



FORMATO PQRSD

ORDENADOR DEL GASTO – Funciones

De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, el ordenador del gasto es la autoridad responsable de la dirección y el compromiso de los recursos públicos de la entidad. Esta facultad no solo le otorga la potestad para iniciar y ejecutar los procesos de selección de contratistas, sino que también lo convierte en el garante de la correcta y oportuna ejecución del objeto contratado. Este deber se infiere de las responsabilidades que recaen sobre los servidores públicos, como se estipula en el numeral 1º del artículo 11 de la misma Ley 80 de 1993.

VIGILANCIA DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Marco jurídico – Obligación de la entidad – Objetivo

La Ley 80 de 1993 establece en sus artículos 4, 5, 12, 14 y 26, 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 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 su 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. [...]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.

SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA – Marco jurídico – Finalidad

[...] la Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. El artículo 83 de la referida ley, establece que “con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”.

SUPERVISIÓN DEL CONTRATO – Características

[...] de las disposiciones contenidas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, se infieren las siguientes características de la supervisión: i) la labor de supervisión siempre existirá en relación con cualquier contrato estatal, incluidos los contratos de prestación de servicios –a diferencia de la interventoría que depende del análisis de su necesidad y





FORMATO PQRS

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

MODIFICACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Aspectos generales – Límites

En efecto, aunque no existe un desarrollo legal o reglamentario sobre las reglas aplicables a la modificación del contrato estatal, los aportes de la jurisprudencia y de la doctrina han permitido estructurar los límites y requisitos de orden temporal, formal, material y axiológico para la modificación del contrato estatal. Estos límites deben ser respetados por la entidad contratante para preservar los principios de origen legal, como el de planeación, selección objetiva, libre concurrencia, transparencia, igualdad, entre otros.

Dentro de los límites de *orden temporal* están comprendidos: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado y; ii) la prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia.

En torno a los límites de *orden formal*, debe señalarse que, por un lado, es necesario que, la modificación de los contratos conste por escrito, dado el carácter solemne del contrato estatal y que sea suscrito por el jefe o representante legal o su delegado, de conformidad con los artículos 11 y 12 de la Ley 80 de 1993, así como el deber de la existencia de las disponibilidades presupuestales para el cumplimiento de las obligaciones. Por otro lado, la entidad debe motivar y justificar la modificación.

[...] Los *límites materiales* corresponden a la prohibición de modificar las condiciones sustanciales del contrato, que se presentará en los casos en que se incluyan elementos que, "*habiendo figurado en el procedimiento inicial, hubiera permitido la participación de otros interesados aparte de los inicialmente admitidos, o seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada*".

Finalmente, se encuentran los *límites axiológicos*, los cuales se fundan en la necesidad de preservar los principios de igualdad, transparencia, libertad de concurrencia, selección objetiva y planeación.

MODIFICACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Carácter Excepcional

Es claro, entonces, que según el marco jurídico y los parámetros fijados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los cuales comparte esta Agencia, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tienen *carácter excepcional* y solo procede cuando: se pretenda garantizar el interés público, la entidad haya verificado y cualquiera pueda constatar que la causa de la modificación es real y cierta, y la modificación cumpla con las limitaciones y condiciones que establezca la ley.



FORMATO PQRS

En otras palabras, la modificación contractual encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino además debe cumplir con los principios y fines de la contratación estatal, así como con las condiciones y restricciones legales.



FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 5 de agosto de 2025

Señora
Ludy Maritza Montoya Roberto
lumontoya@dnpp.gov.co
Bogotá, D.C.



Concepto C- 840 de 2025

Temas: ORDENADOR DEL GASTO – funciones/ VIGILANCIA DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Marco jurídico – Obligación de la entidad – Objetivo / SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA – Concepto – Finalidad / SUPERVISIÓN DEL CONTRATO – Características / MODIFICACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Aspectos generales – Límites / MODIFICACION DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Carácter Excepcional

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2025_06_25_006354

Estimada señora Montoya:

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 25 de junio de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“(…)

¿Los supervisores de contrato de prestación de servicios pueden ordenar ó suscribir memorandos solicitando la liberación de recursos no ejecutados en el registro presupuestal del compromiso?

¿El área de presupuesto puede liberar recursos de contratos de prestación de servicios persona jurídica tiendo como solicitud de liberación un memorando firmado por el supervisor del contrato y no un otrosí o un acta de liquidación del contrato??.” [SIC]



FORMATO PQRS

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

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 (los) problema(s) jurídico(s) de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: i. ¿Un memorando suscrito por el supervisor de un contrato de prestación de servicios, es un documento idóneo y suficiente para que el área de presupuesto de una Entidad Estatal proceda a liberar recursos no ejecutados en el registro presupuestal del compromiso, en ausencia de un otrosí o un acta de liquidación del contrato? Y ii. ¿Cuál es el rol que cumple el supervisor frente a la liberación de saldos?

