



## **FORMATO PQRS**

### **CONTRATO ESTATAL - Ejercicio – Funciones de control y vigilancia**

El Estado acude a la contratación de bienes, obras y servicios para cumplir los fines que le impone el ordenamiento jurídico, la continuidad y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados y de quienes colaboran en la consecución de dichos fines, entre otros<sup>1</sup>. 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 –EGCAP– establece 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, para efectos de que las finalidades perseguidas con la celebración de los negocios jurídicos se logren de manera satisfactoria.

Por esto, el Estatuto General de Contractual de la Administración Pública 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, las condiciones de calidad ofrecidas, etc. 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.

### **SUPERVISIÓN–Ejercicio– Alcance**

De acuerdo con lo expuesto, la supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, realizada directamente por la entidad estatal a través de un servidor público idóneo en particular designado para ejercer el rol de supervisor. En la medida que este seguimiento tiene la finalidad de garantizar el debido cumplimiento del contrato, su alcance se extiende principalmente durante la etapa de ejecución, que es el periodo donde se deben cumplir el grueso de las obligaciones contractuales. Sin perjuicio de esto, es importante tener en cuenta que la “Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado” de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra eficiente<sup>8</sup> en lo relacionado con las funciones de vigilancia en lo contable



## **FORMATO PQRS**

y financiero expresa que el supervisor debe recibir a satisfacción los bienes y servicios del objeto del contrato estatal y coordinar las instancias necesarias para adelantar los trámites para la liquidación del contrato y entregar los documentos soporte que le correspondan para efectuarla.

### **APOYO A LA SUPERVISIÓN – Contrato de Prestación de Servicios**

Las entidades estatales pueden celebrar contratos de prestación de servicios para apoyar las actividades de supervisión, consignando en ellos las actividades propias del apoyo a la supervisión. El alcance de dicho apoyo dependerá del objeto y las obligaciones determinadas en el contrato de prestación de servicios, marco dentro del cual el contratista desarrollará las actividades tendientes a soportar el seguimiento del contrato y apoyar la verificación del cumplimiento, en las condiciones establecidas en el contrato vigilado, sin que ello implique que asuma directamente la supervisión. Así, por ejemplo, el contratista de prestación de servicios podrá revisar los entregables, productos, en general, los requisitos para el pago y darle su concepto al supervisor. De todos modos, quien autorizará el pago ante la entidad estatal será el funcionario sobre quien recae la supervisión.

En este punto, es oportuno aclarar que el contrato por prestación de servicios no le otorga al particular la condición de servidor público, la aclaración anterior es importante en la medida en que quienes ejerzan las funciones de supervisión o interventoría se encontrarán sujetos a la aplicación del régimen de responsabilidad civil, penal, disciplinario y fiscal: el primero –supervisor– en virtud de su condición de servidor público, el segundo –interventor– en virtud de una expresa disposición legal contenida en el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011. Por su parte, en relación con los contratistas de prestación de servicios que apoyen las labores de supervisión, en los términos del artículo 52 de la Ley 80 de 1993, se les aplica el régimen general de responsabilidad, según el cual el contratista estatal responderá civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley.

Por consiguiente, la responsabilidad de un contratista de apoyo a las funciones de un supervisor conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, corresponderá al alcance material y temporal determinados por el objeto contractual, las obligaciones y el plazo del contrato de prestación de servicios suscrito por el contratista que presta el apoyo.



## FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 27 Diciembre 2024



### Concepto C-1004 de 2024

**Temas:** CONTRATO ESTATAL – Funciones de control y vigilancia / SUPERVISIÓN – Ejercicio – Alcance / APOYO A LA SUPERVISIÓN – Contrato de prestación de servicios

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. P20241217012581

Estimado señor :

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 17 de diciembre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

*¿Cuál es la responsabilidad del contratista que actúa como apoyo a la supervisión en el marco de la ejecución contractual?*

De manera preliminar, resulta necesario resaltar 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



## FORMATO PQRSD

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.

