

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONTRATO ESTATAL – Ejercicio – Funciones de control y vigilancia

A través de la actividad contractual, el Estado adquiere bienes, obras y servicios para cumplir los fines que le impone el ordenamiento jurídico, garantizando así la continuidad y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. Para la garantía de los fines de interés general, involucrados en la contratación de las entidades estatales, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP– dispone que, en la etapa de ejecución del contrato, las entidades estatales y los servidores públicos que participan en ella tienen la obligación de controlar y vigilar la correcta ejecución del objeto contratado. Lo anterior busca que las finalidades perseguidas con la celebración de los contratos estatales se logren de manera satisfactoria.

El seguimiento de la ejecución del contrato para la dirección, control y vigilancia de su correcto cumplimiento es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación. Por esto, el EGCAP alude a la obligación mencionada, que guarda relación con el principio de responsabilidad que rige la celebración y ejecución de los contratos estatales. Así, por ejemplo, los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993 consagran normas relacionadas con el control y vigilancia de la ejecución de los contratos estatales. Estas disposiciones establecen, entre otros aspectos, la obligación de las entidades estatales de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las prestaciones del contrato, las especificaciones de los bienes, obras y servicios objeto de este, y las condiciones de calidad ofrecidas, entre otras. Esta obligación se predica, en principio, del jefe o representante legal de la entidad, por tener la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual, pero también de los servidores públicos que intervienen en ella. En ese sentido, las entidades estatales deben ejercer el control de la ejecución del contrato y, de ser el caso, tomar medidas para exigir el adecuado cumplimiento.

CONTRATO ESTATAL – Supervisión – Interventoría – características

De esta forma, la Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. El artículo 83 de la referida ley, establece que “con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y 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”. El legislador además definió las nociones de supervisión e interventoría, como mecanismos que pueden usar las Entidades Estatales para vigilar el contrato, en estos términos:

Sin perjuicio de lo anterior, según lo expresado por esta Agencia en el concepto No. 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019 y en el concepto C-972 de 2024, de las disposiciones contenidas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, se infieren las siguientes características de la supervisión: i) la labor de supervisión siempre existirá

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en relación con cualquier contrato estatal, incluidos los contratos de prestación de servicios –a diferencia de la interventoría que depende del análisis de su necesidad y extensión–; ii) no requiere conocimientos tan especializados como la interventoría; iii) se ejerce por la Entidad Estatal por conducto de la designación de servidores públicos idóneos para cumplir la función; iv) puede recibir apoyo de personal contratado para tal fin mediante contratos de prestación de servicios; y v) le es inseparable el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato vigilado.

Por otro lado, la interventoría puede caracterizarse de la siguiente manera: i) es un mecanismo de vigilancia contingente en la medida que solo es obligatorio para el seguimiento de los contratos de obra adjudicados por licitación pública –art. 32, numeral 1; en los demás casos se requerirá cuando “el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifique” –art. 83, Ley 1474 de 2011–; ii) es un mecanismo de vigilancia que exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados; iii) por lo anterior, la entidad contrata un experto, por regla general, mediante la modalidad de selección de concurso de méritos, al tratarse la interventoría de una especie del contrato de consultoría –art. 32, numeral 2, inciso 2, Ley 80 de 1993–, de manera que la interventoría es realizada por “una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal” –art. 83, Ley 1474–; iv) le es inherente el seguimiento técnico, frente a la vigilancia de la correcta ejecución del contrato vigilado; sin embargo, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 permite que en el contrato de interventoría también se pacten obligaciones para que el contratista realice el seguimiento administrativo, financiero, contable o jurídico; v) en caso de que no se encomiende al interventor el seguimiento total del contrato, en el contrato 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” –art. 83, inciso 4–, y finalmente, vi) el contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad –art. 83, inciso 4–.

INTERVENTORÍA – Contrato estatal – Supervisión

El contrato de interventoría supone la existencia de otro contrato –es decir, el contrato vigilado–, y por eso la jurisprudencia ha caracterizado la interventoría como un negocio jurídico íntimamente relacionado en su objeto con el contrato respecto del que ejerce las actividades del interventor. No obstante, a pesar de lo anterior, el contrato de interventoría es independiente del otro contrato en aspectos específicos como, por ejemplo, la prórroga y el incumplimiento. En efecto, la prórroga de la obra no implica de suyo la del interventor, aunque puede realizarse cumpliendo las solemnidades de ley; además, el incumplimiento del contrato vigilado, como lo sería un contrato de obra, no significa por sí solo el incumplimiento del de interventoría.

En este aspecto, se precisa que, el contrato de interventoría es vigilado y supervisado por la entidad estatal, de conformidad con el inciso 4º del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, lo que implica que la entidad deberá hacer un seguimiento técnico, jurídico, administrativo, financiero y contable del contrato de interventoría, con el fin de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

determinar si ha incumplido con sus deberes estipulados en el objeto contractual. Esto, sin dejar de lado, el deber de dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, de conformidad con el artículo 14, numeral 1º de la Ley 80, esto es, la entidad estatal a pesar de que cuente con un interventor que está sujeto a su vez a una supervisión, tiene el deber y la responsabilidad de ejercer el control y seguimiento de los contratos estatales, no solo el de interventoría, sino también el principal.

INTERVENTORÍA – Rol – Seguimiento contractual

La interventoría, así como la supervisión está facultada para solicitar informes, así como aclaraciones y explicaciones relacionadas con el desarrollo de la ejecución contractual. Asimismo, son responsables de mantener informada a la entidad contratante sobre hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que representen un riesgo para el adecuado cumplimiento del contrato por parte del contratista, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. En este contexto, la interventoría, así como la supervisión cumple un papel trascendental al requerir información oportuna y, cuando sea pertinente, presentar los informes correspondientes frente a posibles actos de corrupción o actuaciones que puedan derivar en el incumplimiento del contrato estatal, aspecto que se analiza en el próximo apartado.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO – Potestad Sancionatoria del Estado – Actuaciones Contractuales

En ese orden de ideas, tanto en materia sancionatoria como no sancionatoria, las garantías del debido proceso aplican por expreso mandato constitucional a toda actuación administrativa. Sin embargo, estas deben interpretarse atendiendo a los principios que caracterizan cada escenario, teniendo en cuenta las diferencias entre los procesos judiciales y los procedimientos administrativos. De acuerdo con estas consideraciones la Corte resalta la importancia de aplicar en todos los casos los principios y garantías derivados del debido proceso, pero armonizando los mandatos del artículo 29 superior con los principios del artículo 209 constitucional, de manera que no se pierda de vista que “mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa [...]”.

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 es relevante respecto al desarrollo legislativo del debido proceso en la contratación estatal. El mencionado artículo prescribe que este derecho fundamental será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO – Etapas

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De conformidad con lo anterior, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las etapas del procedimiento que se deben seguir, las cuales se sintetizan, de forma esquemática, así: a) *Citación a audiencia*. Es necesario mencionar expresa y detalladamente los hechos que la soportan, así como, también, adjuntar el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación, enunciar las normas o cláusulas posiblemente violadas y referir las consecuencias que podrían recaer sobre el contratista en el desarrollo de la actuación, citando a la aseguradora cuando la garantía de cumplimiento consista en una póliza. b) *Audiencia*. En la diligencia intervendrá el jefe de la entidad o su delegado y, posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente y al garante, en caso de ser necesario, para que estos presenten sus descargos, aporten y controviertan pruebas y rindan las explicaciones del caso; y c) *Decisión*. Debe estar contenida en resolución motivada donde se consigne, por un lado, lo ocurrido en el desarrollo de la diligencia y, por el otro, lo relativo a la imposición o no de multas y sanciones o la declaratoria de incumplimiento del contrato estatal. Contra la decisión únicamente procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma diligencia. Ambas decisiones se entenderán notificadas en audiencia. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio del control judicial que podría llegar a efectuarse.

INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN – Informe – Procedimiento administrativo sancionatorio – Insumo – Deber de análisis integral

Este informe de supervisión o de interventoría no cumple una función meramente informativa, sino que debe ser un material probatorio para la entidad, en la que se identifica de manera expresa las normas legales, reglamentarias o las cláusulas contractuales presuntamente vulneradas, así como señalar las posibles consecuencias jurídicas que podrían derivarse para el contratista, tales como la imposición de multas, la declaratoria de incumplimiento, la caducidad y como consecuencia la efectividad de garantías. Sin embargo, el Consejo de Estado ha expresado en Sentencia con radicado 70.099 del 21 de febrero de 2025 que el informe del interventor que también es extensible al supervisor no puede comprenderse como el único o exclusivo insumo para declarar la responsabilidad del contratista, puesto que la ley no establece una tarifa probatoria sobre el particular, y porque aun existiendo, la entidad debe verificar su certeza y analizarlo con las demás pruebas allegadas al procedimiento administrativo sancionatorio. Por tanto, su contenido debe apreciarse de manera razonada y no acrítica dentro del marco de las actuaciones, en especial, en el procedimiento administrativo sancionatorio, garantizando el debido proceso administrativo, y en especial, el derecho de contradicción. De tal modo, el Consejo de Estado manifestó:

En este escenario, a pesar que existe o no un informe de supervisión o interventoría que señale presuntos incumplimientos del contratista, la entidad estatal tiene la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993. En esta misma línea, se encuentra el deber de la Administración regulado en el artículo 4º, numeral 4º de la Ley 80 de 1993, que dispone: "[...] Para la consecución de los fines de que trata el artículo

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

anterior, las entidades estatales: [...] 4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, *para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes* cuando dichas condiciones no se cumplan” (énfasis fuera de texto). De este modo, la entidad contratante no puede renunciar a su deber permanente de vigilancia y control, desconociendo lo previsto en los artículos 4, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993, que le imponen la obligación directa de garantizar la correcta ejecución del contrato, verificar su calidad y promover las acciones correspondientes frente a incumplimientos, sin que dichas responsabilidades se extingan por la delegación o la existencia de interventoría.

En efecto, es posible que en el trámite administrativo concurren informes o conceptos discrepantes, entre la interventoría y lo que evidencia la Administración mediante los diferentes comités que conforma para determinar la responsabilidad del contratista en un procedimiento administrativo sancionatorio. Frente a estas divergencias de informes que se constituirán en pruebas dentro de un posible procedimiento sancionatorio, es deber de la entidad expresar de manera clara y argumentada las razones por las cuales otorga mayor credibilidad o fuerza probatoria a uno de ellos. Por tanto, debe explicarse la justificación de apartarse del informe de supervisión o de interventoría, garantizando el derecho de contradicción del contratista, lo cual se materializará en la motivación de la decisión administrativa.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 22 de mayo de 2026

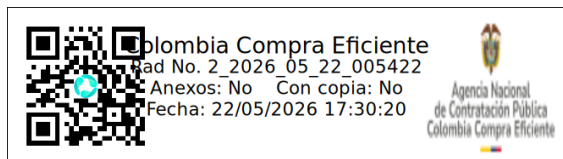
Señora

Jhael Sofia Villalba García

Academia de la Gestión Pública

comunicaciones@academiadelagestionpublica.org

Bogotá D.C.