2. Respuesta:

i) Frente al primer problema jurídico formulado sobre si la liberación de saldos no ejecutados de un contrato determinado debe estar precedida por una modificación al contrato o la liquidación del mismo, se hace necesario que la Administración analice si la liberación de recursos no ejecutados en el contrato de prestación de servicios representa una alteración, variación o cambios en



FORMATO PQRS

las condiciones y cláusulas del contrato, como por ejemplo, en el valor del contrato o la forma de pago. En ese caso, se entiende que se trata de una modificación contractual, independientemente, del nombre que se le asigne al documento - otrosí o acta de liquidación -. En consecuencia, tratándose de una modificación contractual deberá cumplir con los límites antes expuestos, así como condiciones estipuladas en los reglamentos internos.

Por el contrario, pueden existir casos en los cuales haya quedado estipulado en las cláusulas del contrato o en los documentos previos en qué eventos y la forma como procede la liberación de los saldos, caso en el cual no será necesario proceder con una modificación contractual.

Así las cosas, desde una perspectiva de eficiencia fiscal y planeación presupuestal, una alternativa distinta a la espera de la liquidación del contrato de prestación de servicios para realizar la liberación de recursos consiste en que el supervisor del contrato en el marco de sus funciones solicite adelantar el trámite de liberación de dichos saldos, siempre que:

1. Dicha posibilidad haya quedado expresamente pactada en el contrato, ya sea en cláusulas relativas a la ejecución presupuestal, ajustes financieros o atribuciones específicas del supervisor.
2. La solicitud cuente con la aprobación del(a) ordenador(a) del gasto, quien avala la solicitud y garantiza que no se compromete el principio de planeación ni se afecta el objeto contractual.
3. Existan soportes técnicos y financieros que evidencien el estado de ejecución y que permitan concluir que los saldos no tienen propósito contractual futuro.

Ahora bien, frente a la forma de cómo se debe adelantar una modificación de un contrato estatal, el ordenamiento jurídico no contempló un procedimiento al respecto, sino que se debe acudir al Manual de contratación de la Entidad Estatal. No obstante, es más que claro que en esencia, los contratos estatales, por regla general, son contratos solemnes, lo cual a la luz del artículo 1500 Código Civil significa que están sujetos a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no producen ningún efecto¹, de tal manera que la modificación del mismo debe revestir dicha

¹ Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Delitos de celebración indebida de contratos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 290.



FORMATO PQRS

solemnidad.

En ese sentido, dando cumplimiento a la solemnidad del acto, la norma señala de forma expresa la obligatoriedad de cumplir con el principio de publicidad que rigen las actuaciones administrativas, de tal manera que, la modificación del contrato no es ajena a este, por lo cual deberá darse cumplimiento a la aplicación del literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007² y del artículo 2.2.1.1.1.7.³ del Decreto 1082 del 2015, de decir, publicar cualquier documento expedido por la entidad estatal haciendo uso de las plataformas SECOP I o SECOP II, conforme sea el caso que les aplique.

ii) Dentro de la entidad existen diversas funciones y actividades que desempeñan diferentes servidores para el adelantamiento, estructuración, celebración, seguimiento, modificación, adición, liquidación, entre otros, actuaciones que se ejecutan en las diferentes etapas de la contratación estatal. En tal sentido, se precisa algunas cuestiones:

-En primer lugar, el jefe o representante legal es el competente para la celebración del contrato, así como las modificaciones, adiciones o liquidaciones o en su defecto su delegado, teniendo en cuenta las condiciones y criterios cuantitativos, formales, materiales y axiológicos, y demás que sean necesarios

² ARTÍCULO 3o. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. De conformidad con lo dispuesto en la Ley [527](#) de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo [30](#) de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, el cual:

(...) c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos (...)

³ ARTÍCULO 2.2.1.1.1.7.1. Decreto 1082 de 105 *Publicidad en el SECOP*. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto.



FORMATO PQRS

para el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

-En segundo lugar, en los procesos de contratación en sus diferentes etapas –precontractual, contractual, poscontractual- intervendrán el jefe y las unidades asesoras y ejecutoras de la entidad que se señalen en las correspondientes normas sobre su organización y funcionamiento que están contenidas en los manuales internos de contratación, conforme a las reglas de la desconcentración administrativa.

-En tercer lugar, los supervisores que tienen la calidad de servidores públicos o en su defecto, los interventores son los encargados de verificar que se estén cumpliendo las condiciones del contrato y validar la procedencia de suscribir adiciones, modificaciones, ampliaciones, independiente de la denominación que le dé la entidad estatal en sus lineamientos o los manuales internos de contratación.

-En cuarto lugar, los funcionarios, ya sea los supervisores y/o interventores o comités internos de contratación deben definir previamente su procedencia desde la perspectiva jurídica, administrativa, técnica y financiera mediante documentos que lo sustenten, que no sean el resultado de una indebida planeación y que consten por escrito, para que finalmente, sea el jefe o representante legal quien suscriba el documento contractual respectivo, independiente de la denominación que le dé la entidad. En todo caso, deben cumplirse las condiciones de orden cuantitativo, temporal, formal, material y axiológico que se ha expuesto en las razones de la respuesta.

3. Razones de la respuesta:

Como sustento de lo anterior, es importante revisar las figuras de i) Modificación del contrato estatal. del contrato y ii) Ordenador del gasto y Supervisión.

i. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como en las normas que las han modificado y las reglamentan, no consagran una regulación expresa sobre la posibilidad de modificar los contratos celebrados por las Entidades Estatales. Esto salvo, lo concerniente a la potestad exorbitante de modificación unilateral y la regulación que fija los porcentajes límites para adicionar valores inicialmente



FORMATO PQRS

pactados, contenidas en los artículos 16⁴ y 40⁵ de la Ley 80 de 1993 - respectivamente.

Lo anterior, encuentra sustento en que, en principio, los contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, pues tales condiciones fueron convenidas luego de que la Entidad Estatal surtiera todos los procedimientos previstos para la selección de su contratista y definiera los aspectos, técnicos, legales y financieros propios de cada caso, con observancia de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como de todos los demás principios de la función administrativa, aplicables al proceso de gestión contractual. La regulación expresa contenida en la Ley se limita a fijar los porcentajes límite para adicionar los valores inicialmente pactados, como lo hace el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, no existe ninguna restricción expresa para modificar los contratos estatales y los mismos principios antes referidos ponen en evidencia la necesidad de suscribir documentos de modificación en los cuales se cambie parte de las estipulaciones pactadas en un comienzo. En el contexto antes descrito, la jurisprudencia ha fijado pautas generales conforme a las cuales la Administración Pública debe evaluar, teniendo cuenta las particularidades de cada caso, si resulta procedente suscribir documentos de modificación a los contratos que ha celebrado. Al respecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-300 de 2012⁶, se refirió a la posibilidad de modificar los contratos estatales así:

“Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato.⁷ Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a la entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para “(...) evitar la paralización o la afectación grave

⁴ Ley 80 de 1993. Artículo 16.- *“De la Modificación Unilateral.* Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios”.

⁵ El artículo 40 de la Ley 80 de 1993 dispone que los contratos no podrán adicionarse en más del 50% de su valor inicial, expresado en SMLMV.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷ Sobre la naturaleza instrumental del contrato para alcanzar los fines propios del estado social de derecho, ver la sentencia C-932 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



FORMATO PQRSD

de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación”, entre otros. En el mismo sentido, en la **sentencia C-949 de 2001**⁸, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación– pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.⁹

[...]

La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza **incompletos**, es decir, **(i)** los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y **(ii)** en el marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever *ex ante* los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo.¹⁰ En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso” [énfasis dentro del texto].

A su turno, el Consejo de Estado¹¹, ha expresado lo siguiente sobre el

⁸ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁹ Ver también la sentencia C-068 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, sobre la constitucionalidad de la posibilidad de prorrogar los contratos de concesión portuaria (artículo 8º de la ley 1º de 1991).

¹⁰ Esta clasificación es tomada de la literatura del análisis económico del derecho. Ver WILLIAMSON, Oliver E. “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations”. En: *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), pp. 233-261. SHAVELL, Steven. “Foundations of Economic Analysis of Law”. Harvard University Press, 2004. Dentro de esta literatura, también se señalan como causas de los contratos incompletos, (i) los altos costos de estructuración del contrato, esto es, las altas inversiones que deben realizar las partes para prever las contingencias y diseñar remedios; cuando tales costos exceden los beneficios esperados por las partes, estas últimas pueden optar por celebrar contratos incompletos y dejar por fuera, por ejemplo, previsiones o cláusulas relacionadas con contingencias de baja probabilidad. (ii) Los altos costos de hacer cumplir ciertas cláusulas, y (iii) la dificultad posterior de probar en sede judicial la ocurrencia de ciertas contingencias o variables, entre otras. Vale la pena mencionar que por estas razones la mayoría de los contratos tienden a ser incompletos.

¹¹ *Cfr.* Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. En este concepto la Sala de Consulta se ocupó, entre otras preguntas, de la siguiente formulada por el Ministerio de Transporte: “1. ¿Bajo el supuesto que en un contrato de concesión existan razones de conveniencia que permitan una mejora del objeto contratado y una mejor prestación del servicio público encomendado a la entidad estatal contratante, es posible, por fuera de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993 y en caso de que las partes hubieran pactado una modificación de común acuerdo desde la licitación, acudir a tal previsión y modificar el contrato, teniendo en cuenta, además, que con la modificación se busca un efectivo cumplimiento de los fines estatales y una eficiente prestación de los servicios públicos?”.



FORMATO PQRS

asunto:

“La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.

[...]

La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias, (ibídem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc. Nótese que, sin embargo, en ellas van inmersas las ideas de una causa cierta y unos fines públicos que hay que salvaguardar.

Puede adicionarse una razón a las expuestas para justificar que la simple voluntad de las partes no es causa de modificación de los contratos estatales, la cual consiste en el respeto por el principio de igualdad de los oferentes. Si se acepta que los contratos pueden modificarse por el simple común acuerdo, fácilmente se podría licitar determinado objeto con el fin de adjudicárselo a cierta persona, a sabiendas de que se cambiarán las obligaciones, una vez celebrado.

De lo expuesto, y a manera de solución al interrogante planteado, surgen estas dos ideas que han servido de hilo conductor al análisis que aquí se hace: el mutuo acuerdo es una forma de modificación del contrato estatal, la más usada en la práctica y preferida por la legislación vigente; advirtiendo, y esta es la segunda idea, que toda modificación debe tener una causa real y cierta, contemplada en la ley, diferente de la mera voluntad de los contratantes”.

En el mismo sentido, en el concepto 2263 del 17 de marzo del 2016, la



FORMATO PQRS

Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó que la regla general es la no modificación del contrato, y la vía excepcional su modificación, sometida a ciertos límites legales. Estos límites, en los términos definidos en el referido concepto, corresponden a los siguientes:

“1. La necesidad de preservar los principios de igualdad, transparencia y libertad de concurrencia, durante la fase de ejecución del contrato.

Este límite encuentra sustento en el hecho de que, para celebrar contratos estatales las entidades públicas eligen, dentro de un “régimen de concurrencia y de igualdad, las mejores condiciones de costo, calidad e idoneidad de la prestación requerida”, lo que supone que la selección objetiva de la oferta más favorable, se dirige a salvaguardar el interés público y, por lo tanto, celebrado el contrato en esas condiciones, su eventual modificación debe asegurar que lo adjudicado, y posteriormente alterado, consulte la mejor opción para el servicio público.

Así, según lo expuesto en el concepto en cuestión “la aplicación de los principios de transparencia, de libertad de concurrencia y de igualdad, consagrados en el Estatuto Contractual, y las reglas sustanciales del pliego de condiciones, que permitieron elegir la mejor oferta, previo cumplimiento de los requisitos habilitantes y de ponderación, deben ser de estricta observancia por la Administración y por el contratista, y sus efectos trascienden y se aplican durante la ejecución del contrato y en su liquidación, como garantía de inalterabilidad de lo pactado y de acatamiento a la legalidad de las reglas aplicadas en la actuación previa.

2. Límites de orden temporal, entre los que están comprendidos: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado y ii) la prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia.

3. Límites de orden formal, que comprenden: i) La solemnidad del contrato de modificación, derivada del carácter solemne del contrato estatal, que exige que la modificación de los contratos conste por escrito¹²; ii) la motivación y justificación de la modificación, la cual constituye un elemento esencial que permite determinar la juridicidad y la necesidad de

¹² Los acuerdos de voluntades que no cumplan con esta formalidad se consideran inexistentes, por lo tanto, tal como lo ha planteado el Consejo de Estado en el Concepto 2263 del 17 de marzo del 2017, “las eventuales reclamaciones contractuales que pueda presentar un particular sobre prestaciones realizadas, sin la previa modificación del mismo, están llamadas al fracaso, pues la Administración no puede reconocer situaciones de hecho u obligaciones dinerarias con cargo a un contrato que estipula obligaciones distintas”.



FORMATO PQRS

una modificación determinada; así como su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido.

4. Límites de orden material, que corresponden a: i) la prohibición de modificar las condiciones sustanciales del contrato, que se presentará en los casos en que se incluyan elementos que, "habiéndose figurado en el procedimiento inicial, hubiera permitido la participación de otros interesados aparte de los inicialmente admitidos, o seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada".

Sobre el alcance de dicha prohibición, la Sala de Consulta y Servicio Civil expresó lo siguiente¹³:

"Así, frente a circunstancias excepcionales la Administración podría usar su poder de modificación unilateral o realizar las modificaciones de mutuo acuerdo, con el cumplimiento de los requisitos de ley. Se trataría de la excepción a la regla general de intangibilidad del contrato. La doctrina y algunos pronunciamientos de la Sección Tercera del Consejo de Estado aportan los elementos necesarios que permiten orientar a la Administración sobre esta vía excepcional y sus requisitos:

- No podría aceptarse un poder ilimitado o absoluto de modificación, aun frente a circunstancias excepcionales. Por ello la modificación no podrá afectar el núcleo esencial del objeto, o la naturaleza global del contrato. Con independencia de las razones y circunstancias imprevisibles que puedan presentarse, no es posible que el contrato mute o se transforme en un contrato sustancialmente distinto. Si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios pactados por otros diferentes, o se modifica el tipo de contratación, o el núcleo esencial del objeto, se presentaría una novación del negocio jurídico y su objeto.
[...]

-Las causas que justificarían la modificación del contrato deben obedecer al acaecimiento de situaciones o circunstancias imposibles de prever, con una diligencia debida, que hagan imperiosa o necesaria la modificación de algunas estipulaciones del contrato, como única manera de conjurarlas.

Debe tratarse de la existencia de circunstancias surgidas de un riesgo imprevisible, no necesariamente de una situación no prevista, que pueda razonablemente considerarse en un futuro mediano o que debieron ser previstas en la etapa de planeación del contrato. Ello supone la existencia de circunstancias posteriores, externas a las partes y no agravadas por su acción u omisión, puestas de manifiesto o imposibles de advertir en la etapa precontractual, que, además, muestren la imposibilidad de cumplir

¹³ Ibídem



FORMATO PQRS

lo pactado inicialmente, o su falta de idoneidad. Estas circunstancias pueden obedecer a razones de tipo geológico, medioambiental o de otra índole, que no pudieron ser razonablemente previstas. [...]

-La existencia de una necesidad de servicio público que justifique la modificación, hasta el punto de conjurar la nueva necesidad. La acreditación de estas circunstancias estará a cargo de la entidad estatal, justificada en los estudios previos y en la debida motivación del contrato modificatorio.

-El cumplimiento del límite cuantitativo consagrado en la ley para los contratos adicionales. [...]

-Debe tratarse de prestaciones necesarias e inseparables técnica o económicamente del contrato inicial, que no permitan su uso o aprovechamiento independiente. La modificación de las condiciones de la prestación o del contrato debe presuponer que no pueda ser materia de un nuevo proceso de selección, o de su contratación con un tercero, en razón a que, por su naturaleza, resulte inseparable técnica o económicamente de la prestación pactada en el contrato inicial.”

Conforme a la jurisprudencia citada, para adelantar las modificaciones contractuales, la entidad tiene límites de diversa naturaleza, tales como: temporal, formal, material y axiológicos. Dentro de los límites de *orden temporal* están comprendidos: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado y; ii) la prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libertad de competencia.

En torno a los límites de *orden formal*, debe señalarse que, por un lado, es necesario que, la modificación de los contratos conste por escrito, dado el carácter solemne del contrato estatal y que sea suscrito por el jefe o representante legal o su delegado, de conformidad con los artículos 11¹⁴ y 12 de

¹⁴ ARTICULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2o.:

1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

2o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los jefes de unidades administrativas especiales, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Presidentes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, y el Registrador Nacional del Estado Civil.



FORMATO PQRS

la Ley 80 de 1993¹⁵, así como el deber de la existencia de las disponibilidades presupuestales para el cumplimiento de las obligaciones. Por otro lado, la entidad debe motivar y justificar la modificación. Al respecto el Consejo de Estado ha señalado:

“El expediente de contratación y la actuación administrativa inicial que comprende los estudios previos, el análisis de riesgos y el presupuesto oficial o estimativo de costos necesario para la modificación del contrato, deberán dar cuenta de las razones de interés público que hacen necesario afectar lo inicialmente pactado. Como regla general, las mismas razones del deber de planeación para el contrato inicial se imponen como requisito previo del contrato modificatorio.

La motivación del contrato modificatorio resulta un elemento esencial que permita determinar su juridicidad, la justificación de su necesidad, su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido, en especial cuando se alteran los aspectos técnicos y financieros iniciales. Se trata de un requisito indispensable para el control de legalidad del contrato o del acto de modificación.

La modificación no es una facultad discrecional, cuyo ejercicio penda de criterios de mera conveniencia o de utilidad para la entidad estatal o para su contratista, ni puede servir como instrumento ilegal para mejorar o hacer más favorables las condiciones económicas del adjudicatario. A diferencia del contrato privado, solo procederá por necesidades de interés general que sustenten y justifiquen la legalidad de la modificación”¹⁶.

Los *límites materiales* corresponden a la prohibición de modificar las condiciones sustanciales del contrato, que se presentará en los casos en que se

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

c) Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles.

¹⁵ ARTICULO 12. DE LA DELEGACION PARA CONTRATAR. Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley, se entiende por desconcentración la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio. En consecuencia, contra las actividades cumplidas en virtud de la desconcentración administrativa no procederá ningún recurso.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Daría Amaya Navas. Concepto del 6 de junio de 2018. Radicación número: 2369.



FORMATO PQRS

incluyan elementos que, *"habiendo figurado en el procedimiento inicial, hubiera permitido la participación de otros interesados aparte de los inicialmente admitidos, o seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada"*¹⁷.

Finalmente, se encuentran los *límites axiológicos*, los cuales se fundan en la necesidad de preservar los principios de igualdad, transparencia, libertad de concurrencia, selección objetiva y planeación.

Es claro, entonces, que según el marco jurídico y los parámetros fijados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, los cuales comparte esta Agencia, es jurídicamente viable modificar los contratos estatales. No obstante, esta medida tiene *carácter excepcional* y solo procede cuando: se pretenda garantizar el interés público, la entidad haya verificado y cualquiera pueda constatar que la causa de la modificación es real y cierta, y la modificación cumpla con las limitaciones y condiciones que establezca el ordenamiento jurídico. En otras palabras, la modificación contractual encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino además debe cumplir con los principios y fines de la contratación estatal, así como con las condiciones y restricciones legales y jurisprudenciales.

En esta medida, las modificaciones se refieren a alteraciones, variaciones, cambios, correcciones en las condiciones y cláusulas del contrato. Estas deben ser suscritas por las partes, sujetándose a lo previsto en el ordenamiento jurídico, esto es, que *se encuentren debidamente justificadas*, que *no sean el resultado de una indebida planeación* y que consten por escrito, de tal manera que de las mismas se predique su existencia, validez y eficacia.

Sin perjuicio de lo anterior, las modificaciones no pueden suponer la variación del objeto del contrato, pues esto implica la alteración de su esencia y lo convierte en otro tipo de negocio jurídico.

En consecuencia, frente a la consulta formulada sobre si la liberación de saldos no ejecutados de un contrato determinado debe estar precedida por una modificación al contrato o la liquidación del mismo, se hace necesario que la Administración analice, en cada caso, la concurrencia de los aspectos antes referidos.

En virtud de lo anterior, la entidad debe analizar si la liberación de recursos no ejecutados en el contrato de prestación de servicios representa una

¹⁷ Ibidem.



FORMATO PQRS

alteración, variación o cambios en las condiciones y cláusulas del contrato, como por ejemplo, en el valor del contrato o la forma de pago. En ese caso, se entiende que se trata de una modificación contractual, independientemente, del nombre que se le asigne al documento - otrosí o acta de liquidación -. En consecuencia, tratándose de una modificación contractual deberá cumplir con los límites antes expuestos, así como condiciones estipuladas en los manuales internos de contratación y de supervisión e interventoría de cada Entidad Estatal.

Por el contrario, pueden existir casos en los cuales haya quedado estipulado en las cláusulas del contrato o en los documentos previos en qué eventos y la forma como procede la liberación de los saldos, caso en el cual no será necesario proceder con una modificación contractual.

Esta valoración es particularmente relevante en los contratos de prestación de servicios, los cuales, por su naturaleza de tracto sucesivo, se ejecutan a lo largo de un período determinado y se liquidan mediante cuentas de cobro periódicas, por lo que es común que, en la presentación de la primera cuenta de cobro, se identifique que ciertos recursos comprometidos en el registro presupuestal no serán ejecutados —ya sea por razones técnicas, cambios operativos, o ajustes en la necesidad del servicio— lo que genera interrogantes sobre el manejo adecuado de dichos saldos.

Desde una perspectiva de eficiencia fiscal y planeación presupuestal, una alternativa distinta a la espera de la liquidación del contrato de prestación de servicios para realizar la liberación de recursos consiste en que el supervisor del contrato en el marco de sus funciones solicite adelantar el trámite de liberación de dichos saldos, siempre que:

1. Dicha posibilidad haya quedado expresamente pactada en el contrato, ya sea en cláusulas relativas a la ejecución presupuestal, ajustes financieros o atribuciones específicas del supervisor.
2. La solicitud cuente con la aprobación del(a) ordenador(a) del gasto, quien avala la solicitud y garantiza que no se compromete el principio de planeación ni se afecta el objeto contractual.
3. Existan soportes técnicos y financieros que evidencien el estado de ejecución y que permitan concluir que los saldos no tienen propósito contractual futuro.



FORMATO PQRS

4. Se adelanten en el marco de los procesos y procedimientos internos establecidos por la Entidad Estatal

Ahora bien, frente a la forma de cómo se debe adelantar una modificación de un contrato estatal, la norma no contempló un procedimiento al respecto, por lo cual se debe acudir al Manual de contratación de la Entidad Estatal. No obstante, es más que claro que en esencia, los contratos estatales, por regla general, son contratos solemnes, lo cual a la luz del artículo 1500 Código Civil significa que están sujetos a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no producen ningún efecto¹⁸, de tal manera que la modificación del mismo debe revestir dicha solemnidad.

En ese sentido, dando cumplimiento a la solemnidad del acto, la norma señala de forma expresa la obligatoriedad de cumplir con el principio de publicidad que rigen las actuaciones administrativas, de tal manera que, la modificación del contrato no es ajena a este, por lo cual deberá darse cumplimiento a la aplicación del literal c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007¹⁹ y del artículo 2.2.1.1.1.7.²⁰ del Decreto 1082 del 2015, de decir, publicar cualquier documento expedido por la Entidad Estatal haciendo uso de las plataformas SECOP I o SECOP II, conforme sea el caso que les aplique.

¹⁸ Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Delitos de celebración indebida de contratos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 290.

¹⁹ ARTÍCULO 3o. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, el cual:

(...) c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos (...)

²⁰ ARTÍCULO 2.2.1.1.1.7.1. Decreto 1082 de 105 *Publicidad en el SECOP*. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto.



FORMATO PQRS

ii. De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, el ordenador del gasto es la autoridad responsable de la dirección y el compromiso de los recursos públicos de la entidad. Esta facultad no solo le otorga la potestad para iniciar y ejecutar los procesos de selección de contratistas, sino que también lo convierte en el garante de la correcta y oportuna ejecución del objeto contratado. Este deber se infiere de las responsabilidades que recaen sobre los servidores públicos, como se estipula en el numeral 1° del artículo 11 de la misma Ley 80 de 1993 que establece lo siguiente:

“Artículo 11. De la competencia.

1. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso”.

Y, en cuanto a los deberes de los servidores públicos:

“Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.
2. Los contratistas responderán también por la acción o la omisión en que incurran y que lesione los intereses de la administración. (...)”

Asimismo, el ordenador del gasto debe asegurar que cada erogación presupuestal se ajuste estrictamente a los principios de eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y moralidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política. Dicho artículo establece:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno de gestión y resultados”.



FORMATO PQRS

Adicionalmente, el ordenador del gasto asume una responsabilidad solidaria en aquellos casos en que, teniendo conocimiento de incumplimientos contractuales, no actúa para subsanarlos. Esta crucial obligación se detalla en el parágrafo 3° del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción):

“Artículo 84. Responsabilidad de la supervisión e interventoría.
(...) **Parágrafo 3°.** El ordenador del gasto o quien tenga la competencia para la ordenación del gasto, al ser informado de un incumplimiento por parte del supervisor o interventor, que sin justa causa no actúe, será solidariamente responsable con el contratista por los perjuicios que se causen a la entidad.

La competencia reside en la expedición de actos precontractuales, contractuales y poscontractuales en el marco del proceso de contratación pública. Sin embargo, esta competencia, puede delegarse total o parcialmente, de conformidad a lo regulado en el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, que modifica el artículo 12 de la Ley 80, y tiene como finalidad la posibilidad que los jefes y representantes legales de las entidades puedan delegar, total o parcialmente, la competencia para celebrar contratos a aquellos empleados que pertenezcan al nivel directivo.

Así las cosas, el ordenador del gasto, como funcionario responsable de autorizar y comprometer los recursos públicos en la contratación estatal, debe suscribir todos los documentos contractuales necesarios para la correcta ejecución del contrato y para que estos posean plena validez jurídica. Dentro de estos documentos esenciales se encuentran las modificaciones contractuales, ya que su firma es indispensable para formalizar cualquier extensión del contrato y garantizar la continuidad legal de la relación contractual.

La Ley 80 de 1993 establece en sus artículos 4, 5, 12, 14 y 26, 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 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 su adecuado cumplimiento.



FORMATO PQRS

Por otra parte, las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, complementan el régimen jurídico de la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales. En dichas normas se impone el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, entre otros, para la imposición de multas y la decisión de hacer efectiva la cláusula penal, principio que se debe respetar en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual²¹. También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual²² y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales²³.

