



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

## MEMORANDO

**\*20171300006163\***

**FECHA: 15-12-2017**

**PARA: OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN**

**DE: MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE**  
**Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.**

**ASUNTO: Respuesta memorando No. 20161400005963 “Concepto Jurídico seguimiento a proyectos de cooperación.”**

Apreciado Alexander.

Fue recibido en esta oficina el memorando de la referencia, a través del cual se eleva solicitud de concepto jurídico “*respecto del alcance de la función de seguimiento a los proyectos de cooperación, suscritos por Parques Nacionales con cooperantes y/o terceros de acuerdo con el esquema actual de suscripción de los mismos y de ser el caso, su colaboración para definir un esquema que garantice la función de seguimiento a los Proyectos de Cooperación en la Entidad*”.

Con base en las competencias dadas por el Decreto 3572 de 2011 y a partir de los contenidos desarrollados en el Manual de Contratación de Parques Nacionales Naturales (2016), la Oficina Asesora Jurídica estructura la respuesta de la siguiente manera:

- i) Los proyectos de cooperación de la entidad se realizan a través de convenios.
- ii) La supervisión de los convenios difiere de las funciones de la Oficina Asesora de Planeación.
- i) Los proyectos de cooperación de la entidad se realizan a través de convenios**



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



En el Manual de Contratación de Parques Nacionales Naturales (2016) se diferencian conceptualmente los convenios de los contratos, pues mientras los contratos estatales se identifican como negocios jurídicos de contraprestación o actos jurídicos generadores de obligaciones que celebran las entidades del Estatuto de Contratación (art. 32 L80 de 1993), los convenios se definen como negocios jurídicos de colaboración en los que las partes tienen intereses iguales y unen esfuerzos para cumplir los cometidos que se fijan. Adicionalmente, vale la pena aclarar que los convenios sí crean obligaciones reales para las partes y no meras manifestaciones de buena voluntad; y pueden no tener un contenido patrimonial, ya que no persiguen un interés económico, sino la satisfacción de objetivos de carácter general y de orden social, cultural o de colaboración estratégica.<sup>1</sup>

Ahora bien, componen el marco normativo de los convenios los artículos 209 y 355 de la Constitución Nacional, así como la Ley 393 de 1992, el Decreto 0591 de 1991, el Decreto 777 de 1992, el Decreto 2459 de 1993, la Ley 489 de 1998, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.<sup>2</sup> De ese marco normativo se desprenden, a su vez, algunos tipos de convenios como: los interadministrativos, que se celebran entre entidades estatales para aunar esfuerzos que le permitan a cada una de ellas cumplir con su misión u objetos; los de asociación, que se celebran entre una entidad pública con un persona jurídica particular sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad y que pueden ser nacionales o internacionales, dependiendo del origen de las partes; los especiales de cooperación, que se definen con la finalidad de ejecutar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías y los de cooperación internacional, en razón al origen de su financiación.

De lo anterior se desprende que los proyectos de cooperación se encuentran protocolizados y se ejecutan en el marco de convenios, pues su naturaleza es esa: de colaboración y de materialización de intereses afines y no de contraprestación, como en el caso de un contrato.

## ii) **La supervisión de los convenios difiere de las funciones de la Oficina Asesora de Planeación**

En el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 se define la supervisión como el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato y es ejercida por la misma entidad que celebró el negocio jurídico, cuando no se requieren conocimientos especializados, o por personal de apoyo vinculado a través de contratos de prestación de servicios:

“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad

<sup>1</sup> Manual de Contratación de Parques Nacionales Naturales, 2016.

<sup>2</sup> *Ibíd.*





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

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

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

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

Mientras tanto, en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 se identifican como facultades y deberes de los supervisores las siguientes:

“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

(...)”.

Por su parte, el Manual de Contratación de Parques Nacionales Naturales determina que la designación del supervisor se realiza en la minuta del convenio, que es designado por el ordenador del gasto, en el marco de lo sugerido en los Estudios Previos por lo que no se puede asumir que la Oficina Asesora de Planeación es la llamada a cumplir las actividades propias de un supervisor, es decir:

“1. Dar cumplimiento al Manual de Contratación de PARQUES.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400  
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



2. Elaborar y suscribir el Acta de Inicio.
3. Vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes.
4. Realizar revisiones periódicas sobre las actividades adelantadas con el objeto de verificar que se cumpla el objeto convenido.
5. Certificar la aprobación de desembolso individual o de manera conjunta con la instancia decisoria (Comité Directivo) según lo pactado en el Convenio.
6. Requerir al aliado los informes técnicos y financieros según lo pactado en el Convenio
7. Garantizar que el expediente contractual contentivo del archivo del convenio supervisado, contiene la totalidad de las Actas, Informes y Productos pactados en el convenio.
8. Proyectar las JUSTIFICACIONES a las posibles modificaciones, adiciones, prórrogas que fueren necesarias, a fin de requerir la elaboración de la minuta al Grupo de Contratos de PARQUES.
9. Presentar informes de las actividades desarrolladas en el marco del convenio.
10. Elaborar el informe final de supervisión.
11. Certificar el cumplimiento del objeto del convenio, dentro de las condiciones pactadas y la correcta ejecución del mismo.
12. Proyectar y elaborar la respectiva acta de liquidación y someterla a la aprobación de las partes”.<sup>3</sup>

Por el contrario, al revisar las funciones dadas por el Decreto 3572 de 2011 a la Oficina Asesora de Planeación es posible identificar que éstas no consisten en vigilar, revisar, controlar, certificar e informar a la entidad sobre el cumplimiento del objeto y obligaciones de los proyectos de cooperación que ejecuta la entidad a través de convenios, sino en hacerles seguimiento y evaluarlos, en el sentido de que estén dirigidos al efectivo cumplimiento de los objetivos institucionales y misionales:

“1. Asesorar al organismo en el diseño y ejecución de políticas, instrumentos de planificación, planes, programas y proyectos **dirigidos al cumplimiento de los objetivos institucionales y hacer su seguimiento y evaluación.**

(...)

5. Realizar el **seguimiento a la ejecución presupuestal** y viabilizar las modificaciones presupuestales del organismo ante las instancias pertinentes”.

De hecho, si se contrastan estas funciones con las de otras oficinas asesoras de planeación se tiene por dado que éstas, por lo general, están dirigidas al seguimiento y la evaluación para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

<sup>3</sup> *Ibíd.*





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos del Ministerio y de las entidades del Sector y elaborar los informes de seguimiento y propuesta de ajustes a los mismos. (Decreto 3570 de 2011, art. 10 núm. 4)
Agencia Nacional de Licencias Ambientales	Verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y elaborar los informes de seguimiento y propuesta de ajuste a los mismos. (Decreto 3573 de 2011, art. 11 núm. 5)
Ministerio del Interior	Realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal de los planes, programas y proyectos del Ministerio y del Sector Administrativo del Interior.  Verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos del Ministerio y de las entidades del Sector, y elaborar los informes de seguimiento y propuesta de ajustes a los mismos (Decreto 2893 de 2011, art. 7 núm. 3).
Unidad de Restitución de Tierras	Verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos de la Unidad y elaborar los informes de seguimiento y propuesta de ajustes a los mismos, de manera que le permita lograr los objetivos fijados por el Gobierno Nacional en los temas de restitución de tierras y efectuar seguimiento y monitoreo de su logro. (Decreto 4801 de 2011, art.10 núm. 5)
Agencia Nacional de Tierras	Asesorar al Director de la Agencia y a las demás dependencias en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos orientados al cumplimiento de los objetivos institucionales de la entidad. (Decreto 2363 de 2015, art. 12 núm. 2)

Con base en la anterior tabla y al analizar en conjunto las funciones de la Oficina Asesora de Planeación de Parques Nacionales Naturales, el seguimiento a los proyectos de cooperación es primordialmente para corroborar si en el marco de un proyecto se ha apuntado a cumplir, no su objeto particular y sus respectivas obligaciones, sino los propósitos o logros que la entidad espera alcanzar en el mediano y largo plazo para el cumplimiento de su misión, visión y política de calidad.

Finalmente, esta Oficina Asesora Jurídica considera que el esquema para el seguimiento a los proyectos de cooperación suscritos por Parques Nacionales con cooperantes y/o terceros de acuerdo con el esquema actual de suscripción de los mismos, se encuentra consignado en el ya mencionado Manual de Contratación elaborado por la Subdirección Administrativa y Financiera y el Grupo de Contratos y que tiene como propósito:

“1. Orientar de manera didáctica, la forma en que opera la gestión contractual de Parques Nacionales Naturales de Colombia y,



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400  
www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



2. Dar a conocer la Gestión Contractual basada en el Sistema Integrado de Gestión de Calidad, de acuerdo a los procesos y procedimientos.

Al realizar este instructivo, se destacaron los trámites a seguir en cada una de estas etapas, de una manera muy clara y sencilla, de fácil entendimiento para todas las personas que deban estar involucradas en el manejo del proceso referido.

De igual manera se recalca la importancia del cumplimiento de las obligaciones y actividades a cargo de quienes han sido designados como supervisores de los contratos, las competencias de los diferentes niveles de Parques Nacionales Naturales de Colombia, orientadas al avance de acciones de acompañamiento, seguimiento y mejoramiento, así como de control sobre el cumplimiento general del objeto de estos contratos dentro del plazo previsto y las especificaciones convenidas”.<sup>4</sup>

Cordialmente,

TRAMITADO VÍA ORFEO

MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Proyecto. **MAJIMENEZ**

<sup>4</sup> *Ibíd.*

