

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN: NOCIONES PRELIMINARES¹

Matheo Restrepo Yepes²

RESUMEN. La contratación estatal es un medio para la garantía del interés general por excelencia. La debida ejecución de los contratos estatales trasciende la lógica de las obligaciones y se inserta en la protección de derechos y la prestación de servicios. Este texto propone un análisis conceptual de carácter introductorio sobre las modalidades que disponen las entidades estatales para ejercer el control y vigilancia en el cumplimiento de los contratos: la supervisión y la interventoría. Para este objetivo: *i)* se exponen brevemente los antecedentes sobre el tema; *ii)* se definen ambas actividades con fundamento en su caracterización y *iii)* se reflexiona sobre su finalidad y justificación en el ordenamiento.

Cuestión previa

El Estado Social de Derecho como nuevo paradigma constitucional demanda un buen número de cargas prestacionales a cargo del Estado, como la prestación eficiente de servicios públicos y la protección o amparo de un sin número de derechos. La contratación estatal es una de las principales actuaciones que le permite a la Administración garantizar el cumplimiento de sus fines esenciales y, en consecuencia, se ha convertido en una herramienta clave para satisfacer el interés general. De allí que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP– dispone un deber general de control y vigilancia en la ejecución de los contratos a cargo de todas las entidades estatales, una función que trasciende la verificación del cumplimiento efectivo de las obligaciones contractuales.

Esta responsabilidad no es abstracta respecto de la entidad estatal como persona jurídica de derecho público, sino que se traslada a los jefes y representantes legales, así como a los funcionarios sobre los cuales se delegan o

¹ Este ensayo, escrito para la sesión del 10 de junio de 2023, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del Grupo de Estudio de Derecho Público adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Sebastián 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–, sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es: Interventoría y supervisión, dirigida por el Profesor –Investigador Principal– Sebastián Ramírez Grisales, texto que pertenecerá a la Serie: Cláusulas del Contrato Estatal.

² Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel IV, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–*.

desconcentran competencias relacionadas con la actividad contractual —artículo 12—³. El artículo 4 dispone que las entidades exigirán al contratista la ejecución «idónea y oportuna» del objeto y adelantarán las revisiones periódicas que sean necesarias para verificar la calidad de los bienes y servicios prestados o suministrados. En correlación, el artículo 5 demanda que los contratistas cumplan con el contenido del contrato en estos términos. El legislador también dispuso medios de apoyo para el ejercicio de esta labor de dirección, control y vigilancia, como es el caso de las potestades exorbitantes del artículo 14, herramientas que tienen ánimo conminatorio respecto el cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de los particulares.

El Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA— estudia en esta sesión las dos modalidades vigentes para vigilar la ejecución de los contratos: la supervisión y la interventoría. El propósito del texto iniciar al análisis desde una perspectiva conceptual, esto es, una caracterización de cada noción y el cuestionamiento sobre su teleología en la contratación pública contemporánea. Se trata de una introducción a un tema con infinitas aristas y problemáticas que, a su vez, suscita interés permanente entre académicos, pragmáticos y jueces.

Se advierte que esta diferenciación bien podría realizarse desde dos perspectivas. Por un lado, se trata de conceptos afines a ciencias ajenas al derecho, como la ingeniería o la arquitectura, áreas donde bien podrían plantearse diferencias materiales u objetivas en el estudio de los conceptos desde la perspectiva de una *actividad*. Por el otro lado, está la perspectiva jurídica o legal, donde el objeto de estudio será un *contrato* o una *competencia administrativa*. Esta última se prefiere para el presente análisis. Finalmente, en el lenguaje natural se identifican significados similares: la Real Academia Española define el verbo «supervisar» como «ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros»⁴; asimismo, sostiene que el interventor es la «persona que autoriza y fiscaliza ciertas operaciones para asegurar su corrección»⁵.

³ El principio de responsabilidad de los servidores públicos está regulado en el artículo 26 *ejusdem*, que dispone: «Del principio de responsabilidad: En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

»2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas (...)

⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. Supervisar [En línea]. Recuperado de: [supervisar | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE](#)

⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. Interventor [En línea]. Recuperado de: [interventor, interventora | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE](#)

1. Noción y caracterización

El artículo 96 del Decreto 1670 de 1976 prescribía que las entidades contratantes verificarían la ejecución y cumplimiento de los contratos por medio de un *interventor*, quien podría ser funcionario suyo o un contratista que en cualquier caso debería contar con conocimientos especializados y gran experiencia en relación con el objeto contractual. Para la época, la interventoría se concebía en relación directa con los contratos de obra, pues el mismo artículo exigía que el sujeto a cargo de esta tarea debería ser ingeniero o arquitecto «matriculado», con mínimo tres años de experiencia. A su vez, se trató de una función caracterizada por la autonomía e independencia, pues el artículo 98 *ibidem* proscribió que se contratase la interventoría con los *projectistas*, es decir, las personas naturales o jurídicas que participaron del diseño o plan de obra. Tampoco podría intervenir quienes se postularon para la elaboración de planos y diseños, pero no fueron seleccionados por la entidad. El artículo 71 previó el concurso de méritos como el procedimiento de selección para la escogencia de interventores. Al año siguiente, el Decreto Ley 150 conservó la misma redacción.

La expedición del Decreto 222 de 1983 tampoco significó una modificación sustancial; no obstante, el artículo 115 calificó el contrato de interventoría como una modalidad de consultoría. Al margen de esta novedad, la regulación de la interventoría permaneció estática en un amplio tramo de la historia legislativa: la entidad podía ejercerla directamente a través de sus funcionarios o contratar personas naturales o jurídicas con conocimientos especializados⁶. Hasta este punto no se concebía la «supervisión» como una modalidad diferenciada⁷. La Ley 80 de 1993 *desreguló* la interventoría en cuanto: *i*) en el artículo 32 reiteró que es una tipología del contrato de consultoría; *ii*) dispuso su obligatoriedad en los contratos de obra y *iii*) cualificó el interventor como un contratista independiente de la entidad y del ejecutor del contrato. Por primera vez, el estatuto contractual prohibió que el interventor fuera un servidor de la entidad y reclamó independencia del

⁶ Los artículos 120 y 121 conservaron la regulación sobre las «cualidades del interventor».

⁷ El Consejo de Estado ha destacado esta precisión histórica en los siguientes términos: «El ordenamiento jurídico admite que este tipo de funciones puedan ser encargadas a los funcionarios públicos de la entidad demandada, sin que se enmarquen en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Efectivamente, de vieja data, el artículo 120 del Decreto Ley 222 de 1983, al definir las calidades del interventor, señaló que las entidades públicas verificarían la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades de sus contratistas por medio de un interventor. Este podía ser funcionario suyo o ser contratado externamente. Lo anterior significaba que *en vigencia del mencionado decreto la denominación de interventor se utilizaba indistintamente de la vinculación que este tuviera con la entidad pública*» (énfasis fuera de texto) (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 12 de diciembre de 2014. Exp. 27.426. C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero).

mismo respecto a las partes del contrato. Sin embargo, la Ley 80 de 1993 no se pronunció sobre la «supervisión». La Ley 1474 de 2011 «Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública» distinguió claramente entre la interventoría y la supervisión en el artículo 83. A continuación, se caracterizan ambas modalidades con el fin de proponer una noción de cada una.

1.1. Supervisión

El primer inciso del artículo 83 de la Ley 1474 preceptúa que las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución de los contratos a través de un supervisor o un interventor según corresponda. El inciso segundo *ibidem* dispone que la supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que ejerce la entidad estatal sobre el cumplimiento del objeto contractual cuando para el ejercicio de dicha labor no se requieren conocimientos especializados. La norma admite que «para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos».

De la disposición es preciso destacar tres aspectos: *i)* desde la perspectiva objetiva o funcional, la supervisión es la *regla general* para controlar y vigilar la debida ejecución de los contratos estatales, pues no requiere de conocimientos especializados; *ii)* los sujetos que la realizan son los funcionarios o servidores públicos de la entidad, quienes excepcionalmente acudirán a contratistas de apoyo para el desempeño de la tarea, por lo que es posible calificarla como una *competencia* administrativa⁸; *iii)* se trata de un control y vigilancia *integral* pues recae sobre todos los aspectos verificables en la ejecución de un contrato: el componente técnico, administrativo, legal y financiero o contable⁹.

Se aclara que, si bien el legislador habilita la suscripción de contratos de prestación de servicios para el apoyo a los supervisores, esto no implica la delegación de una función pública, pues los contratistas contribuyen a realizar las

⁸ La Ley 1474 de 2011 no discrimina el tipo de vinculación de los servidores, de allí que estos puedan ser empleados públicos o trabajadores oficiales.

⁹ Sobre la caracterización subjetiva de la supervisión se sugiere consultar los siguientes conceptos de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente: AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-134 del 30 de marzo de 2020; AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-344 del 26 de mayo de 2020; AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-768 del 12 de enero de 2021; AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-654 del 22 de noviembre de 2021; AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-620 del 27 de septiembre de 2022.

desgastantes y amplias tareas inherentes, pero de forma indirecta. Por ejemplo, una labor que por excelencia hace parte del control y vigilancia de la ejecución es la autorización de pagos en relación con cumplimientos parciales o entregas periódicas de productos. Al respecto, los contratistas de apoyo pueden elaborar un concepto técnico que asesore o complemente la decisión del supervisor; no obstante, se trata de una *competencia* que en ningún caso se convierte en *obligación* contractual en virtud del contrato de prestación de servicios¹⁰.

Tratándose de una competencia general de la entidad y particular de los funcionarios que la integran, la supervisión no se puede confundir con la capacidad para suscribir o modificar contratos. El primer llamado a supervisar un contrato es el jefe o representante legal de la entidad; sin embargo, se trata de un funcionario con una carga operativa extensa. Comúnmente, este delega la competencia en un funcionario de menor jerarquía, para lo cual debe considerar la experticia del servidor respecto del objeto contractual, la complejidad de sus otras funciones, el tiempo que demandan y, finalmente, decidirá si se requiere de contratos de prestación de servicios de apoyo a la supervisión para garantizar el control *integral* que supone la revisión de todos los componentes de ejecución. Sin embargo, se insiste, el acto que delega el ejercicio de la supervisión no traslada completamente las competencias del jefe o representante legal, de modo que un supervisor no está facultado, verbigracia, para suscribir una modificación del contrato¹¹.

En síntesis, la supervisión es una competencia administrativa para controlar y vigilar la debida ejecución de las obligaciones contractuales. Se ejerce cuando el objeto del contrato no requiera conocimientos especializados para la revisión *integral* de los componentes de ejecución y, por lo tanto, es la regla general. Está a cargo del jefe o representante legal y es delegable en funcionarios de la entidad de menor jerarquía, quienes a su vez pueden recibir apoyo de contratistas de prestación de servicios, sin que esto implique el traslado de una función pública a los particulares. Se trata de un deber *general*, es decir, salvo que proceda la interventoría, es inherente a todos los contratos estatales.

¹⁰ AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-150 del 18 de marzo de 2020.

¹¹ En palabras de la Corporación: «De entrada debe advertirse que la supervisión de los contratos es un deber de las entidades públicas (artículo 4 de la Ley 80 de 1993), que bien pueden realizarla a través de supervisores o interventores para que verifiquen la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades del contratista de la entidad pública. Esa labor es principalmente de intermediación entre la entidad contratante y el contratista, dirigida a cumplir el control y vigilancia de la correcta ejecución de las obligaciones surgidas del contrato y *no la de sustituir o reemplazar a la entidad en la toma de las decisiones, quien conserva dicha potestad y la ejerce a través de su propio representante legal, que adelanta las actuaciones que le corresponden en virtud de su posición de parte dentro de la relación negocial*» (énfasis fuera de texto) (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 12 de diciembre de 2014. Exp. 27.426. C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero).

1.2. Interventoría

El inciso 3 del artículo 83 de la Ley 1474 dispone que la interventoría es el seguimiento técnico sobre la ejecución de un contrato que ejerce una persona natural o jurídica contratada por la entidad estatal para este fin. Según prescribe el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, la interventoría es una tipología del contrato de consultoría y procede cuando el seguimiento del contrato supone un conocimiento especializado o cuando la entidad lo encuentre justificado por la complejidad o extensión del contrato. A su vez, la entidad estatal puede contratar la interventoría de lo administrativo, legal, financiero y contable, siempre que lo encuentre justificado y que se especifique en el contrato.

En contraste con la supervisión, desde una perspectiva material se destacan dos diferencias significativas: en primer lugar, la interventoría procede cuando el objeto del contrato demanda un conocimiento especializado y, en principio, comprende exclusivamente el componente técnico. En segundo lugar, el legislador definió con certeza que se trata de un contrato y, por lo tanto, el interventor no inspecciona y vigila la ejecución en virtud de una competencia administrativa sino de una *obligación contractual*. De este punto se depende también la diferencia subjetiva: la interventoría es un control y vigilancia *externo* a la entidad estatal, de modo que no se ejerce por intermedio de servidores públicos sino de particulares contratistas. En este sentido, Rincón Salcedo define la interventoría como un «Contrato de consultoría cuyo objeto es el de controlar, vigilar, inspeccionar y verificar de manera autónoma e independiente y movilizando conocimientos especializados, el cumplimiento de una o todas las obligaciones contractuales derivadas de un contrato en el que una entidad estatal es parte»¹².

En el entendido de que la supervisión es la regla general, la interventoría tiene carácter *exceptivo*, pues su procedencia se evalúa en cada caso concreto y la entidad tiene la carga motiva de justificar que acude a esta modalidad de inspección porque no cuenta con el personal calificado para realizar un seguimiento técnico riguroso. De hecho, el inciso 5 del artículo 83 de la Ley 1474 dispone que «el contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal», confirmando que la supervisión es inherente a todos los contratos, incluso el de interventoría.

En otras palabras, el legislador previó como un deber general que todos los contratos deberían ser controlados y vigilados en cuanto a la ejecución del objeto. Este control se ejerce a través de la designación de un supervisor; sin embargo, cuando el objeto del contrato requiera de un alto nivel de especialidad para verificar

¹² RINCÓN SALCEDO, Javier Gustavo. La tercerización del control contractual: el contrato de interventoría. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; Grupo Editorial Ibañez, 2016. p. 82.

su cumplimiento y la entidad no cuenta con funcionarios cualificados en el área, es preciso celebrar un contrato de interventoría. El único contrato que no suscita una valoración casuística detallada es el de obra, pues en este caso es obligatorio suscribir un contrato de interventoría. El carácter *excepcional* de la interventoría se explica en el mayor valor o costo que representa para la entidad. Un análisis *a priori* permite concluir que sería conveniente contar con personal especializado siempre; no obstante, esto incrementa significativamente el valor de un contrato. Por esto el legislador exige que las entidades hagan uso de la modalidad cuando sea estrictamente necesario. Tratándose de un contrato de consultoría, el procedimiento de selección de contratistas interventores es el concurso de méritos y, por consiguiente, el precio o valor de la propuesta no es un factor de escogencia que la entidad deba tener en cuenta.

Aunque parece claro que la característica principal de la interventoría es el nivel de especialidad y cualificación técnica que se requiere para la verificación del objeto ¿qué diferencia este contrato de uno de prestación de servicios? En términos prácticos, se cuestiona la diferencia entre, por ejemplo, celebrar un contrato de prestación de servicios profesionales con un arquitecto cuyo objeto sea la verificación del cumplimiento de una obra y la de contratar el mismo arquitecto como en calidad de interventor-consultor. El Consejo de Estado ha sostenido que la diferencia entre los contratos de consultoría y los contratos de prestación de servicios se encuentra en el carácter intelectual de la función, pues mientras que los primeros se circunscriben a la aplicación del conocimiento técnico, los segundos pueden contener actividades que, más que profesionales, sean técnicas u operativas. A su vez, ha propuesto un criterio residual de identificación, según el cual, todos aquellos contratos que no fueron tipificados por el legislador como «consultoría» entonces son prestación de servicios:

«Puede deducirse de todo esto que el criterio de distinción entre un contrato de consultoría y uno de prestación de servicios, cuando se presentan conflictos sobre el tipo de los mismos, parte de un criterio residual, que se formula de la siguiente manera: *Todos los contratos que se encuadren en la descripción legal sobre lo que es una consultoría corresponderá a dicho tipo legal; los demás serán contratos de prestación de servicios.*

»La razón de ese criterio reside en la especialidad de la definición, ya que la noción de contrato de consultoría es de menor alcance y más concreta que la de prestación de servicios.

»En este sentido, la distinción entre ambos contratos resulta ser relativamente fácil de establecer, tratándose de la comparación de los típicos contratos de consultoría en relación con los característicos contratos de prestación de servicios, como ocurre, por ejemplo, con la

interventoría de una obra y con la contratación de una secretaria para realizar trabajos ocasionales en una oficina pública»¹³.

En conclusión, la interventoría es un contrato de consultoría cuya finalidad consiste en que un particular realice el seguimiento, vigilancia y control de calidad en el cumplimiento de un objeto contractual desde una perspectiva técnica¹⁴. Procede exclusivamente cuando las entidades estatales no cuentan con el personal especializado para dicha labor y excepcionalmente se puede acordar la inclusión de los componentes administrativo, legal, contable y financiero cuando la entidad lo encuentre justificado. Según el inciso 4 del artículo 83, la regla general es que la interventoría no concorra con la supervisión; sin embargo, mediante una determinación exhaustiva en el contrato se podrían determinar actividades técnicas a cargo de uno y otro.

Suárez Beltrán propone que la supervisión y la interventoría tienen un fin idéntico pero una diferencia de «grado», entendiendo este como el nivel de especialidad en el conocimiento¹⁵. Al respecto, se comparte que ambos conceptos son funcionalmente similares, pero no idénticos. La supervisión supone un control *integral* de la ejecución mientras que la interventoría uno eminentemente *técnico*, lo cual marca una delgada línea de diferencia, aunque el legislador permitió el pacto excepcional de seguimiento en áreas administrativas, legales o contables. Por otra parte, difieren en su naturaleza jurídica. Ambas son modalidades para la vigilancia y control en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, pero una es una *competencia administrativa* y la otra es un *contrato*. Finalmente, atendiendo al criterio subjetivo, la supervisión se ejerce por los funcionarios de la entidad en eventual apoyo de contratistas de prestación de servicios, mientras que la interventoría recae siempre sobre un consultor externo de la entidad.

Las entidades estatales deben seleccionar cuál de las dos modalidades se debe aplicar en cada caso concreto. Existen casos fáciles, como las grandes obras

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 30 de noviembre de 2006. Exp. 30.832. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

¹⁴ Al igual que se planteó en el estudio de la supervisión, del contrato de interventoría no se desprende una representación de la entidad o el traslado de una competencia de la cual se desprenda, por ejemplo, la facultad de modificar un contrato. Así lo ha planteado la Sección Tercera del Consejo de Estado: «Resulta claro entonces, que la función del interventor es de intermediación entre la entidad contratante y el contratista, dirigida a cumplir el control y vigilancia de la correcta ejecución de las obligaciones surgidas del contrato y no la de sustituir o reemplazar a la entidad en la toma de las decisiones, quien conserva dicha potestad y la ejerce a través de su propio representante legal, que adelanta las actuaciones que le corresponden en virtud de su posición de parte dentro de la relación negocial» (CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 28 de febrero de 2013. Exp. 25.199. C.P. Mauricio Fajardo Gómez).

¹⁵ SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho contractual público. Bogotá: LEGIS, 2014. p. 256-257.

de infraestructura o los objetos contractuales altamente complejos en ciencias químicas, científicas o tecnológicas, donde no queda duda de que es preciso contratar un interventor. Igualmente, es relativamente sencillo concluir que un contrato de suministro de insumos de papelería y cafetería bien puede ser supervisado por funcionarios de cualquier entidad. Sin embargo, existen casos de complejidad intermedia donde no es tan claro si es pertinente delegar un supervisor y contratar prestadores de servicios que lo apoyen o si, definitivamente, es necesario realizar un concurso de méritos para seleccionar un interventor. Estos escenarios exigen rigurosidad en la motivación de las decisiones de la Administración y prevalencia lógica del criterio de la especialidad o cualificación técnica.

2. Finalidad y justificación

El régimen de la supervisión y la interventoría en la ley 1474 de 2011 se dispone en el Capítulo VII «disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública». En consecuencia, el inciso 1 del artículo 83 prescribe que «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». En este sentido, el legislador justifica estas actividades en el principio de moralidad administrativa y la denominada «lucha contra la corrupción».

Según la breve reconstrucción histórica presentada en acápite anteriores, es claro que el deber de vigilancia y control sobre el cumplimiento de los contratos estatales no es una novedad legislativa del EGCAP; por el contrario, aún cuando no se diferenciaba entre la supervisión y la interventoría, los estatutos contractuales incluían la verificación técnica de los objetos, especialmente en los contratos de obra. Se trata de un control que se ha perfeccionado con el transcurso del tiempo y la ocurrencia de exorbitantes escándalos de corrupción. No obstante, se hace énfasis en este punto, la interventoría es una práctica antigua que no soluciona de manera efectiva el fenómeno. En esta medida ¿se justifica su permanencia en el ordenamiento? Este cuestionamiento se agudiza si se considera el elevado costo que representa el contrato de interventoría para las entidades estatales.

Es preciso entonces diferenciar entre la supervisión y la interventoría. La primera es una manifestación administrativa de una conducta natural en el desempeño de los negocios civiles y comerciales: estar al tanto de que la otra parte cumpla cabalmente con sus obligaciones contractuales por sí mismo. En consecuencia, la legitimidad de la supervisión es intrínseca y natural, deviene de

la necesidad de que las entidades y sus funcionarios estén al tanto de que sus contratistas les cumplan y, por lo tanto, implica una protección del erario público y del interés general.

Por su parte, la interventoría se aplica cuando el objeto contratado implica una complejidad técnica que limita la capacidad del contratante para identificar si le están cumpliendo o no. De allí que acuda a un tercero capacitado al cual es preciso pagar por su concepto técnico sobre la ejecución del contrato. Para las entidades estatales esto representa un costo elevado, especialmente porque al tratarse de un contrato de consultoría procede la realización de un concurso de méritos donde el precio no es un criterio de calificación de la oferta. Algunos consideran que esto no es más que la tercerización de una función pública que no cumple con su finalidad «anticorrupción». Entre estos, Rincón Salcedo propone que el Estado debería dejar de invertir un significativo número de recursos en la interventoría al servicio de los particulares. Señala que sus costos son tan elevados que bien podría crearse un órgano especializado de la jerarquía de una superintendencia, con funcionarios altamente capacitados en ingeniería y arquitectura, que «supervisen» los contratos a nivel nacional¹⁶.

Si bien se reconoce que la interventoría tradicionalmente no ha solucionado el problema de la corrupción y que implica una gran destinación de recursos, no se comparte la propuesta de Salcedo. En particular, se considera que este es un fenómeno sociocultural que trasciende al sector público y privado, el planteamiento conllevaría a que, en un futuro, los escándalos de corrupción se trasladen del sector privado al sector público, al interior de la entidad que estima conveniente crear. A mi juicio, la regulación de la interventoría con carácter excepcional es pertinente y corresponde a la lógica de los negocios entre particulares, especialmente en el sector de la construcción.

Bibliografía

Doctrina

RINCÓN SALCEDO, Javier Gustavo. La tercerización del control contractual: el contrato de interventoría. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; Grupo Editorial Ibañez, 2016. 126 p.

SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho contractual público. Bogotá: LEGIS, 2014. 520 p.

¹⁶ RINCÓN SALCEDO. Op. Cit., p. 115-117.

Jurisprudencia

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 30 de noviembre de 2006. Exp. 30.832. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 14 de octubre de 2011. Exp. 21.491. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 13 de febrero de 2013. Exp. 24.996. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 28 de febrero de 2013. Exp. 25.199. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 12 de diciembre de 2014. Exp. 27.426. C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

Conceptos

AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto 2201913000007490 del 7 de octubre de 2019.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto 2201913000007764 del 17 de octubre de 2019.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-150 del 18 de marzo de 2020.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-134 del 30 de marzo de 2020.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-344 del 26 de mayo de 2020.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-768 del 12 de enero de 2021.

AGENCIA NACIONAL DE CONTRARACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-654 del 22 de noviembre de 2021.

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