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 el problema jurídico de su consulta.

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico:

i) ¿Cuál es la responsabilidad del contratista que actúa como apoyo a la supervisión en el marco de la ejecución contractual?

### 2. Respuesta:

Las entidades estatales pueden celebrar contratos de prestación de servicios para apoyar las actividades de supervisión, consignando en ellos las actividades propias del apoyo a la supervisión. El alcance de dicho apoyo dependerá del objeto y las obligaciones determinadas en el contrato de prestación de servicios, marco dentro del cual el contratista desarrollará las actividades tendientes a soportar el seguimiento del contrato y apoyar la verificación del cumplimiento, en las condiciones establecidas en el contrato vigilado, sin que ello implique que asuma directamente la supervisión. Así, por ejemplo, el contratista de prestación de servicios podrá revisar los entregables, productos, en general, los requisitos para el pago y darle su concepto al supervisor. De todos modos, quien autorizará el pago ante la entidad estatal será el funcionario sobre quien recae la supervisión.

En este punto, es oportuno aclarar que el contrato por prestación de servicios no le otorga al particular la condición de servidor público, la aclaración anterior es importante en la medida en que quienes ejerzan las funciones de supervisión o interventoría se encontrarán sujetos a la aplicación del régimen de responsabilidad civil, penal, disciplinario y fiscal: el primero –supervisor– en virtud de su condición de servidor público, el segundo –interventor– en



## FORMATO PQRS

virtud de una expresa disposición legal contenida en el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011. Por su parte, en relación con los contratistas de prestación de servicios que apoyen las labores de supervisión, en los términos del artículo 52 de la Ley 80 de 1993, se les aplica el régimen general de responsabilidad, según el cual el contratista estatal responderá civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley.

Por consiguiente, la responsabilidad de un contratista de apoyo a las funciones de un supervisor conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, corresponderá al alcance material y temporal determinados por el objeto contractual, las obligaciones y el plazo del contrato de prestación de servicios suscrito por el contratista que presta el apoyo.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

El Estado acude a la contratación de bienes, obras y servicios para cumplir los fines que le impone el ordenamiento jurídico, la continuidad y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados y de quienes colaboran en la consecución de dichos fines, entre otros<sup>1</sup>. 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 –EGCAP– establece 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, para efectos de que las finalidades perseguidas con la celebración de los negocios jurídicos se logren de manera satisfactoria.

Por esto, el Estatuto General de Contractual de la Administración Pública 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, las condiciones de calidad ofrecidas, etc. Esta obligación se



## FORMATO PQRS

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. Allí 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 contractual. También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales<sup>1</sup>.

Frente a la supervisión de los contratos estatales se tiene que 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 *ibidem* establece 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”. Además, el legislador 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 requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo

<sup>1</sup> Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011.



## FORMATO 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”.

En relación con las definiciones de *supervisión* e *interventoría*, doctrinariamente se ha establecido la diferencia entre una y otra, de la siguiente manera:

“La supervisión (...) es ejercida por la propia entidad contratante cuando no requiere conocimientos técnicos especializados. Por contraste, a la interventoría se le concibe alrededor de la necesidad de tales conocimientos. Esa diferenciación entonces nos permite decir que entre una y otra figuras hay una comunidad de propósito con una diferencia de grado: en la interventoría se acude a un consultor especializado con un grado de conocimiento técnico superior a aquel del que disponga la entidad, a propósito de que se constituya en «sus ojos» en frente de la ejecución del contrato. Es por ello que a la interventoría se le hace consistir de acuerdo con la definición legal, «en el seguimiento técnico» del cumplimiento del contrato, cuando el mismo «suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen». En su propósito de hacer evidente esta diferenciación, el proyecto de ley que condujo al Estatuto Anticorrupción buscaba enmarcar a la interventoría en la función técnica exclusivamente, intención que se vio frustrada cuando a la definición propuesta, y hoy contenida en el citado artículo 83, vino a agregarse una frase final que aclara que la misma podrá extenderse a «otros aspectos del contrato» en adición a aquellos de naturaleza técnica”<sup>2</sup>

Por otro lado, quien ejerza la vigilancia de la ejecución del contrato, ya sea mediante la supervisión o mediante la interventoría, puede hacer uso de las facultades previstas en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 para efectuar el seguimiento al cumplimiento obligacional del contrato y estará sometido a los deberes y responsabilidades que implica el ejercicio de dicha actividad.

De acuerdo con lo expuesto, la supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, realizada directamente por la entidad estatal a través de un servidor público idóneo en particular designado para ejercer el rol de supervisor. En la medida que este seguimiento tiene la finalidad de garantizar el debido

<sup>2</sup> SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho contractual público. 1ª Ed. Legis, 2014. Bogotá. p. 256.



## FORMATO PQRS

cumplimiento del contrato, su alcance se extiende principalmente durante la etapa de ejecución, que es el periodo donde se deben cumplir el grueso de las obligaciones contractuales. Sin perjuicio de esto, es importante tener en cuenta que la "Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado"<sup>3</sup> de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra eficiente en lo relacionado con las funciones de vigilancia en lo contable y financiero expresa que el supervisor debe recibir a satisfacción los bienes y servicios del objeto del contrato estatal y coordinar las instancias necesarias para adelantar los trámites para la liquidación del contrato y entregar los documentos soporte que le correspondan para efectuarla.

### 4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993, artículo 13 y 32.
- Ley 1474 de 2011, artículo 83 y 84.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado. Disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_para\\_el\\_ejercicio\\_de\\_las\\_funciones\\_de\\_supervision\\_e\\_interventoria\\_de\\_los\\_contratos\\_del\\_estado.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf)
- SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Estudios de derecho contractual público. 1ª Ed. Legis, 2014. Bogotá. p. 256.

### 5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente sobre la obligación de controlar y vigilar la ejecución de los contratos estatales, se pronunció en los conceptos con radicado 420191300004799, emitido el 30 de agosto de 2019, y 420191300008240 del 20 de diciembre de 2019; y en los

---

<sup>3</sup> Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado. Disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_para\\_el\\_ejercicio\\_de\\_las\\_funciones\\_de\\_supervision\\_e\\_interventoria\\_de\\_los\\_contratos\\_del\\_estado.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf)



## FORMATO PQRSD

conceptos C-064 del 28 de febrero 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 de 26 de mayo de 2020, C-765 de 1 de enero de 2021, C-603 de 02 de noviembre de 2021, C-745 de 3 de febrero de 2022, C-506 del 3 de agosto de 2022, C-577 del 15 de septiembre de 2022, C-620 de 27 de septiembre de 2022, C-830 del 28 de noviembre de 2022 y C-541 del 11 de octubre de 2024. 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: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>

Le informamos que ya se encuentra disponible la **Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación**. En este documento podrás consultar una serie de pautas para el manejo de ofertas artificialmente bajas, en línea con las mejores prácticas internacionales en la materia. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pleigos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-el-manejo-de-ofertas-artificialmente-baja-0>

De otra parte, te contamos que ya publicamos la **Guía para incentivar la participación de Mujeres en el Sistema de Compras y Contratación Pública**. Esta guía tiene como finalidad ofrecer información de valor para que las Entidades Estatales fomenten de manera efectiva la participación de las mujeres en el mercado de compras públicas. Puedes consultar la guía en el siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pleigos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-incentivar-la-participacion-de-las-mujeres>

También te invitamos a consultar la **versión VIII de 2024**, del **Boletín de Relatoría** de la Subdirección de Gestión Contractual relacionado con la participación de las MIPYMES en los procesos de compra y contratación pública, el cual se puede descargar en la página web de la Agencia: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/files\\_2020/boletin\\_de\\_realtoria\\_viii.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/boletin_de_realtoria_viii.pdf)



## FORMATO PQRS

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

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Rey David Siado Quintero  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Ximena Ríos López  
Gestor Código T1 - 11 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE