

ÁMBITO COMPETENCIAL Y VIGENCIA DE LA VIGILANCIA CONTRACTUAL¹

Santiago Álvarez Hernández²

RESUMEN. El ejercicio de las funciones y facultades de los supervisores e interventores no es una cuestión insignificante en el régimen. Admitiendo que las normas no son exhaustivas, y que su estructura no es extraña a los problemas de ambigüedad, vaguedad e indeterminación del lenguaje, se problematiza esta dimensión del régimen de la vigilancia contractual. Adicionalmente, se relaciona la modificación de este en cuanto al plazo de la interventoría, en tanto el Estatuto Anticorrupción superó un inconveniente de la regulación anterior.

Introducción

La *razón de ser* de la supervisión y la interventoría consiste en garantizar la eficiente y transparente ejecución de recursos públicos por medio de la vigilancia de los contratos estatales, de ahí que se asuma que se trata de funciones que exigen verificar que el cumplimiento se ciñe a los requisitos legales y convencionales, de orden jurídico, técnico, económico y de oportunidad³. En consecuencia, las normas de la contratación pública ordenan que los contratos sean vigilados por medio de alguna de dichas formas, con el propósito de asegurar que el contrato vigilado se ejecute satisfactoriamente, y se materialicen los fines que promovieron la ejecución de dichos recursos.

Pese a tan ulteriores metas, y sin menospreciar los avances de la regulación introducidos por el Estatuto Anticorrupción –Ley 1474 de 2011–, la vaguedad, indeterminación e insuficiencia del derecho –problemáticas no ajenas al derecho administrativo– requieren tratar las dificultades del ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría. Superados los análisis introductorios del régimen, en los siguientes acápite se problematizan las facultades legales o convencionales que pueden atribuirse a los encargados de ejecutar la función de vigilancia

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 8 de julio de 2023, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del profesor Richard Ramírez Grisales, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo, que pertenecerá a la Serie: Cláusulas del Contrato Estatal– sino también para el beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: Supervisión e Interventoría, dirigida por el Profesor–Investigador Principal Sebastián Ramírez Grisales.

² Auxiliar de investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, nivel V básico, adscrito al Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–.

³ ROSERO MELO, Bertha y ROJAS LÓPEZ, Miguel. Contratación estatal, interventoría y supervisión. Bogotá: Edición de la U, 2017. p. 34.

contractual. Además, se destaca la innovación del artículo 85 del Estatuto, que permitió mantener la interventoría hasta la finalización del contrato vigilado, superando la limitación general de adicionar los contratos hasta cierto monto, dispuesta en el EGCAP.

1. Ámbito competencial de la supervisión y la interventoría: facultades y funciones de la vigilancia contractual

La precariedad de la regulación de la interventoría y la supervisión ocasiona una dificultad práctica concerniente al alcance del ejercicio de estas funciones. En efecto, ante la omisión por parte del legislador de un tratamiento minucioso de la materia, particularmente de la magnitud y extensión de las facultades de la vigilancia contractual; las partes del negocio público deben regular detalladamente las condiciones del ejercicio de dicha actividad, porque de otra forma propician la realización de circunstancias donde se discuta cierta conducta del supervisor o el interventor. Lo anterior resulta problemático, en la medida en que no existe claridad, de carácter impersonal, abstracta y general, del ámbito competencial de la vigilancia contractual. De ese modo, el régimen vigente promueve la regulación *ad hoc*, o la contingente litigiosidad entre contratistas vigilados, contratantes e interventores⁴.

La disposición que define los límites de la supervisión y la interventoría es el artículo 84 del Estatuto Anticorrupción. Según este, a los supervisores e interventores se les encarga el seguimiento al cumplimiento obligacional del contratista vigilado, razón por la cual están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones:

«Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. 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

⁴ Suárez Beltrán incluso advierte que este vacío complejiza la aplicación del régimen de responsabilidad de los supervisores e interventores, al manifestar que se trata de una de las materias pendientes de reglamentación: «Asuntos pendientes de reglamentación [...] El alcance de las funciones de los supervisores y de los interventores. Estas precisiones permitirán hacer operable el régimen de responsabilidad de estos, al tiempo que permitirán llenar el evidente vacío normativo existente sobre el particular» (SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho contractual público. Bogotá: Legis y Pontificia Universidad Javeriana, 2014. p. 265).

de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente».

En virtud del primer inciso de la disposición, las funciones y facultades inherentes, propias o sustanciales de la supervisión y la interventoría son todas las que permitan ejercer el seguimiento a la ejecución contractual. Si bien esta idea contiene el criterio de exclusión para validar si alguna función pertenece a la función de vigilancia, su indeterminación complejiza la tarea de determinar absolutamente las facultades que podrían ejercer los supervisores o interventores. De ahí la relevancia del segundo inciso, porque con tal fundamento es evidente que los supervisores e interventores pueden «[...] solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual [...]». Que esta facultad se consagre legalmente proscribiera la posibilidad de que las partes de un contrato de interventoría restrinjan la facultad del contratista de exigir al vigilado informes, aclaraciones y explicaciones. Del mismo modo, esta regla constituye una actividad oponible para este –el contratista vigilado–, en caso de que no esté de acuerdo o no le parezca cómodo que un tercero vigile el cumplimiento de sus obligaciones.

Pese a la claridad de dicha facultad, la indeterminación propia del lenguaje empleado por el derecho genera una problemática adicional, en el sentido de que no es claro el alcance de la facultad de exigir informes, aclaraciones y explicaciones. Para ilustrarlo, pregúntese: ¿se podría exigir informes diarios, o con cualquier clase de periodicidad? ¿Se podría imponer un medio específico para la presentación de informes, entiéndase escritos, orales, mediante presentaciones digitales, entre otros? ¿Podría obligarse a presentar los informes empleando una metodología escogida al arbitrio de la entidad o del interventor? Tratándose de un servicio que se presta en un lugar determinado –como en el contrato de obra o en la concesión– ¿el interventor podría intervenir ilimitadamente y solicitar cuantas explicaciones se le ocurra? ¿Podría exigir que el informe, la explicación o la aclaración se presente por el agente o profesional de su escogencia? ¿Podría exigir que se presenten varios informes, desde distintas perspectivas, de determinado asunto? ¿Podría requerir que se presenten en varios idiomas?

El segundo inciso también contiene un *deber-facultad* establecido para los interventores y supervisores, de mantener informada a la entidad de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles y de los que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato. Y se considera que tiene esa doble naturaleza, de deber-facultad, porque ante la contratante se está en la obligación de informar permanentemente de la ejecución contractual, pero se trata a su vez de una facultad o función porque el contratista vigilado no podría oponerse a su ejercicio. Esto quiere decir que el interventor, reconociendo que existen situaciones que deben informarse a la

contratante, no tiene la obligación de acudir al contratista para validar su opinión al respecto. En sentido similar, el contratista no puede exigir que no se tenga en cuenta lo conceptuado por el interventor, dado que se trata de una función asignada por el legislador. Esto tiene suma relevancia, en el entendido de que la mayoría de las decisiones que toma la Administración se orientan por las consideraciones de los supervisores e interventores. Dicho de otro modo, los informes adquieren la connotación de *prueba*, que se emplea para tomar distintas decisiones contractuales, entre las que destacan las de carácter sancionatorio.

Por otro lado, una facultad adicional de los interventores se dispone en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, debido a que el inciso tercero del numeral 2° preceptúa que ninguna de sus órdenes o sugerencias pueden emitirse verbalmente, sino que deben hacerse por escrito y circunscribirse a los términos del contrato⁵. El hecho de que el legislador obligue a los interventores a mediar sus órdenes y sugerencias con escritos supone, desde luego, que están habilitados para ordenar y sugerir. Ahora, ¿cuál es el alcance de estas órdenes y sugerencias? Un límite obvio está en la misma norma, que prescribe que las órdenes y sugerencias deben ceñirse a los términos del contrato. Y en principio resulta una obviedad, porque para cualquiera es irrazonable que un interventor imponga a un contratista de obra a que produzca el software contable de la entidad; o a un consultor a que edifique unos baños; o a quien presta el servicio de vigilancia a realizar el aseo.

Sin embargo, existen algunas actividades que podrían considerarse conexas al objeto principal del vigilado, como exigirle a quien construye una vía a realizar la señalización; o a quien suministra y adecúa los equipos informáticos, a revisar las redes de conectividad y electricidad; o a quien vende el parque automotor, a valorar las condiciones de los vehículos que ya tenía la entidad. El punto es que podrían presentarse casos *límite* que cuestionen la razonabilidad de las órdenes que profiera un interventor. En estos, los interventores deberían validar con la contratante la posibilidad de emitir dichas órdenes, toda vez que algunas podrían reñir con el objeto contratado con el vigilado. De esa forma, una buena práctica del

⁵ El artículo 32, numeral 2°, de la Ley 80 de 1993 prescribe: «Artículo 32. De los contratos estatales. [...]

»2o. Contrato de Consultoría. Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

»Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

»*Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato*» (cursivas añadidas).

ejercicio de interventoría consiste en validar con la entidad, e incluso acordarlo, las órdenes que puede imponerle al vigilado.

Nótese que en las últimas líneas se ha referido exclusivamente al interventor. Esto no es inconsciente, ya que el artículo 32 menciona únicamente a este contratista, no así al supervisor. Esto entraña una cuestión relativa a la posibilidad de que los supervisores profieran órdenes y sugerencias. Recuérdese que, conforme al principio de legalidad, los funcionarios solo pueden ejercer las facultades establecidas en el ordenamiento, de manera que ante la ausencia de alguna el servidor debería abstenerse de ejecutarla⁶. Bajo esa óptica, que el artículo 32 no mencione a los supervisores, ¿implica que no tienen la facultad de ordenar y sugerir al contratista vigilado? De ningún modo puede concluirse que los supervisores no cuentan con esta atribución, en tanto la interpretación sistemática del régimen permite comprender que el legislador no tuvo la intención de distinguir funcionalmente a los supervisores de los interventores, sino apenas orgánicamente.

Esto quiere decir que, aunque puedan encontrarse diferencias de otro tipo, especialmente en cuanto a que el supervisor es un servidor mientras que el interventor un contratista, ambos roles cuentan con las mismas funciones y facultades. No tiene sentido jurídico o práctico interpretar que el interventor, que es un tercero al servicio de la entidad, tiene un ámbito funcional distinto al del supervisor, que es un agente interno que representa con mayor magnitud a la Administración. En consecuencia, el artículo 32, numeral 2, inciso tercero, aplica analógicamente a la supervisión, aunque expresamente no se refiera a esta calidad. Esta conclusión también encuentra sentido al reconocer que el artículo 32 se expidió cuando no se había modificado el régimen de la supervisión y la interventoría, de tal forma que una perspectiva histórica impone asumir que la facultad de ordenar y sugerir también se asigna a los supervisores.

Por último, el artículo 2.2.1.2.4.2.7 del Decreto 1082 de 2015 dispone que los supervisores e interventores deben verificar que el contratista que se haya beneficiado de una puntuación adicional en la escogencia, por incluir en su planta personas con discapacidad, mantengan este personal. Algo similar se regula en el artículo 2.2.1.2.4.2.16, pero referente a la población en extrema pobreza, desplazados por la violencia, personas en proceso de reincorporación o reintegración y sujetos de especial protección constitucional. Aún cuando se trata

⁶ El artículo 123 constitucional preceptúa: «Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

»Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; *ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.*

»La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio» (énfasis fuera del original).

de normas especiales, aplicables a los contratistas vigilados que se beneficiaron de un estímulo en puntos en el proceso de selección, de igual modo los interventores y supervisores deben verificar que el contratista tenga el personal que ofertó, conforme a lo requerido en los documentos precontractuales. De hecho, si en el pliego se exigió que el equipo de trabajo del contratista debía tener 5 ingenieros, 2 geólogos y 3 abogados, la misma cantidad de profesionales debe mantenerse durante la ejecución, porque de otra forma se estaría desconociendo un acuerdo accesorio al objeto del contrato.

Al margen de las disposiciones relacionadas, no existe otra normativa que establezca más funciones o facultades de los supervisores e interventores. ¿Quiere esto decir que solo pueden exigir informes, aclaraciones y explicaciones, así como ordenar y sugerir? De ninguna manera, porque su misión, la de procurar la correcta ejecución del contrato, a través del seguimiento a las obligaciones, habilita a ejecutar cualquier facultad que materialice dicho postulado. Suárez Beltrán, por ejemplo, menciona algunas actividades que deben implementar los supervisores e interventores para asegurar este propósito: *i)* revisar los documentos y antecedentes contractuales, *ii)* mantener el control y coordinación permanente de la ejecución, *iii)* programar visitas y reuniones –en especial los denominados «comités»–, *iv)* verificar que las condiciones técnicas del bien o servicio se adecúen a lo acordado y *v)* aprobar y vigilar los cronogramas de ejecución⁷. Inclusive, para el autor existen otras funciones, que subsume en los seguimientos adicionales que pueden contratarse en la interventoría –es decir, en el administrativo, jurídico, financiero y contable–, como verificar que las garantías existan y mantengan su vigencia, suscribir el acta de inicio, resolver las inquietudes o solicitudes que presente el contratista, proponer a la contratante las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento, mantener un control en la correspondencia entre las partes, verificar que el contratista se encuentre al día en sus obligaciones prestacionales y parafiscales, entre otras⁸.

Rincón Córdoba sostiene, inclusive, que los supervisores e interventores ocupan la posición del competente contractual en el cumplimiento del deber de vigilancia y control atribuido a las entidades estatales. Sin embargo, precisa que al competente se reservan las atribuciones relativas a la parte contractual, esto es, las que se relacionan con la modificación o terminación del contrato, como la

⁷ SUÁREZ BELTRÁN. Op. cit., p. 259.

⁸ Ibid., pp. 260-263; la guía para el ejercicio de funciones de interventoría y supervisión de Colombia Compra Eficiente enlista actividades similares a las mencionadas por el autor, y destaca particularmente el seguimiento a los riesgos identificados en la etapa precontractual (AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado. Versión G-EFSICE-02 [En línea]. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>, p. 8).

modificación del bien o servicio contratado, la ampliación del plazo, adición en valor, suspensión, liquidación y, especialmente, su terminación⁹. Esa tesis la sostuvo la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado en la sentencia del 28 de febrero de 2013, donde argumentó que las competencias asignadas por el legislador al competente contractual no podían trasladarse al interventor, de tal forma que, aunque lo representa en la ejecución, la representación no alcanza a comprender las facultades de modificar el contrato o de sancionar al contratista:

«En los contratos estatales como el que es objeto de la presente controversia, las decisiones que comprometen contractualmente a la administración, tales como la suscripción del contrato, la sanción del contratista, la interpretación, modificación o terminación unilateral del negocio jurídico, la declaratoria de caducidad del mismo o su liquidación –de común acuerdo o unilateral–, etc., le corresponden exclusivamente al representante legal de la entidad, por ser la apersona a la que la ley ha otorgado de manera expresa la competencia para comprometerla contractualmente [...] sin que las labores del interventor lleguen al extremo de representar a la entidad como parte contratante, pues como ya se dijo, tal competencia está expresamente asignada a su máximo jefe o a quien éste se la hubiere delegado en legal forma»¹⁰.

Sin perjuicio de lo anterior, se insiste en que las funciones y facultades de los interventores y supervisores son innominadas, y se deducen de la obligación de realizar el seguimiento a la ejecución obligacional del vigilado¹¹. Al margen del límite referido, relativo a las decisiones que se reservan al competente contractual, los interventores y supervisores deben actuar cumpliendo criterios de razonabilidad y proporcionalidad. De ese modo, considerando que el fin último

⁹ RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. La interventoría y supervisión: los presupuestos en los que se desarrolla la función administrativa de vigilancia de la ejecución contractual. En: MONTAÑA PLATA, Alberto y RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván (Eds.). Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 626, 629.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 28 de febrero de 2013. Exp. 25.199. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹¹ En algunos conceptos, Colombia Compra Eficiente también ha sostenido esta tesis, enfatizando en el levantamiento de actas y la realización de comités periódicos: «En ese sentido, podría optarse por estipulaciones dentro del pliego de condiciones o en la minuta del contrato tendientes a señalar actividades específicas cuyo desarrollo este sujeto a mecanismos concretos de vigilancia por parte del interventor, como, por ejemplo, el levantamiento de actas, el suministro de informes, la celebración de reuniones o comités periódicos y, en general, las actuaciones que sean pertinentes para garantizar la vigilancia de la ejecución del respectivo contrato estatal y el cumplimiento de sus objetivos, si así se pactan» (AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-879 del 22 de diciembre de 2022; AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-620 del 27 de septiembre de 2022).

radica en el cumplimiento del contrato vigilado, no pueden ejecutar labores que frustren ese fin, o que lo complejicen a tal punto que el contratista vigilado se encuentre en la tensión entre cumplir el contrato o satisfacer los requerimientos del supervisor o interventor. Por consiguiente, se recomienda que la Administración realice un estudio y análisis exhaustivo, que permita acordar de la manera más conveniente, tanto en el contrato de interventoría, como en el contrato principal, el alcance de estas funciones. Así se evitan dificultades en el ejercicio de la vigilancia, y controversias entre el Estado y sus contratistas¹².

2. Plazo máximo de la interventoría

Una innovación determinante de la modificación al régimen de la supervisión e interventoría consiste en que puede *continuar* hasta el mismo término en que se prorrogue el contrato vigilado. En efecto, el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011 preceptúa que estos contratos pueden adicionarse en valor sin sujeción al límite que regula el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, de tal forma que pueda garantizarse la continuidad en la vigilancia del contrato principal, con independencia de las modificaciones en valor que este último sufra:

«Artículo 85. Continuidad de la interventoría. Los contratos de interventoría podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de vigilancia. En tal caso el valor podrá ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de interventoría, sin que resulte aplicable lo dispuesto en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

»Parágrafo. Para la ejecución de los contratos de interventoría es obligatoria la constitución y aprobación de la garantía de cumplimiento hasta por el mismo término de la garantía de estabilidad del contrato principal; el Gobierno Nacional regulará la materia. En este evento podrá darse aplicación al artículo 7o de la Ley 1150, en cuanto a la posibilidad de que la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato».

Cuando no existía esa norma, los contratos de interventoría se regían por la limitación ordenada en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, en virtud del cual los contratos no pueden adicionarse en más del 50% del valor inicial. La problemática se presentaba debido a que la interventoría no tiene un valor comparable con el del contrato vigilado, en tanto la función de seguimiento, vigilancia, control y verificación no compromete la misma ejecución de recursos –

¹² Suárez Beltrán recomienda que las entidades tengan un manual para el ejercicio de funciones de supervisión e interventoría, y que esta regulación se incluya, en lo necesario, en los pliegos de condiciones (SUÁREZ BELTRÁN. Op. cit., p. 258).

financieros, humanos y materiales– que el contrato principal. En otras palabras, un interventor no requiere la cantidad de personal, la maquinaria y los materiales que ejecuta el contratista de obra, de manera que la diferencia del precio de uno y otro contrato es absoluta. De esa forma, al prorrogarse el contrato principal, particularmente cuando se presentaban varias adiciones, el contrato de interventoría exigía adicionarse en más del 50% del valor inicial, cuando el ordenamiento lo prohibía. Por consiguiente, se interpretó que la vía válida que se tenía consistía en suspender el contrato vigilado hasta que se escogiera un nuevo interventor, y de esa forma evitar sanciones disciplinarias, fiscales y penales.

La problemática se afianzó cuando se anuló el artículo 73 del Decreto 2474 de 2008, que pretendía solucionar la dilación administrativa de seleccionar a un nuevo interventor cuando el contrato inicial no podía adicionarse, con una regulación similar a la vigente del artículo 85¹³. El Consejo de Estado, en la sentencia del 14 de abril de 2010, anuló la disposición acogiendo la posición del actor, que evidenciaba la transgresión del reglamento a lo ordenado por el legislador, de proscribir la adición en más del 50% del valor inicial¹⁴. Aunque dogmáticamente esta era la conclusión forzosa, la conclusión de la Corporación mantuvo el inconveniente administrativo de paralizar el contrato vigilado. De ahí que haya sido propicio el llamado de atención, a modo de interrogantes, que presentó la magistrada Myriam Guerrero de Escobar en su salvamento de voto, donde problematizaba algunas circunstancias evadidas por la providencia, que contrariaban principios constitucionales, de la función administrativa y la contratación estatal, como la economía, la celeridad y la eficacia¹⁵.

Ante la ausencia de la norma, se presentaron varias interpretaciones que procuraron solventar el problema. Matallana Camacho, por ejemplo, sostenía que se aplicara el criterio cronológico de solución de antinomias, prescrito en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887, de tal forma que debía prevalecer lo ordenado en el artículo

¹³ El inciso final del artículo consagraba: «Artículo 73. Sustitución en el equipo de trabajo, continuidad del servicio y adición. [...] Las prórrogas en tiempo, así como las adiciones en valor a consultorías cuyo objeto sea la labor de interventoría, podrán efectuarse por el período en que se haya prorrogado el contrato objeto de interventoría. En tal caso el valor se ajustará de manera proporcional al del contrato inicial».

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 14 de abril de 2010. Exp. 36.054B. C.P. Enrique Gil Botero.

¹⁵ En palabras del salvamento: «¿Deberá la administración dejar sin interventoría el contrato principal?; ¿Deberá iniciar un nuevo proceso de selección para efectos de contratar el interventor que continuará ejerciendo las labores de interventoría una vez se supere el 50% del valor inicial o del plazo inicial del contrato objeto de interventoría?; ¿Deberá continuar las labores de interventoría – asumiendo que la interventoría es externa-, con personal de planta de la entidad? o simplemente ¿Deberá el contratista seguir ejerciendo la interventoría así haya culminado el término pactado en el contrato de interventoría? La decisión de anular deja en el limbo todos estos interrogantes».

53 sobre el 40, ambos de la Ley 80 de 1993¹⁶. En consecuencia, y según esta perspectiva, el régimen de responsabilidad de los interventores los obligaba a cumplir sus funciones hasta la finalización del contrato vigilado, de manera que lo dispuesto en el artículo 40 debía inaplicarse en esta circunstancia. En cambio, otros reprodujeron la interpretación de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que proponía distinguir entre «adición» y un «ajuste del valor estimado inicialmente». El concepto planteaba que los contratos estatales podían escoger entre un sistema de precios determinado y uno determinable, reconociendo que las partes no podían establecer *ex ante* las particularidades de la ejecución, y por tanto, la mayor ejecución de recursos. En ese sentido, en el sistema de precios determinables se podía realizar un ajuste en el valor estimado inicialmente, siempre que así se hubiera concertado en el negocio¹⁷.

Afortunadamente, la problemática administrativa promovió la modificación del régimen, razón por la cual el proyecto de ley, que luego se convirtió en el Estatuto Anticorrupción, bien consideraba que el contrato de interventoría debía continuar, y que debía superarse el sinsentido de paralizar el contrato vigilado ante la imposibilidad de prorrogar el de vigilancia: «La interventoría debe ser continua. Si la obra se alarga, la interventoría también. No tiene sentido que, a la mitad de la obra, se le deba detener mientras se contrata una nueva interventoría»¹⁸.

Afortunadamente hoy es indudable que la interventoría puede prorrogarse hasta el mismo plazo en que se ejecute el contrato vigilado. Si bien esto cuestiona la previsibilidad de las entidades, y la capacidad para planear satisfactoriamente la ejecución contractual de los negocios coligados, en aras de evitar dilaciones innecesarias, y de aumentar el gasto público, se celebra la innovación del artículo 85. Adicionalmente, el parágrafo del artículo estableció que la garantía de cumplimiento de la interventoría debía suscribirse por el mismo plazo de la garantía de estabilidad del contrato principal. Esto también resulta oportuno, debido a que así se garantizan los intereses de la Administración en caso de que el bien entregado por el contratista principal evidencie defectos luego de entregarse,

¹⁶ MALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la Administración pública. 4ª ed. 2ª reimp. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015 y 2017. p. 970.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 8 de julio de 2002. Exp. 1.439. C.P. Susana Montes de Echeverri; Suárez Beltrán sostuvo esta interpretación, enfatizando en el que contrato de interventoría podía dividirse en unidades de tiempo, que debían agregarse en el caso de que el contrato principal se prorrogara, y exigiera una adición superior al 50% del presupuesto inicial: «En ese sentido, prorrogado en tiempo el "contrato principal", se hacen necesarias mayores "unidades de tiempo" para su vigilancia. No quiere ello decir que se modifique el objeto del contrato de interventoría, sino que simplemente lo que se requiere es que el mismo objeto se ejecute por más tiempo del inicialmente previsto en razón a la prórroga del contrato vigilado» (SUÁREZ BELTRÁN, Op. cit., p. 275).

¹⁸ IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA. Gaceta del Congreso No. 607 del 7 de septiembre de 2010. Exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 142 de 2010. p. 23.

y que la interventoría no haya verificado correctamente en la ejecución las causas de dicha circunstancia.

Eso se complementa por el artículo 2.2.1.2.3.1.15 del Decreto 1082 de 2015, que ordena que la garantía de calidad del servicio del interventor también tenga una vigencia igual al plazo de la garantía de estabilidad del contrato principal¹⁹. De cualquier modo, actualmente se tiene un régimen que articula de forma coherente la continuidad de la interventoría y la preservación de los intereses de la Administración, en caso de materializarse un riesgo luego de concluirse la ejecución del contrato principal y de la tercerización de la vigilancia.

Bibliografía

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 8 de julio de 2002. Exp. 1.439. C.P. Susana Montes de Echeverri.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 14 de abril de 2010. Exp. 36.054B. C.P. Enrique Gil Botero.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 28 de febrero de 2013. Exp. 25.199. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Conceptos

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado. Versión G-EFSICE-02 [En línea]. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias>. 14 p.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-879 del 22 de diciembre de 2022.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-620 del 27 de septiembre de 2022

¹⁹ El artículo consagra: «Artículo 2.2.1.2.3.1.15. Suficiencia de la garantía de calidad del servicio. La Entidad Estatal debe determinar el valor y el plazo de la garantía de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en el contrato. En los contratos de interventoría, la vigencia de este amparo debe ser igual al plazo de la garantía de estabilidad del contrato principal en cumplimiento del parágrafo del artículo 85 de la Ley 1474 de 2011».

Doctrina

MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la Administración pública. 4ª ed. 2ª reimp. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015 y 2017. 1280 p.

MONTAÑA PLATA, Alberto y RINCÓN CÓRDOBA, Jorge (eds.). Contratos públicos: problemas, perspectivas y prospectivas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. 918 p.

ROSERO MELO, Bertha y ROJAS LÓPEZ, Miguel. Contratación estatal, interventoría y supervisión. Bogotá: Edición de la U, 2017. 157 p.

SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho contractual público. Bogotá: Legis y Pontificia Universidad Javeriana, 2014. 520 p.