Concepto C-577 de 2026

Temas:

CONTRATO ESTATAL – Ejercicio – Funciones de control y vigilancia / CONTRATO ESTATAL – Supervisión – Interventoría – características / INTERVENTORÍA – Contrato estatal – Supervisión / INTERVENTORÍA – Rol – Seguimiento contractual / DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO – Potestad Sancionatoria del Estado – Actuaciones Contractuales / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO – Etapas / INTERVENTORÍA O SUPERVISIÓN - Informe – Procedimiento administrativo sancionatorio – Insumo – Deber de análisis integral.

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado
1_2026_04_10_004870

Estimada Señora Jhael:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, en ejercicio de las competencias otorgadas por los Decretos 4170 de 2011 y 1822 de 2019 y de conformidad con las modalidades del derecho de petición contempladas en la Ley 1755 de 2015, así como lo establecido en la Resolución N° 469 del 2025 expedida por esta Agencia, responde la solicitud de consulta del 10 de abril de 2026, en la cual manifiesta: ¿Puede una entidad contratante distanciarse o no acoger el concepto del interventor o supervisor (esto es del

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

responsable del seguimiento contractual) cuando está en desacuerdo con el mismo?

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes del sistema de compra pública.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de sus solicitudes, la Agencia procede a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Es procedente que una entidad contratante no acoja el concepto del interventor o supervisor cuando está en desacuerdo con el mismo en un procedimiento administrativo sancionatorio ante una posible declaratoria de incumplimiento?

II. Respuesta:

Para resolver el problema jurídico, la declaratoria de cualquier incumplimiento, sea total o parcial, o independiente de su gravedad, debe
--

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

realizarse con plena observancia de las reglas procedimentales del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Esto es así como consecuencia del “principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete”. A la misma conclusión se llega si se tiene en consideración la necesidad de respetar el debido proceso en “todas las actuaciones administrativas” como lo dispone el artículo 29 de la Constitución Política.

De conformidad con lo anterior, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las etapas del procedimiento que se deben seguir, las cuales se sintetizan, de forma esquemática, así: a) *Citación a audiencia*. Es necesario mencionar expresa y detalladamente los hechos que la soportan, así como, también, adjuntar el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación, enunciar las normas o cláusulas posiblemente violadas y referir las consecuencias que podrían recaer sobre el contratista en el desarrollo de la actuación, citando a la aseguradora cuando la garantía de cumplimiento consista en una póliza. b) *Audiencia*. En la diligencia intervendrá el jefe de la entidad o su delegado y, posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente y al garante, en caso de ser necesario, para que estos presenten sus descargos, aporten y controviertan pruebas y rindan las explicaciones del caso; y c) *Decisión*. Debe estar contenida en resolución motivada donde se consigne, por un lado, lo ocurrido en el desarrollo de la diligencia y, por el otro, lo relativo a la imposición o no de multas y sanciones o la declaratoria de incumplimiento o de la caducidad del contrato estatal. Contra la decisión únicamente procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma diligencia. Ambas decisiones se entenderán notificadas en audiencia. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio del control judicial que podría llegar a efectuarse.

En torno a esta primera etapa que se enmarca dentro del procedimiento administrativo sancionatorio del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, es *sine qua non* que la citación a la audiencia esté debidamente soportada en hechos claros, verificables y documentados, los cuales deben exponerse de manera expresa, detallada y coherente. En este sentido, no basta con enunciar de forma general un presunto incumplimiento, sino que es indispensable describir las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos que

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

lo sustentan. Dentro de esos soportes, cobra especial relevancia el informe de supervisión o de interventoría, el cual constituye el principal medio técnico y documental para evidenciar el comportamiento del contratista durante la ejecución del contrato. Dicho informe debe ser riguroso, objetivo y suficientemente motivado, ya que a partir de su contenido se estructura la eventual responsabilidad del contratista.

Este informe de supervisión o de interventoría no cumple una función meramente informativa, sino que debe ser un material probatorio para la entidad, en la que se identifica de manera expresa las normas legales, reglamentarias o las cláusulas contractuales presuntamente vulneradas, así como señalar las posibles consecuencias jurídicas que podrían derivarse para el contratista, tales como la imposición de multas, la declaratoria de incumplimiento, la caducidad y como consecuencia la efectividad de garantías. Sin embargo, el Consejo de Estado ha expresado en Sentencia con radicado 70.099 del 21 de febrero de 2025 que el informe del interventor que también es extensible al supervisor no puede comprenderse como el único o exclusivo insumo para declarar la responsabilidad del contratista, puesto que la ley no establece una tarifa probatoria sobre el particular, y porque aun existiendo, la entidad debe verificar su certeza y analizarlo con las demás pruebas allegadas al procedimiento administrativo sancionatorio. Por tanto, su contenido debe apreciarse de manera razonada y no acrítica dentro del marco de las actuaciones, en especial, en el procedimiento administrativo sancionatorio, garantizando el debido proceso administrativo, y en especial, el derecho de contradicción.

En este escenario, a pesar que existe o no un informe de supervisión o interventoría que señale presuntos incumplimientos del contratista, la entidad estatal tiene la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993. En esta misma línea, se encuentra el deber de la Administración regulado en el artículo 4º, numeral 4º de la Ley 80 de 1993, que dispone: "[...] Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: [...] 4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, *para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad*

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan” (énfasis fuera de texto). De este modo, la entidad contratante no puede renunciar a su deber permanente de vigilancia y control, desconociendo lo previsto en los artículos 4, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993, que le imponen la obligación directa de garantizar la correcta ejecución del contrato, verificar su calidad y promover las acciones correspondientes frente a incumplimientos.

En efecto, es posible que en el trámite administrativo concurren informes o conceptos discrepantes, entre la interventoría y lo que evidencia la Administración mediante los diferentes comités que conforma para determinar la responsabilidad del contratista en un procedimiento administrativo sancionatorio. Frente a estas divergencias de informes que se constituirán en pruebas dentro de un posible procedimiento sancionatorio, es deber de la entidad expresar de manera clara y argumentada las razones por las cuales otorga mayor credibilidad o fuerza probatoria a uno de ellos. Por tanto, debe explicarse la justificación de apartarse del informe de supervisión o de interventoría, garantizando el derecho de contradicción del contratista, lo cual se materializará en la motivación de la decisión administrativa.

Este último elemento – la motivación administrativa- adquiere un carácter central y determinante, en el entendido de que la entidad debe demostrar que su valoración probatoria es resultado de un análisis técnico, lógico y jurídico de los informes en contradicción. En suma, la ausencia o insuficiencia de motivación constituye un vicio del acto administrativo sancionatorio por la garantía del derecho al debido proceso, en la medida en que compromete la validez misma de este y la legalidad del ejercicio de la potestad sancionadora.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. A través de la actividad contractual, el Estado adquiere bienes, obras y servicios para cumplir los fines que le impone el ordenamiento jurídico, garantizando así la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. Para la garantía de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los fines de interés general, involucrados en la contratación de las entidades estatales, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP– dispone que, en la etapa de ejecución del contrato, las entidades estatales y los servidores públicos que participan en ella tienen la obligación de controlar y vigilar la correcta ejecución del objeto contratado. Lo anterior busca que las finalidades perseguidas con la celebración de los contratos estatales se logren de manera satisfactoria.

El seguimiento de la ejecución del contrato para la dirección, control y vigilancia de su correcto cumplimiento es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación. Por esto, el EGCAP alude a la obligación mencionada, que guarda relación con el principio de responsabilidad que rige la celebración y ejecución de los contratos estatales. Así, por ejemplo, los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993 consagran normas relacionadas con el control y vigilancia de la ejecución de los contratos estatales. Estas disposiciones establecen, entre otros aspectos, la obligación de las entidades estatales de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las prestaciones del contrato, las especificaciones de los bienes, obras y servicios objeto de este, y las condiciones de calidad ofrecidas, entre otras. Esta obligación se predica, en principio, del jefe o representante legal de la entidad, por tener la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual, pero también de los servidores públicos que intervienen en ella. En ese sentido, las entidades estatales deben ejercer el control de la ejecución del contrato y, de ser el caso, tomar medidas para exigir el adecuado cumplimiento.

Las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, complementan el régimen jurídico de la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales. En dichas normas se impone el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, entre otros, para la imposición de multas y la decisión de hacer efectiva la cláusula penal, principio que se debe respetar en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual¹. También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual² y se regula la supervisión y la interventoría de

¹ Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007

² Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los contratos estatales³. En consecuencia, se tiene que, la jurisprudencia contencioso-administrativa, por su parte, ha considerado que la obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto contractual es una función de la entidad contratante, en los siguientes términos:

“La función de vigilancia y control del contrato estatal supone el cuidado y la supervisión, de forma tal que en ejercicio de esa función, quien administra la adecuada y oportuna ejecución del contrato no sólo debe velar por que las partes den cumplimiento a las obligaciones contractuales, sino que el contrato se ejecute en el tiempo y la forma convenidos, para esta forma garantizar la satisfacción de las necesidades que la administración buscaba alcanzar con la celebración del respectivo contrato”⁴.

De esta forma, la Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. El artículo 83 de la referida ley, establece que “con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y 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”. El legislador además definió las nociones de supervisión e interventoría, como mecanismos que pueden usar las entidades estatales para vigilar el contrato, en estos términos:

“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 requieran conocimientos especializadas. Para la supervisión, la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicio 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

³ Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera –Subsección C. Sentencia del 27 de noviembre de 2017. Exp. 51.802. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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”⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, según lo expresado por esta Agencia en el concepto No. 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019 y en el concepto C-972 de 2024, de las disposiciones contenidas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, se infieren las siguientes características de la supervisión: i) la labor de supervisión siempre existirá en relación con cualquier contrato estatal, incluidos los contratos de prestación de servicios –a diferencia de la interventoría que depende del análisis de su necesidad y extensión⁶–; ii) no requiere conocimientos tan especializados como la interventoría; iii) se ejerce por la Entidad Estatal por conducto de la designación de servidores públicos idóneos para cumplir la función; iv) puede recibir apoyo de personal contratado para tal fin mediante contratos de prestación de servicios; y v) le es inseparable el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato vigilado.

Por otro lado, la interventoría puede caracterizarse de la siguiente manera: i) es un mecanismo de vigilancia contingente en la medida que solo es obligatorio para el seguimiento de los contratos de obra adjudicados por licitación pública –art. 32, numeral 1; en los demás casos se requerirá cuando “el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifique” –art. 83, Ley 1474 de 2011–; ii) es un mecanismo de vigilancia que exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados; iii) por lo anterior, la entidad contrata un experto, por regla general, mediante la modalidad de selección de concurso de méritos, al tratarse la interventoría de una especie del contrato de consultoría –art. 32, numeral 2, inciso 2, Ley 80 de 1993⁷–, de manera que la interventoría es realizada por “una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal” –art. 83, Ley 1474–; iv) le es inherente el seguimiento técnico, frente a la vigilancia de la correcta ejecución del contrato vigilado; sin embargo, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 permite que en el contrato de

⁵ Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011

⁶ A excepción de la interventoría del contrato de obra adjudicado por licitación pública que es obligatoria según el numeral 1º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

⁷ “Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría [...]”

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

interventoría también se pacten obligaciones para que el contratista realice el seguimiento administrativo, financiero, contable o jurídico; v) en caso de que no se encomiende al interventor el seguimiento total del contrato, en el contrato 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” –art. 83, inciso 4–, y finalmente, vi) el contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad –art. 83, inciso 4–.

ii. El contrato de interventoría supone la existencia de otro contrato –es decir, el contrato vigilado–, y por eso la jurisprudencia ha caracterizado la interventoría como un negocio jurídico íntimamente relacionado en su objeto con el contrato respecto del que ejerce las actividades del interventor⁸. No obstante, a pesar de lo anterior, el contrato de interventoría es independiente del otro contrato en aspectos específicos como, por ejemplo, la prórroga y el incumplimiento. En efecto, la prórroga de la obra no implica de suyo la del interventor, aunque puede realizarse cumpliendo las solemnidades de ley; además, el incumplimiento del contrato vigilado, como lo sería un contrato de obra, no significa por sí solo el incumplimiento del de interventoría⁹.

Es así como el contrato de interventoría es un contrato bilateral, conmutativo y oneroso, por lo que crea obligaciones tanto para la entidad contratante como para el contratista interventor. Estas obligaciones deben guardar una correlativa equivalencia entre las prestaciones y derechos de ambas partes, por las que a su vez cada una de ellas recibe un beneficio. Por lo tanto, el interventor tiene derecho a recibir el pago de una contraprestación, remuneración o precio¹⁰, en los términos pactados en el contrato, por la

⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de febrero de 2013. Exp. 24.266 C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 1996, expediente n.º 8070, C.P. Jesús María Carrillo: “el interventor carece de facultades para exigir del contratante un supuesto derecho a prórrogas, como queriendo hacer valer el contrato de interventoría como un contrato accesorio del contrato de obra, y con esa perspectiva alegar que por la sola naturaleza accesorio “debe” obtener la misma suerte que la del contrato principal”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 13 de septiembre de 1991, expediente n.º 5127, C.P. Carlos Betancur: “Debe distinguirse entre el contrato de obra pública y el de interventoría, pues el incumplimiento del contratista de obra no puede imputarse al del interventor como si éste fuera obligado a la ejecución de la obra”.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 20 de noviembre de 2019, expediente n.º 25000-23-36-000-2016-00955-01(62369), M.P. Marta Nubia Velazquez Rico: «el *precio del contrato de interventoría* se estructura básicamente con base en los costos de los recursos humanos y técnicos altamente especializados que se requieren para adelantar la interventoría y elaborar los entregables o productos requeridos. No obstante, a su vez, se precisa que la remuneración o precio del contrato de interventoría no necesariamente corresponde a un sistema de simple reembolso de costos y gastos, dado que el contratista interventor otorga su experiencia como organización y

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

adecuada y oportuna ejecución del objeto contractual, derecho que se encuentra reconocido en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993¹¹.

Desde la etapa de planeación, en la fase precontractual, las entidades estatales deben calcular el presupuesto oficial, mediante la realización del análisis del sector –que incluye el estudio del mercado– y definir la metodología con la cual estructurarán el contrato. De esta manera, tanto la definición del esquema para estipular el precio y como la forma de pago hacen parte de los estudios previos. Estas disposiciones generalmente dependen del tipo de contrato, pues existen algunas modalidades más comunes en los de obra pública, otras más utilizadas en los de prestación de servicios y otras más indicadas para los de concesión, por mencionar algunos ejemplos¹².

En este aspecto, se precisa que, el contrato de interventoría es vigilado y supervisado por la entidad estatal, de conformidad con el inciso 4° del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, lo que implica que la entidad deberá hacer un seguimiento técnico, jurídico, administrativo, financiero y contable del contrato de interventoría, con el fin de determinar si ha incumplido con sus deberes estipulados en el objeto contractual. Esto, sin dejar de lado, el deber de dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, de conformidad con el artículo 14, numeral 1° de la Ley 80, esto es, la

se compromete con un sistema de control y vigilancia que colabora y protege los intereses de la entidad pública contratante, al punto de que su labor se ha calificado como una función pública, en la cual el contratista asume un riesgo profesional y patrimonial de importancia»

¹¹ Artículo 5º.- De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3º. de esta Ley, los contratistas:

1º. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato».

¹² La manera como las ofertas presentan el precio varía demasiado, incluso por razón de la costumbre que se impone en determinados negocios. Por ejemplo, tratándose de la compraventa, del suministro o la prestación de servicios profesionales –entre otros contratos, que de hecho son la mayoría– el valor que se ofrece no se desglosa para revelar al destinatario su estructura de costos. El proponente se limita a establecer una cifra por la que está dispuesto a asumir ciertas obligaciones, pero el comprador desconoce cómo se compone internamente, es decir, no sabe –ni usualmente le interesa conocerlo– qué parte del valor corresponde a gastos de mano de obra, de transporte, de energía, cuál es la utilidad esperada, entre otros conceptos. En estos casos se limita a conocer con claridad absoluta cuánto le costará el bien o el servicio, porque es lo que pagará.

Sin embargo, en otros negocios, como la obra pública, la concesión y la consultoría, el Estado está acostumbrado a que se desglosen intensamente los costos, exigiendo no sólo el precio total sino una distinción entre los *costos directos* y los *costos indirectos*. Los primeros son los gastos imprescindibles para ejecutar la obra, entre los que se encuentra: la adquisición de materiales, insumos y suministros, la inversión en equipos, el pago de la mano de obra de las cuadrillas de trabajadores obreros y otros gastos afines –representados en los *ítems* que componen el contrato–. Los *costos indirectos* aluden a los gastos que también son necesarios para la obra, pero que no hacen parte de los elementos mismos con los que se construye, es decir, se trata de los costos de administración de la obra, los imprevistos que se presentan durante su ejecución y la utilidad esperada (MARÍN CORTÉS, Fabián. El precio. Serie: Las cláusulas del contrato estatal. Medellín: Librería Jurídica Sánchez y Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA–, 2012. pp. 63-64).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entidad estatal a pesar de que cuente con un interventor que está sujeto a su vez a una supervisión, tiene el deber y la responsabilidad de ejercer el control y seguimiento de los contratos estatales, no solo el de interventoría, sino también el principal.

La interventoría, así como la supervisión está facultada para solicitar informes, así como aclaraciones y explicaciones relacionadas con el desarrollo de la ejecución contractual. Asimismo, son responsables de mantener informada a la entidad contratante sobre hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que representen un riesgo para el adecuado cumplimiento del contrato por parte del contratista, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. En este contexto, la interventoría, así como la supervisión cumple un papel trascendental al requerir información oportuna y, cuando sea pertinente, presentar los informes correspondientes frente a posibles actos de corrupción o actuaciones que puedan derivar en el incumplimiento del contrato estatal, aspecto que se analiza en el próximo apartado.

iii. La Constitución Política de 1991 contempla el debido proceso como derecho fundamental, y sobre su ámbito de aplicación dispone que se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. La claridad de esta norma no deja dudas sobre la extensión de las garantías del debido proceso, lo que llevó a la Corte Constitucional a afirmar que “Una de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas”¹³. Sin embargo, esta extensión tiene algunas particularidades que también explica la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos”¹⁴.

En ese orden de ideas, tanto en materia sancionatoria como no sancionatoria, las garantías del debido proceso aplican por expreso mandato constitucional a toda actuación administrativa. Sin embargo, estas deben interpretarse atendiendo a los principios que caracterizan cada escenario, teniendo en cuenta las diferencias entre los procesos judiciales y los procedimientos administrativos. De acuerdo con estas consideraciones la Corte resalta la importancia de aplicar en todos los casos los principios y garantías derivados del debido proceso, pero armonizando los mandatos del artículo 29 superior con los principios del artículo 209 constitucional, de manera que no se pierda de vista que “mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa [...]”¹⁵.

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 es relevante respecto al desarrollo legislativo del debido proceso en la contratación estatal. El mencionado artículo prescribe que este derecho fundamental será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales¹⁶. Apoyándose en esta norma, así como de las garantías derivadas directamente de la Constitución y otras normas procedimentales, el Consejo de Estado ha sostenido que:

“Al respecto, la jurisprudencia de la Corporación ha sido categórica en afirmar que en materia contractual también se debe respetar este derecho fundamental al debido proceso, siempre que la administración en su papel de parte contratante dentro de un negocio jurídico, pretenda ejercer su poder de autotutela declarativa mediante la expedición de actos administrativos de carácter particular y concreto, en tal forma que se garantice el pleno conocimiento del contratista sobre la actuación

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-640 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁶ El artículo 17, inciso primero, de la Ley 1150 de 2007 dispone lo siguiente: “El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

adelantada por la administración y su posibilidad de ejercer en debida forma el derecho de audiencia y de defensa”¹⁷.

Con fundamento en estas consideraciones, la máxima corporación de lo contencioso administrativo concluyó que “no cabe duda alguna en relación con la aplicación del debido proceso en materia contractual y especialmente cuando se trate de decisiones sancionatorias”¹⁸. Estas ideas son fundamentales, pues permiten afirmar que la Administración se encuentra obligada a respetar las garantías del debido proceso en materia contractual sin importar la declaratoria a realizar o el asunto a decidir.

iv. El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las reglas del procedimiento mediante las cuales se materializan los derechos y garantías derivadas del debido proceso, para su aplicación concreta en materia sancionatoria contractual. De conformidad con esta disposición, las entidades sometidas al EGCAP observarán este procedimiento para la declaratoria unilateral del siniestro, del incumplimiento, para hacer efectiva la cláusula penal o las multas pactadas y la declaratoria de caducidad como potestad exorbitante que se funda en el incumplimiento de las obligaciones del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización. En efecto, la caducidad consiste en sancionar al contratista y, a su vez, permitirle a la entidad continuar con la ejecución por otros medios, regulados en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993¹⁹.

Como precisión previa, vale la pena aclarar que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 regula un procedimiento administrativo sancionatorio dirigido a sujetos específicos: las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 30 de enero de 2013. Exp. 24.743. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ En cuanto a la oportunidad para su imposición, el Consejo de Estado ha precisado: “[...] al tenor de las normas que tipifican la caducidad, de acuerdo con los criterios de interpretación gramatical y teleológico –que aquí claramente coinciden–, constituye un requisito legal para declarar la caducidad del contrato que el plazo de ejecución correspondiente no haya expirado, puesto que si ya expiró sin que el contrato se ejecutara, la declaratoria de caducidad no lograría satisfacer uno de los propósitos principales de la norma, cual es permitir, en los términos del artículo 18 de la Ley 80, que “la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista [...]” y conjure, de esta forma, la amenaza que se cierne sobre el interés general, representado en la debida ejecución del objeto contratado” Sección Tercera, Sentencia del 12 de julio de 2012, expediente 15.024 y ponencia de Danilo Rojas Betancourth.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de la Administración Pública²⁰. De ahí que las entidades de *régimen especial*²¹ en materia contractual no pueden aplicar el procedimiento administrativo sancionatorio regulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, al no ser entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino, por el contrario, entidades exceptuadas de este, salvo remisiones expresas establecidas por la Ley. La norma indicada desarrolla el procedimiento de la siguiente manera:

“Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

²⁰ Así se desprende del primer inciso de aquel artículo, que dice: «Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento [...]».

²¹ Se entiende por entidades de *régimen especial* aquellas que tienen un régimen contractual distinto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y que por regla general se rigen por el derecho privado.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.”

Cabe destacar que esta norma no cualifica o se circunscribe a ciertos tipos de incumplimiento. En consecuencia, la declaratoria de cualquier incumplimiento, sea total o parcial, o independiente de su gravedad, debe realizarse con plena observancia de las reglas procedimentales del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Esto es así como consecuencia del “principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete”²². A la misma conclusión se llega si se tiene en consideración la necesidad de respetar el debido proceso en “todas las actuaciones administrativas” como lo dispone el artículo 29 de la Constitución Política.

De conformidad con lo anterior, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las etapas del procedimiento que se deben seguir, las cuales se sintetizan, de forma esquemática, así: a) *Citación a audiencia*. Es necesario mencionar expresa y detalladamente los hechos que la soportan, así como, también, adjuntar el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación, enunciar las normas o cláusulas posiblemente violadas y referir las consecuencias que podrían recaer sobre el contratista en el desarrollo de la actuación, citando a la aseguradora cuando la garantía de cumplimiento

²² Corte Constitucional. Sentencia C-317 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

consista en una póliza. b) *Audiencia*. En la diligencia intervendrá el jefe de la entidad o su delegado y, posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente y al garante, en caso de ser necesario, para que estos presenten sus descargos, aporten y controviertan pruebas y rindan las explicaciones del caso; y c) *Decisión*. Debe estar contenida en resolución motivada donde se consigne, por un lado, lo ocurrido en el desarrollo de la diligencia y, por el otro, lo relativo a la imposición o no de multas y sanciones o la declaratoria de incumplimiento del contrato estatal. Contra la decisión únicamente procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma diligencia. Ambas decisiones se entenderán notificadas en audiencia. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio del control judicial que podría llegar a efectuarse.

En torno a esta primera etapa que se enmarca dentro del procedimiento administrativo sancionatorio del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, es *sine qua non* que la citación a la audiencia esté debidamente soportada en hechos claros, verificables y documentados, los cuales deben exponerse de manera expresa, detallada y coherente. En este sentido, no basta con enunciar de forma general un presunto incumplimiento, sino que es indispensable describir las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos que lo sustentan. Dentro de esos soportes, cobra especial relevancia el informe de supervisión o de interventoría, el cual constituye el principal medio técnico y documental para evidenciar el comportamiento del contratista durante la ejecución del contrato. Dicho informe debe ser riguroso, objetivo y suficientemente motivado, ya que a partir de su contenido se estructura la eventual responsabilidad del contratista.

Este informe de supervisión o de interventoría no cumple una función meramente informativa, sino que debe ser un material probatorio para la entidad, en la que se identifica de manera expresa las normas legales, reglamentarias o las cláusulas contractuales presuntamente vulneradas, así como señalar las posibles consecuencias jurídicas que podrían derivarse para el contratista, tales como la imposición de multas, la declaratoria de incumplimiento, la caducidad y como consecuencia la efectividad de garantías. Sin embargo, el Consejo de Estado ha expresado en Sentencia con radicado

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

70.099 del 21 de febrero de 2025 que el informe del interventor²³ que también es extensible al supervisor no puede comprenderse como el único o exclusivo insumo para declarar la responsabilidad del contratista, puesto que la ley no establece una tarifa probatoria sobre el particular, y porque aun existiendo, la entidad debe verificar su certeza y analizarlo con las demás pruebas allegadas al procedimiento administrativo sancionatorio²⁴. Por tanto, su contenido debe apreciarse de manera razonada y no acrítica dentro del marco de las actuaciones, en especial, en el procedimiento administrativo sancionatorio, garantizando el debido proceso administrativo, y en especial, el derecho de contradicción. De tal modo, el Consejo de Estado manifestó:

20. Aceptar la interpretación de la parte actora según la cual el proceso sancionatorio únicamente puede iniciar con un informe de incumplimiento elaborado por la interventoría contratada: (i) imposibilitaría a las entidades contratantes ejercer de manera autónoma su facultad sancionatoria contractual e implicaría una renuncia o traslado del deber permanente de vigilancia y control, desconociendo lo establecido en los artículos 4, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993, conforme a los cuales, corresponde a la entidad exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantar revisiones periódicas de las obras, verificar las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas y promover las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes, sin que en ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales queden exonerados de estas funciones por virtud de la delegación de sus deberes o por la designación de un interventor; y, (ii) que en casos como el presente, donde la interventoría incumplió con las labores a su cargo, o cuando ésta omite elaborar un informe de incumplimiento, la entidad se viera impedida para ejercer sus facultades sancionatorias y conminar al contratista al cumplimiento del contrato, contrariando lo establecido en los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011²⁵.

En este escenario, a pesar que existe o no un informe de supervisión o interventoría que señale presuntos incumplimientos del contratista, la entidad estatal tiene la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993. En esta misma línea, se encuentra el deber de la

²³ Esto también es aplicable al supervisor.

²⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera-Subsección A. Sentencia del 21 de febrero de 2025. M.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ. Exp. 70099.

²⁵ Ibídem.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Administración regulado en el artículo 4º, numeral 4º de la Ley 80 de 1993, que dispone: “[...] Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: [...] 4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, *para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes* cuando dichas condiciones no se cumplan” (énfasis fuera de texto). De este modo, la entidad contratante no puede renunciar a su deber permanente de vigilancia y control, desconociendo lo previsto en los artículos 4, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993, que le imponen la obligación directa de garantizar la correcta ejecución del contrato, verificar su calidad y promover las acciones correspondientes frente a incumplimientos, sin que dichas responsabilidades se extingan por la delegación o la existencia de interventoría.

En efecto, es posible que en el trámite administrativo concurren informes o conceptos discrepantes, entre la interventoría y lo que evidencia la Administración mediante los diferentes comités que conforma para determinar la responsabilidad del contratista en un procedimiento administrativo sancionatorio. Frente a estas divergencias de informes que se constituirán en pruebas dentro de un posible procedimiento sancionatorio, es deber de la entidad expresar de manera clara y argumentada las razones por las cuales otorga mayor credibilidad o fuerza probatoria a uno de ellos. Por tanto, debe explicarse la justificación de apartarse del informe de supervisión o de interventoría, garantizando el derecho de contradicción del contratista, lo cual se materializará en la motivación de la decisión administrativa.

Este último elemento – la motivación administrativa- adquiere un carácter central y determinante, en el entendido de que la entidad debe demostrar que su valoración probatoria es resultado de un análisis técnico, lógico y jurídico de los informes en contradicción. En suma, la ausencia o insuficiencia de motivación constituye un vicio del acto administrativo sancionatorio por la garantía del derecho al debido proceso, en la medida en que compromete la validez misma de este y la legalidad del ejercicio de la potestad sancionadora.

Por último, se recuerda que la responsabilidad –fiscal, disciplinaria, civil, penal- del supervisor está supeditado a las diferentes actuaciones que hayan

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

adelantado, y que se determinará por los órganos de control y/o judiciales competentes. Esto, sin dejar de lado la responsabilidad civil, fiscal, penal y disciplinariamente, del interventor, tanto por el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 53 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

v. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la designación de la supervisión debe realizarse por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad pública definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas:

- Ley 80 de 1993, artículos 4, 5, 12, 14, 26, 32, 51 y 53.
- Ley 1150 de 2007, artículos 17 y 21.
- Ley 1474 de 2011, artículos 83, 84 y 86.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la obligación de controlar y vigilar la ejecución de los contratos estatales, esta Subdirección se ha referido en los Conceptos radicado 4201913000004799 del 30 de agosto de 2019, 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019, C-064 del 28 de febrero de 2020, C-071 del 4 de marzo de 2020, C-077 del 18 de marzo de 2020, C-150 del 18 de marzo de 2020, C-134 del 30 de marzo de 2020, C-180 del 13 de abril de 2020, C-344 del 26 de mayo de 2020, C-414 del 30 de junio de 2021, C-506 de 3 de agosto de 2022, C-579 del 9 de septiembre de 2022, C-577 del 15 de septiembre de 2022, C-620 del 27 de septiembre de 2022, C-650 del 27 de septiembre de 2022, C-679 de 24 de octubre de 2022, C-818 del 28 de noviembre de 2022, C-830 de 28 de noviembre de 2022, C-800 de 29 de noviembre de 2022, C-930 de 30 de diciembre de 2022, C-932 de 30 de diciembre de 2022, C-975 de 8 de marzo de 2032, C-191 de 27 de abril de 2023, C-089 de 2024 de 17 de julio de 2024, C-255 de 14 de agosto de 2024, C-600 del 7 de octubre de 2024, C-800 del 13 de diciembre de 2025, C-972 de 22 de enero de 2025, C-987 del 21 de enero de 2025, C-091 del 13 de febrero de 2025, C-219 del 28 de marzo de 2025, C-265 del 7 de abril de 2025, C-1484 del 24 de noviembre de 2025, C-1553 del 3 de diciembre de 2025, C-039 del 30 de enero de 2026, entre otros. En torno, al procedimiento administrativo sancionatorio se ha pronunciado en los conceptos C-147 del 17 de marzo de 2020, C-219 del 29 de abril de 2020, C-434 del 29 de julio de 2020, C-569 del 31 de agosto de 2020, C-641 del 4 de noviembre de 2020, C-060 del 8 de marzo de 2021, C-528 del 5 de abril de 2021, C-420 del 25 de agosto de 2022, C-720 del 25 de enero de 2022, C-085 del 29 de abril de 2022, C-125 del 23 de marzo de 2022, C-195 del 12 de abril de 2022, C-208 del 26 de abril de 2022, C-238 del 27 de abril de 2022, C-866 del 20 de diciembre de 2022, C-034 de 09 de marzo de 2023, C-140 del 13 de junio de 2023, C-227 del 07 de julio del 2023 y C-047 del 25 de abril de 2024, C-1208 del 7 de octubre de 2025, C-1497 del 30 de octubre de 2025, C-1503 del 26 de noviembre de 2025, C-1834 del 29 de diciembre de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por último, aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPhyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Adriana Katherine López Rodríguez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE