



## SUPERVISIÓN – Noción – Ley 1474 de 2011

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».

## CONTRATOS ESTATALES – Deber de vigilancia y control

[...] 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 del mismo, 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 – Características

se infieren las siguientes características, en relación con 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 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; v) le es inherente el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico del contrato vigilado.

## INTERVENTORÍA – Características

Por su parte la interventoría: i) será 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 justifiquen» —art. 83, Ley 1474 de 2011—. ii) Este mecanismo de vigilancia exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados. iii) Por lo anterior, la entidad contrata un experto a través de un 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, dentro de sus obligaciones se debe estipular que « las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor»

—art. 83, inciso 3—. vi) El contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad  
—art. 83, inciso 4—.

## **SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA – Concurrencia**

[...] En cuanto a la concurrencia entre la Supervisión y la Interventoría, la «Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado» indica que: Por regla general, las funciones de supervisión e interventoría no son concurrentes en relación con un mismo contrato.

Sin embargo, en caso de que sea necesario, la Entidad Estatal puede determinar que la vigilancia del contrato principal se realice de manera conjunta entre un supervisor y un interventor, caso en el cual en el contrato de interventoría deben indicarse las actividades a cargo del interventor, de tal manera que las demás actividades de vigilancia se entienden a cargo del supervisor, sin que en ningún caso pueda haber duplicidad de funciones.

En estos casos, también es recomendable que en la designación que se haga al supervisor del contrato se especifique el tipo de seguimiento que debe hacer a la ejecución contractual, con el fin de que sepa que algunas de las actividades propias de la supervisión van a ser ejercidas por la interventoría.

## **SUPERVISIÓN – Designación – Plazo**

En consecuencia, la designación podrá hacerse por el representante legal de la entidad o por el ordenador del gasto, en caso de que esta función se encuentre delegada, después de iniciada la planeación del contrato, pero a más tardar en el momento de la adjudicación, sin perjuicio de las funciones que se definan en el pliego de condiciones, en cláusulas del contrato, en el manual de contratación o en el acto por medio del cual se asigne la función al servidor público escogido para ejercer la supervisión

## **COMISARIO DE FAMILIA – Funciones**

Dado que el Comisario de Familia es un servidor público de carrera administrativa, sus funciones se deben ceñir a lo dispuesto en la norma anteriormente citada y al respectivo manual específico de funciones y competencias laborales, en donde consta, entre otros, el área funcional, la descripción de funciones esenciales, los conocimientos básicos, las competencias comportamentales y los requisitos de formación académica del Comisario de Familia. En cuanto a la posibilidad de que el Comisario/Defensor de Familia funja como supervisor de un contrato de prestación de servicios dependerá, en estricto sentido, del ejercicio de su deber funcional, entendido este como las funciones descritas en el artículo 86 de la Ley 1098 de 2006, y de las directrices y funciones específicas que le asigne el jefe inmediato, siempre que estas se encuentren circunscritas al nivel jerárquico, naturaleza jerárquica y área funcional del empleo, estas directrices se fundamentan en la asignación de funciones a los servidores públicos de que trata el artículo 2.2.5.5.52 del Decreto 1083 de 2015

Bogotá D.C., XX de noviembre de 2022.



Señor  
**Carlos Ferney Murcia**  
Bogotá D.C.

### Concepto C – 818 de 2022

**Temas:** SUPERVISIÓN – Noción – Ley 1474 de 2011 / CONTRATOS ESTATALES – Deber de vigilancia y control / SUPERVISIÓN – Características – Diferencias – Interventoría / INTERVENTORÍA – Características / SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA – Concurrencia / SUPERVISIÓN – Designación – Plazo / COMISARIO DE FAMILIA – Funciones

**Radicación:** Respuesta a la consulta P20221013010338

Estimado señor Murcia:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 4 de octubre de 2022, remitida a esta Entidad por el Departamento Administrativo de la Función Pública el 12 de octubre de 2022.

#### 1. Problema planteado

Usted formula la siguiente pregunta:

«Los defensores de familia o comisarios de familia pueden ser interventores o auditores de contratos de prestación de servicios o de cualquier otra clase de contrato o convenio, en caso afirmativo que norma lo regula».

#### 2. Consideraciones





En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene atribuciones para responder solicitudes 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 concretos de todos los partícipes de la contratación estatal ni para asesorar procesos de contratación.

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. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Sin perjuicio de lo anterior, la Subdirección de Gestión Contractual, dentro de los límites de sus atribuciones, resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Con este objetivo se analizarán los siguientes temas: i) Contrato de prestación de servicios profesionales. Requisitos y límites para su celebración; ii) la obligación de controlar y vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales; y iii) el ejercicio de funciones de supervisión de contratos de prestación de servicios.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente analizó el contrato de prestación de servicios en los conceptos C-047 del 18 de febrero de 2020, C-071 del 4 de marzo de 2020, C-188 del 13 de abril de 2020, C-005, 006, 018 y 138 del 11 de mayo de 2020, C-053, 175, 255, 282, 293 y 320 del 12 de mayo de 2020, C-288 del 27 de mayo de 2020, C-345 del 23 de junio de 2020, C-484 del 6 de agosto de 2020, C-608 del 1 de octubre de 2020, C-145 del 8 de abril del 2021, C-491 del 14 de septiembre de 2021, C-517 del 30 de septiembre de 2021, C-707 del 17 de enero de 2022, C-019 del 21 de febrero de 2022, C-024 del 2 de marzo de 2022 y C-491 del 1 de agosto de 2022. Por otra parte, esta Agencia se pronunció sobre la obligación de controlar y vigilar la ejecución de los contratos estatales en los conceptos con radicado 4201913000004799, emitido el 30 de agosto de 2019, y 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019; y en los 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 y C-620 del 27 de septiembre de 2022. Las tesis y argumentos expuestos en dichos conceptos se reiteran y se complementan en lo pertinente a continuación:

## **2.1. Contrato de prestación de servicios profesionales. Requisitos y límites para su celebración**

El contrato de prestación de servicios es un contrato estatal típico, regulado en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Es definido como aquel que «celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable». La celebración de dicho contrato debe efectuarse a través de la modalidad de contratación directa. Así lo dispone el artículo 2, numeral 4º, literal h), de la Ley 1150 de 2007:

La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

[...]

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

[...]

h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.

En tal sentido, el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015 reglamenta la contratación directa para los contratos de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos los cuales solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales, en los siguientes términos:

Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del

cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos.

A partir de las disposiciones citadas, así como de la reciente Sentencia de Unificación de Jurisprudencial del 9 de septiembre de 2021, proferida por el Consejo de Estado<sup>1</sup>, es posible señalar las siguientes características del contrato de prestación de servicios:

i) Solo puede celebrarse para realizar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», es decir, que hagan parte de su giro ordinario o quehacer cotidiano<sup>2</sup>.

ii) Respecto del tipo de personas que pueden ser contratadas, admite que se suscriba con personas naturales o jurídicas. Sin embargo, cuando se celebre con aquellas, la entidad estatal debe justificar, en los estudios previos, que las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados». Esto sucede en varios eventos, por ejemplo, cuando no exista personal de planta para ejecutar las labores; o existiendo, está sobrecargado de trabajo, necesitando apoyo externo; o habiendo personal de planta, carece de la experticia o conocimiento especializado, razón por la cual es necesario contratar los servicios de una persona natural que tenga el conocimiento y la experiencia en el tema.

iii) Si bien se celebran para obtener la prestación personal de un servicio, se diferencian del contrato de trabajo en que quien celebra el contrato de prestación de servicios debe mantener autonomía e independencia en la ejecución de la labor, lo que significa que no debe existir *subordinación* ni *dependencia*, que es uno de los elementos constitutivos del vínculo laboral<sup>3</sup>. Por eso, el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993 establece que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales». Este inciso, más que un enunciado que aluda al «ser», se refiere al «deber ser», pues debe interpretarse en el sentido de que los contratos de prestación de servicios

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Expediente No. 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16). M.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>2</sup> Así lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia de unificación en mención, al indicar que «cualquier contrato de prestación de servicios tiene por objeto genérico “desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”».

<sup>3</sup> El artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo establece: «1. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración. 2. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, empleador, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario».



profesionales *no pueden* generar relación laboral, ni dar lugar a que las entidades estatales paguen por su cuenta los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral del contratista. Tal como se indicó, no puede existir subordinación y dependencia; entonces, la relación laboral está proscrita y el contratista es quien, como «trabajador independiente» –como lo califican las normas de la seguridad social– debe cotizar por su cuenta y riesgo al Sistema de Seguridad Social Integral<sup>4</sup>.

A pesar de este mandato deontológico, es posible que en la práctica se configure una relación laboral, pues el contrato de trabajo es *de realidad*, y para perfeccionarlo rige el principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades. En el sentido anterior, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del segundo inciso del numeral 3º del artículo 32, indicando que «las expresiones acusadas del numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no vulneran los preceptos constitucionales, razón por la cual deberán ser declaradas exequibles, salvo que se acredite por parte del contratista la existencia de una relación laboral subordinada»<sup>5</sup>. Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación jurisprudencial del 9 de septiembre de 2021, se pronunció respecto de los criterios para identificar la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente por

---

<sup>4</sup> En efecto, el artículo 244 de la Ley 1955 de 2015 dispone, en lo pertinente: «Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.

[...]».

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. MP: Hernando Herrera Vergara.



contratos de prestación de servicios y definió tres reglas para el efecto<sup>6</sup>, aspectos que fueron aclarados posteriormente por Auto del 11 de noviembre de 2021<sup>7</sup>.

iv) Deben ser temporales. La sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado mencionada, frente a la duración del contrato de prestación de servicios señaló que solo puede celebrarse por un «término estrictamente indispensable». En ese entendido, unificó el sentido y alcance del término estrictamente indispensable como «aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento». De igual manera, señaló que «no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes». En sentido similar se manifestó la Corte Constitucional en la Sentencia C-154 de 1997, expresando que:

La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de Unificación Jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021. Radicado (1317-2016). El numeral primero de la parte resolutive de la sentencia señala lo siguiente: «Unificar la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el sentido de precisar las siguientes reglas en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes:

»(i) La primera regla define que el concepto de «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.

»(ii) La segunda regla establece un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.

»(iii) La tercera regla determina que frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal».

<sup>7</sup> Particularmente, sobre la regla de unificación número 2, el Consejo de Estado explica que «[...] si no están dados los presupuestos establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, no puede hablarse de una relación laboral encubierta. Por lo tanto, el término de treinta (30) días hábiles, a que alude la segunda regla de unificación, tal como se dijo en la sentencia del 9 de septiembre de 2021, debe entenderse como un indicador temporal para inferir que no hay solución de continuidad entre un contrato y otro sucesivo, y **solo para efectos de la prescripción de derechos laborales**» (Énfasis dentro del texto).



cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente<sup>8</sup>.

v) Se celebran a través de la modalidad de contratación directa, independientemente de la cuantía y del tipo de servicio profesional, siempre que su objeto no sea la consultoría. Esto por cuanto, como lo indicó el Consejo de Estado en otra sentencia de unificación jurisprudencial del año 2013, si bien en ambos existe un componente intelectual y profesional, el objeto del contrato de consultoría es especial y debe celebrarse, por regla general, mediante un concurso de méritos<sup>9</sup>. Esto también se deriva del artículo 2, numeral 4º, literal h) de la Ley 1150 de 2007, al señalar que procede la contratación directa para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas. Debe aclararse que no debe suscribirse un contrato de prestación de servicios profesionales para ejecutar actividades que se enmarcan en los otros contratos tipificados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como, por ejemplo, la construcción de una obra.

vi) Para su celebración no se requiere expedir un acto administrativo de justificación de la contratación directa<sup>10</sup>.

vii) El contrato admite la inclusión de cláusulas excepcionales. En los contratos de prestación de servicios se puede pactar la caducidad, la modificación, interpretación o terminación unilateral, como acuerdos o elementos accidentales, así que para ejercer estas

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de Unificación del 2 de diciembre de 2013. Exp. 41.719. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Además, el numeral 2º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de consultoría así: «Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

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

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

<sup>10</sup> Así lo dispone el artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015: «La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

»1. La causal que invoca para contratar directamente.

»2. El objeto del contrato.

»3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.

»4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

»Este acto administrativo no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y para los contratos de que tratan los literales (a) y (b) del artículo 2.2.1.2.1.4.3 del presente decreto».

exorbitancias deben incluirse expresamente, porque no se entienden pactadas como cláusula de la naturaleza. Así se infiere del artículo 14, numeral 2º, de la Ley 80 de 1993<sup>11</sup>.

viii) No es obligatoria la liquidación de estos contratos, como lo establece el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, mediante el cual se modificó el artículo 60 de la Ley 80 de 1993<sup>12</sup>.

ix) Para su celebración el contratista no requiere estar inscrito en el Registro Único de Proponentes –RUP–, como lo señala el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007<sup>13</sup>.

x) No es obligatoria la exigencia de garantías<sup>14</sup>.

xi) Como los demás contratos estatales, se trata de un contrato solemne que debe constar por escrito y debe ser publicado en el SECOP.

xii) Como especies del género *prestación de servicios*, se incluyen los *contratos de prestación de servicios profesionales*, los *contratos de prestación de servicios de apoyo a*

---

<sup>11</sup> La norma expresa: «Art. 14. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

[...]

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

[...].»

<sup>12</sup> La norma dispone: «La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión».

<sup>13</sup> Según dicho artículo: «Art. 6. Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.

[...].»

<sup>14</sup> Así lo establece el Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos».



la gestión y los contratos de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales<sup>15</sup>. La diferencia entre el contrato de prestación de servicios profesionales con las otras dos especies del género en el cual se ubican, radica en su contenido intelectual intangible y, al mismo tiempo, en la formación profesional que se exige para desempeñar la labor. Así lo consideró el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación jurisprudencial del 2 de diciembre de 2013, al explicar que:

Su objeto está determinado por el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad, tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, con conocimientos especializados siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas consideradas legalmente como profesionales. Se caracteriza por demandar un conocimiento intelectual cualificado: el saber profesional<sup>16</sup>.

Lo expuesto, según la jurisprudencia citada, se diferencia del objeto del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, en los siguientes aspectos:

Su objeto contractual participa de las características encaminadas a desarrollar actividades identificables e intangibles. Hay lugar a su celebración en aquellos casos en donde las necesidades de la Administración no demanden la presencia de personal profesional.

Aunque también se caracteriza por el desempeño de actividad intelectual, ésta se enmarca dentro de un saber propiamente técnico; igualmente involucra actividades en donde prima el esfuerzo físico o mecánico, en donde no se requiere de personal profesional.

---

<sup>15</sup> El Decreto 1082 de 2015 lo establece de la siguiente manera: «Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

»Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

»La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos».

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de Unificación del 2 de diciembre de 2013. Exp. 41.719. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Dentro de su objeto contractual pueden tener lugar actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que satisfaga los requisitos antes mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación<sup>17</sup>.

En este sentido, el contrato de prestación de servicios *profesionales* se caracteriza porque su objeto guarda relación con el desarrollo de actividades que demandan competencias y habilidades profesionales o especializadas de la persona natural o jurídica a contratar, de manera que se trata de un *saber intelectual cualificado*. En cambio, los contratos de prestación de servicios de *apoyo a la gestión* y de *servicios artísticos* no involucran ese conocimiento profesional o especializados para su ejecución. En los contratos de apoyo a la gestión el contratista desempeña un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento, o soporte, donde «lo predominante es el actuar como ejecutor, con el propósito y finalidad de satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento de la misma, por personas no profesionales y que no implican el ejercicio de funciones públicas administrativas». Igualmente, en el contrato de prestación de servicios artísticos lo prevalente es que la persona que lo ejecute se trate de un artista, es decir, «una persona reconocida como realizador o productor de arte, de obras de arte, ejecutor de trabajos artísticos», para lo cual es indiferente el carácter de profesional.

## 2.2. La obligación de controlar y vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales

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>18</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 —en adelante 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 contractual alude a la obligación mencionada, que guarda relación con el principio de responsabilidad que rige la celebración y ejecución de los

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Artículo 3 de la Ley 80 de 1993.



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 del mismo, 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.

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<sup>19</sup>. También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual<sup>20</sup> y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales<sup>21</sup>.

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 de esta forma garantizar la satisfacción de las necesidades que la administración buscaba alcanzar con la celebración del respectivo contrato<sup>22</sup>.

En este punto, se reitera lo expuesto en el concepto emitido por esta Agencia con el radicado 4201913000008240, del 20 de diciembre de 2019, esto es, que «el seguimiento de la ejecución del contrato para su dirección, control y vigilancia del correcto cumplimiento

---

<sup>19</sup> Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>20</sup> Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>21</sup> Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011.

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sección 3ª. Sentencia del 27 de noviembre de 2017. M.P. Jaime Orlando Santofimio. Exp. 51.802.

del objeto es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación, dentro de las cuales, se encuentra la posibilidad de pactar y ejercer las cláusulas exorbitantes, la designación de una supervisión o la contratación de una interventoría para vigilar la ejecución del contrato y la facultad de pactar e imponer multas, cláusula penal o hacer efectivas las garantías del contrato, previa declaratoria de incumplimiento de las obligaciones del contrato, en aras de lograr la satisfacción de las necesidades de bienes, obras o servicios que se pretenden suplir con la celebración de los contratos estatales». Teniendo en cuenta el objeto de la consulta, a continuación, se procede exponer el marco normativo que rige el ejercicio de la supervisión de los contratos de prestación de servicios.

### **2.3. La supervisión e interventoría en los contratos estatales. Consideraciones particulares sobre el ejercicio de funciones de supervisión de contratos de prestación de servicios.**

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»<sup>23</sup>. El legislador

---

<sup>23</sup> «Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

»La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

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

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

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

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 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 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>24</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, según lo expresado por esta Agencia<sup>25</sup>, de las disposiciones contenidas en la Ley 1474 de 2011 se infieren las siguientes características,

---

»Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará la materia».

<sup>24</sup> BELTRÁN SUÁREZ, Gonzalo. Estudios de derecho contractual público. 1ª Ed. Legis, 2014. Bogotá. p. 256.

<sup>25</sup> Radicado # 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019.



en relación con 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 extensión<sup>26</sup>—; 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; v) le es inherente el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico del contrato vigilado.

Por su parte la interventoría: i) será 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 justifiquen» —art. 83, Ley 1474 de 2011—. ii) Este mecanismo de vigilancia exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados. iii) Por lo anterior, la entidad contrata un experto a través de un concurso de méritos, al tratarse la interventoría de una especie del contrato de consultoría —art. 32, numeral 2, inciso 2, Ley 80 de 1993<sup>27</sup>—, 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, dentro de sus obligaciones se debe estipular que «las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor» —art. 83, inciso 3—. vi) El contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad —art. 83, inciso 4—.

Sin perjuicio de las diferencias señaladas en los párrafos anteriores, cabe destacar que son más las similitudes que existen entre la supervisión y la interventoría, pues ambos son mecanismos a través de los cuales las entidades estatales cumplen su deber de vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales. En este sentido, sus actividades son bastante similares y cuentan con una finalidad común, por lo que sus diferencias no son tan sustanciales y se resumen en los aspectos indicados.

De acuerdo con lo anterior, el interventor es un contratista externo a la entidad estatal y al contratista vigilado, de manera que es seleccionado por la entidad estatal

---

<sup>26</sup> A excepción de la interventoría del contrato de obra adjudicado por licitación pública que es obligatoria según el numeral 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

<sup>27</sup> «Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría[...].»



mediante los procedimientos de selección establecidos en el EGCAP; en principio, mediante un concurso de méritos.

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<sup>28</sup>.

Ahora bien, en cuanto a la concurrencia entre la Supervisión y la Interventoría, la «Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado»<sup>29</sup> indica que:

Por regla general, las funciones de supervisión e interventoría no son concurrentes en relación con un mismo contrato.

Sin embargo, en caso de que sea necesario, la Entidad Estatal puede determinar que la vigilancia del contrato principal se realice de manera conjunta entre un supervisor y un interventor, caso en el cual en el contrato de interventoría deben indicarse las actividades a cargo del interventor, de tal manera que las demás actividades de vigilancia se entienden a cargo del supervisor, sin que en ningún caso pueda haber duplicidad de funciones.

En estos casos, también es recomendable que en la designación que se haga al supervisor del contrato se especifique el tipo de seguimiento que debe hacer a la ejecución contractual, con el fin de que sepa que algunas de las actividades propias de la supervisión van a ser ejercidas por la interventoría.

Finalmente, en cuanto a la designación del supervisor, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en la «Guía para el ejercicio de las

---

<sup>28</sup> «Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

<sup>29</sup> Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/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)





funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado»<sup>30</sup> señala que el supervisor debe ser un funcionario de la entidad estatal y recomienda que, si bien este no requiere un perfil predeterminado, esta designación se haga con un funcionario que pueda actuar al menos como par del contratista y que tenga asignadas funciones relacionadas con el objeto contractual. Así mismo, en la Guía mencionada se señala que la designación debe estar antecedida de un análisis de la carga operativa del funcionario al que se le asigna la función, para no incurrir en el riesgo de que el supervisor no pueda desempeñar la labor de manera adecuada.

La designación, igualmente, se recomienda que se efectúe en la fecha en que se adjudique el contrato o cuando se suscriba, tratándose de contratación directa. El supervisor designado, además, debe ser comunicado de la labor encomendada y debe conocer las obligaciones del contrato para efectos de que pueda desempeñar su labor de manera idónea.

En el mismo orden, respecto al plazo para la designación del supervisor, la Guía en mención establece que:

En la etapa de planeación del Proceso de Contratación, la Entidad Estatal debe establecer la forma como supervisará la ejecución del contrato e indicar si lo hace a través de un supervisor, de un interventor o de las dos figuras de manera concurrente.

[...]

En la etapa de planeación del Proceso de Contratación, la Entidad Estatal debe identificar el perfil del supervisor para poderlo designar a más tardar al final de la audiencia de adjudicación, cuando el Proceso de Contratación es competitivo o en la fecha de la firma del contrato en los Procesos de Contratación sin competencia. La Entidad Estatal puede designar el supervisor en cualquier momento del Proceso de Contratación una vez iniciada la etapa de planeación.

En ese sentido, como bien lo establece la «Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado», y teniendo en cuenta que no hay norma que establezca una prohibición en tal sentido, la designación del Supervisor se puede realizar «en cualquier momento del Proceso de Contratación una vez iniciada la etapa de planeación» y «a más tardar al final de la audiencia de adjudicación, cuando el Proceso de Contratación es competitivo o en la fecha de la firma del contrato en los Procesos de Contratación sin competencia». Al respecto, cabe recordar el artículo

---

30 Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/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)



2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 define el Proceso de Contratación como el «Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde».

En consecuencia, la designación podrá hacerse por el representante legal de la entidad o por el ordenador del gasto, en caso de que esta función se encuentre delegada, después de iniciada la planeación del contrato, pero a más tardar al momento de la adjudicación, sin perjuicio de las funciones que se definan en el pliego de condiciones, en las cláusulas del contrato, en el manual de contratación o en el acto por medio del cual se asigne la función al servidor público escogido para ejercer la supervisión<sup>31</sup>.

Adicionalmente, es importante resaltar, según lo mencionado en la «Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado», que para la designación del supervisor del contrato no se requiere que en el manual de funciones de la entidad estatal se establezca expresamente la obligación de supervisar contratos, pues la misma es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos.

En cuanto a la vigilancia de la ejecución de contratos de prestación de servicios debe advertirse que, ni en la «Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado», ni en los demás instrumentos expedidos por esta Agencia de conformidad con las funciones atribuidas por el Decreto 4170 de 2011, se establecen lineamientos específicos aplicables en estos contratos. Sin embargo, en la mencionada guía se señala que tanto supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos respecto de los cuales ejercen sus correspondientes obligaciones. Dicha labor debe ir dirigida a verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas, por lo que están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado. De hecho, conforme a lo manifestado por esta Agencia en la mencionada Guía, los supervisores e intervenciones tienen funciones generales como:

- Apoyar el logro de los objetivos contractuales.
- *Velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato.*

---

<sup>31</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto del 6 de mayo de 2019. Rad. 140.881.

- *Mantener en contacto a las partes del contrato.*
- Evitar la generación de controversias y propender por su rápida solución.
- Solicitar informes, llevar a cabo reuniones, integrar comités y desarrollar otras herramientas encaminadas a verificar la adecuada ejecución del contrato.
- Llevar a cabo las labores de monitoreo y control de riesgos que se le asignen, en coordinación con el área responsable de cada riesgo incluido en el mapa correspondiente, así como la identificación y tratamiento de los riesgos que puedan surgir durante las diversas etapas del contrato.
- *Aprobar o rechazar por escrito, de forma oportuna y motivada la entrega de los bienes o servicios, cuando éstos no se ajustan a lo requerido en el contrato, especificaciones técnicas, condiciones y/o calidades acordadas.*
- *Suscribir las actas que se generen durante la ejecución del contrato para dejar documentadas diversas situaciones y entre las que se encuentran: actas de actas parciales de avance, actas parciales de recibo y actas de recibo final.*
- Informar a la Entidad Estatal de hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato; así como entregar los soportes necesarios para que la Entidad Estatal desarrolle las actividades correspondientes.
- Informar a la Entidad Estatal cuando se presente incumplimiento contractual; así como entregar los soportes necesarios para que la Entidad Estatal desarrolle las actividades correspondientes. (Énfasis fuera de texto).

Según se desprende del apartado en cita, el ejercicio de la vigilancia de la ejecución del contrato estatal conlleva la tarea de velar por el cumplimiento de los plazos, calidades, cantidades y adecuada ejecución de los recursos del contrato. Debido a esto, es a los supervisores y/o interventores a quienes corresponde, en primera medida, verificar las entregas de bienes, obras o servicios realizadas por el contratista, determinando si las mismas se ajustan a las condiciones pactadas. Tales actividades propias de la custodia a la debida ejecución de los contratos estatales también implican el deber de supervisores e interventores de concurrir a la suscripción de documentos como actas parciales de avance, actas parciales de recibo y actas de recibo final.

En ese sentido, la obligación general de vigilancia de la ejecución del contrato implica que los supervisores de la generalidad de contratos –incluso los de prestación de servicios– tienen el deber de aprobar o rechazar las entregas realizadas por el contratista, según se ajusten o no a las condiciones pactadas. En todo caso, es importante que tales funciones sean concordantes con las obligaciones del respectivo contrato, por lo que en el marco de la autonomía que tiene la entidad para desarrollar el proceso de contratación,



podría optar por realizar estipulaciones dentro del pliego de condiciones o la minuta del contrato tendientes a señalar actividades específicas cuyo desarrollo esté sujeto a mecanismos concretos de vigilancia por parte del supervisor, como, por ejemplo, el levantamiento de actas de las diferentes entregas que realice el contratista, la presentación de informes, la celebración de reuniones periódicas y, en general, las actuaciones que sean pertinentes para garantizar la vigilancia de la debida ejecución del respectivo contrato estatal y el cumplimiento de sus objetivos.

Sin perjuicio de lo anterior, debe recordarse que, conforme a lo manifestado en el numeral 2.1 del presente concepto, la autonomía del contratista en la ejecución del contrato es un elemento característico de los contratos de prestación de servicios profesionales, el cual supone la ausencia de dependencia entre la entidad contratante y el contratista. Esto resulta importante por cuanto, el ejercicio de las labores propias de la vigilancia a la ejecución de contratos no puede devenir en una relación de subordinación entre el supervisor y el contratista, en la medida que ello no solo socavaría la independencia del contratista para ejecutar el contrato, sino que podría devenir en la existencia de una relación laboral, en atención a la figura del contrato realidad. En consideración a esto se estima que, la posibilidad de requerir la anuencia del supervisor como un condicionamiento de la ejecución de ciertas actividades del contrato, debe ser ejercida de tal manera que la labor de la supervisión se limite a lo señalado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Ahora bien, conforme a la consulta realizada, es pertinente detenernos en las funciones propias de los defensores y comisarios de familia las cuales están contempladas en el artículo 86 de la Ley 1098 de 2006 –por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia– a saber, son:

1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.
2. Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.
3. Recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.
4. Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar
5. Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia intrafamiliar.
6. Practicar rescates para conjurar las situaciones de peligro en que pueda encontrarse un niño, niña o adolescente, cuando la urgencia del caso lo demande.
7. Desarrollar programas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.



8. Adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos de maltrato infantil y denunciar el delito.
9. Aplicar las medidas policivas que correspondan en casos de conflictos familiares, conforme a las atribuciones que les confieran los Concejos Municipales.

Dado que el Comisario de Familia es un servidor público de carrera administrativa, sus funciones se deben ceñir a lo dispuesto en la norma anteriormente citada y al respectivo manual específico de funciones y competencias laborales<sup>32</sup>, en donde consta, ente otros, el área funcional, la descripción de funciones esenciales, los conocimientos básicos, las competencias comportamentales y los requisitos de formación académica del Comisario de Familia. En cuanto a la posibilidad de que el Comisario/Defensor de Familia funja como supervisor de un contrato de prestación de servicios dependerá, por una parte, del ejercicio de su deber funcional, entendido este como las funciones descritas en el artículo 86 de la Ley 1098 de 2006, y de las directrices y funciones específicas que le asigne el jefe inmediato. Por otra parte, es preciso recordar que la «Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado», expedida por esta Agencia, señala que para la designación del supervisor del contrato no se requiere que en el manual de funciones de la entidad estatal se establezca expresamente la obligación de supervisar contratos, pues la misma es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos. Así las cosas, los defensores y comisarios de familia, como servidores públicos puede fungir como supervisores de los contratos. No obstante, se recomienda que la designación del supervisor se haga con un funcionario que pueda actuar al menos como par del contratista y que tenga asignadas funciones relacionadas con el objeto contractual. Adicionalmente, es recomendable que la entidad realice un análisis de la carga operativa de que va a ser designado.

Ahora bien, respecto a la posibilidad de que el Comisario de Familia funja como interventor, debe recordarse que la interventoría es un mecanismo de vigilancia que solo es obligatorio para el seguimiento de los contratos de obra adjudicados por licitación pública y 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 justifiquen». Así mismo, este mecanismo de vigilancia exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados, por lo cual la entidad contrata un experto a través de un concurso de méritos.

Con todo, es preciso señalar que, la competencia consultiva atribuida a la Agencia Nacional de Contratación Pública por los artículos 3-5 y 11-8 del Decreto 4170 de 2011, se

---

<sup>32</sup> El cual puede ser consultado en el siguiente link:

<https://www.itagui.gov.co/uploads/entidad/funcionarios/0848a-45-202-03-comisario-de-familia.pdf>

limita a la interpretación de normas generales en materia de contratación pública, facultad en ejercicio de la cual, a lo largo del presente concepto se caracterizó el contrato de prestación de servicios y se estableció el alcance del ejercicio de la supervisión de contratos estatales.

### 3. Respuesta

«Los defensores de familia o comisarios de familia pueden ser interventores o auditores de contratos de prestación de servicios o de cualquier otra clase de contrato o convenio, en caso afirmativo que norma lo regula».

Conforme lo expuesto a lo largo de este concepto, el seguimiento de la ejecución del contrato para su dirección, control y vigilancia del correcto cumplimiento del objeto es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación. Dentro de los mecanismos a través de los cuales se ejerce dicha vigilancia se encuentra la designación de una supervisión o la contratación de una interventoría.

Por un lado, del contenido de la Ley 1474 de 2011 se infieren las siguientes características en relación con 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 extensión<sup>33</sup>—; 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; v) le es inherente el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico del contrato vigilado.

Por su parte, la interventoría: i) será 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 justifiquen» —art. 83, Ley 1474 de 2011—. ii) Este mecanismo de vigilancia exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados. iii) Por lo anterior, la entidad contrata un experto a través de un concurso de méritos, al tratarse la interventoría de una especie del contrato de consultoría —art. 32, numeral 2, inciso 2, Ley 80 de 1993<sup>34</sup>—, de manera que la interventoría es realizada por una «persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal» —art. 83, Ley

---

<sup>33</sup> A excepción de la interventoría del contrato de obra adjudicado por licitación pública que es obligatoria según el numeral 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

<sup>34</sup> «Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría[...]



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, dentro de sus obligaciones se debe estipular que «las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor» —art. 83, inciso 3—. vi) El contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad —art. 83, inciso 4—.

Ahora bien, dado que el Comisario de Familia es un servidor público de carrera administrativa, sus funciones se deben ceñir a lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006 y al respectivo manual específico de funciones y competencias laborales, en donde consta, entre otros, el área funcional, la descripción de funciones esenciales, los conocimientos básicos, las competencias comportamentales y los requisitos de formación académica del Comisario de Familia. En cuanto a la posibilidad de que el Comisario y/o Defensor de Familia funja como supervisor de un contrato de prestación de servicios dependerá, por una parte, del ejercicio de su deber funcional, entendido este como las funciones descritas en el artículo 86 de la Ley 1098 de 2006, y de las directrices y funciones específicas que le asigne el jefe inmediato. Por otra parte, es preciso recordar que la «Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado», expedida por esta Agencia, señala que para la designación del supervisor del contrato no se requiere que en el manual de funciones de la entidad estatal se establezca expresamente la obligación de supervisar contratos, pues la misma es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos. Así las cosas, los defensores y comisarios de familia, como servidores públicos, pueden fungir como supervisores de los contratos. No obstante, se recomienda que la designación del supervisor se haga con un funcionario que pueda actuar al menos como par del contratista y que tenga asignadas funciones relacionadas con el objeto contractual. Adicionalmente, es recomendable que la entidad realice un análisis de la carga operativa de que va a ser designado, para no incurrir en el riesgo de que el supervisor no pueda desempeñar la labor de manera adecuada.

Finalmente, respecto a la posibilidad de que el Comisario de Familia funja como interventor, debe recordarse que la interventoría es un mecanismo de vigilancia que solo es obligatorio para el seguimiento de los contratos de obra adjudicados por licitación pública y 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 justifiquen». Así mismo, este mecanismo de vigilancia exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados, por lo cual la entidad contrata un experto a través de un concurso de méritos.

Compartido por:



Colombia Compra Eficiente

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

Atentamente,

Original Firmado  
Nohelia del Carmen Zawady Palacio

**Nohelia del Carmen Zawady Palacio**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Gabriel Alejandro Murcia Taboada  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Diana Lucia Saavedra Castañeda  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio  
Subdirectora de Gestión Contractual

