos:

1. Evaluación periódica del desempeño.
2. Comparación de las calificaciones periódicas de una interventoría a lo largo del año.
3. Comparación de la calificación de las diferentes Interventorías de proyectos de manera anual.
4. Escoger la mejor Interventoría Anual de la Entidad
5. Detectar puntos de mejora a cargo de la Interventoría.

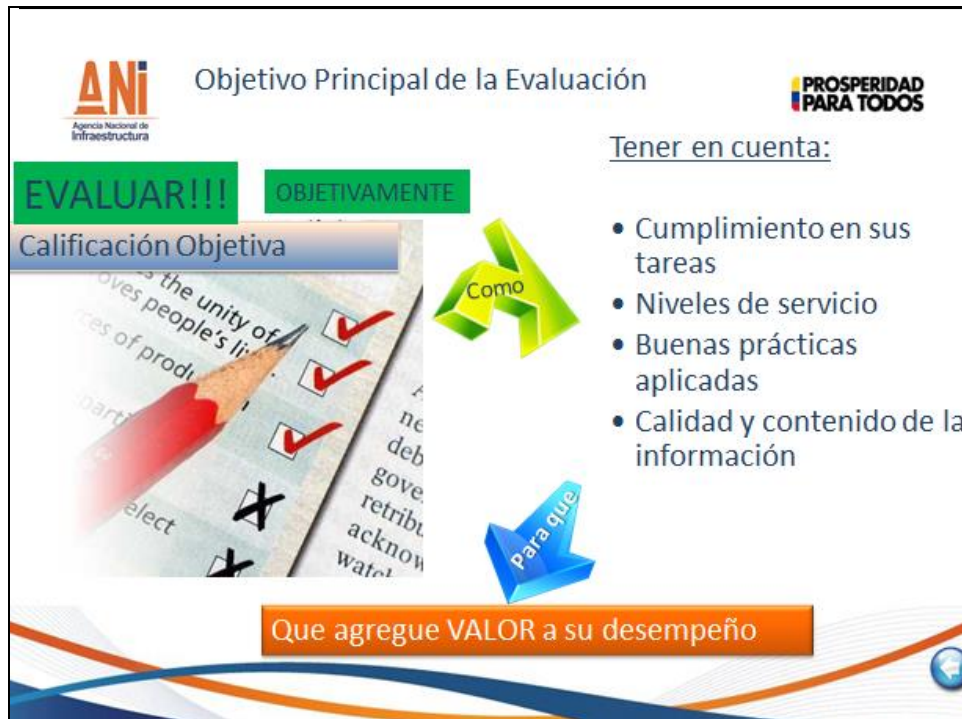


GRAFICO No. 8: Objetivos misionales de la evaluación.

Obstáculos presentados y formas de Superarlos

El proceso de estructuración se viene desarrollando y sensibilizando con todas las áreas de Gestión Contractual y Planeación, tendientes a tener una estrategia y metodología integral al interior de la ANI. No se han encontrado a la fecha obstáculos al respecto y al contrario, existe una aceptación desde la presidencia de la Entidad.

No obstante lo anterior, es labor importante reconocer y sensibilizar en cada una de las áreas de la organización, que el concepto de las Buenas Prácticas (BP) se deben considerar como un elemento que pertenece al que hacer cotidiano dentro de los fines del Estado, y será su aplicación permanente, elemento de éxito para el mejoramiento de las metas propuestas.

Se ha encontrado en algunos funcionarios, algún tipo de resistencia o incredulidad sobre las buenas prácticas, pero serán las sensibilizaciones y los resultados obtenidos,



el fundamento para demostrar que el factor de BP debe agregar valor al desempeño mismo de las Interventorías.

Puede ser previsible algún tipo de obstáculo que se vaya a encontrar en algunas firmas de interventoría que no estén acostumbradas a implementar las buenas prácticas.

Otro obstáculo posible al interior de la Agencia, podría ser que debido a que la MED no es una exigencia contractual, se pensara que las firmas interventoras no estarían interesadas en realizar tareas internas y acciones para subir la calificación en la siguiente evaluación. Este obstáculo será resuelto cuando todos los funcionarios y personas descubran en la MED a una herramienta que incentivará, y no castigará, el propósito de mejorar su propio desempeño contractual y de empresa.

Costos asumidos por la Entidad para su desarrollo y fuentes de financiación

El proyecto no ha tenido costo alguno para la entidad, en tanto que ha sido concebido, implementado y ejecutado por la Oficina de Control Interno de la Agencia Nacional de Infraestructura. Como consecuencia de lo anterior, no cuenta con fuentes de financiación.

4. Sustentabilidad en el tiempo

La sostenibilidad del proyecto está garantizada sobre la base de los siguientes pilares:

1. Compromiso de la alta dirección de la Entidad.
2. Evaluación y verificación permanente de las Interventorías con el apoyo de las dependencias competentes.
3. Alto nivel de auditoría técnica con profesionales expertos en el tema.
4. Diseño del software requerido para la administración de la información.

Es por ello, en lo que se refiere a la sustentabilidad del modelo, que las proyecciones y labores de sensibilización del proyecto que hasta el momento se ha realizado, han



demostrado el beneficio innegable y contundente del esquema de evaluación periódica del desempeño de las Interventorías.

Se prevé que a nivel Nacional al corto plazo, será un elemento llamativo y útil para su implementación y su alcance será aplicable a entidades nacionales, entes territoriales de diversa índole y otras entidades o programas públicos o privados del Estado que intervienen en los territorios alrededor del esquema de proyectos con interventorías que finalmente concluirá en la potencialización del control en el desarrollo del país.