Así mismo, se tiene que, la jurisprudencia contencioso-administrativa, ha considerado que la obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto contractual es una función de la entidad contratante, en los siguientes términos:

“La función de vigilancia y control del contrato estatal supone el cuidado y la supervisión, de forma tal que en ejercicio de esa función, quien administra la adecuada y oportuna ejecución del contrato no sólo debe velar por que las partes den cumplimiento a las obligaciones contractuales, sino que el contrato se ejecute en el tiempo y la forma convenidos, para esta forma garantizar la satisfacción de las necesidades que la administración buscaba alcanzar con la celebración del respectivo contrato”²⁴.

De esta forma, la Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. El artículo 83 de la referida ley, establece que “con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”. El legislador además definió las nociones de supervisión e

²¹ Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007

²² Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007

²³ Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011

²⁴ Consejo de Estado. Sección 3ª. Sentencia del 27 de noviembre de 2017. M.P. Jaime Orlando Santofimio. Exp. 51.802



FORMATO PQRS

interventoría, como mecanismos que pueden usar las Entidades Estatales para vigilar el contrato, en estos términos:

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la entidad estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo 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”²⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, según lo expresado por esta Agencia en el concepto No. 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019, de las disposiciones contenidas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, se infieren las siguientes características de la supervisión: i) la labor de supervisión siempre existirá en relación con cualquier contrato estatal, incluidos los contratos de prestación de servicios –a diferencia de la interventoría que depende del análisis de su necesidad y extensión²⁶–; ii) no requiere conocimientos tan especializados como la interventoría; iii) se ejerce por la Entidad Estatal por conducto de la designación de servidores públicos idóneos para cumplir la función; iv) puede recibir apoyo de personal contratado para tal fin mediante contratos de prestación de servicios; y v) le es inseparable el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato vigilado.

La “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales” señala que tanto supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y

²⁵ Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011

²⁶ 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.



FORMATO PQRSD

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.

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



FORMATO PQRS

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, actas de recibo final, entre otros.

En ese sentido, puede colegirse que la supervisión es uno de los medios para que las entidades ejerzan la dirección, control y vigilancia de sus contratos, con el fin de lograr el objeto contractual. Por consiguiente, el supervisor, de acuerdo con lo señalado en la Ley 80 de 1993, tiene la obligación de desarrollar las actividades que impliquen la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de los contratos, lo que incluye el seguimiento financiero, como la verificación de pagos conforme al avance del objeto contractual, control del cumplimiento de obligaciones fiscales y parafiscales, seguimiento a la ejecución presupuestal, lo que implica, validar la existencia de CDP y RP antes de comprometer recursos, confirmar que los informes de avance estén respaldados por soportes financieros, solicitar informes financieros al contratista y aclaraciones cuando haya inconsistencias, la revisión de saldos no ejecutados y las acciones tendientes para la liberación de estos, entre otros.

Conforme lo señalado por el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) se desprende que el Registro presupuestal es el documento mediante el cual se afecta en forma definitiva una apropiación presupuestal para respaldar una obligación contractual. Su finalidad es garantizar que los recursos comprometidos no sean desviados a ningún otro fin y que la entidad cuente con la disponibilidad presupuestal para cumplir sus obligaciones, frente a esto, la liberación de recursos permite a la entidad contratante reorientar los recursos hacia otros proyectos o necesidades institucionales, optimizar la ejecución presupuestal, evitando la inmovilización



FORMATO PQRS

de recursos, mejorar la planeación financiera, al liberar recursos para otros proyectos o necesidades, optimizando la gestión de los recursos públicos.

Adicionalmente, debe precisarse que esta Agencia en el ejercicio de sus funciones, expidió la "Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado", la cual constituye una herramienta pedagógica en la que se imparten lineamientos de buenas prácticas para el ejercicio de la supervisión e interventoría de los contratos estatales, que se encuentra disponible para su consulta en el siguiente enlace: 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

De acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta el segundo problema jurídico, objeto de consulta se señala que dentro de la entidad existen diversas funciones y actividades que desempeñan diferentes servidores para el adelantamiento, estructuración, celebración, seguimiento, modificación, adición, liquidación, entre otros, actuaciones que se ejecutan en las diferentes etapas de la contratación estatal. En tal sentido, se precisa algunas cuestiones:

-En primer lugar, el jefe o representante legal es el competente para la celebración del contrato, así como las modificaciones, adiciones o liquidaciones o en su defecto su delegado, teniendo en cuenta las condiciones y criterios cuantitativos, formales, materiales y axiológicos, y demás que sean necesarios para el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

-En segundo lugar, en los procesos de contratación en sus diferentes etapas –precontractual, contractual, poscontractual- intervendrán el jefe y las unidades asesoras y ejecutoras de la entidad que se señalen en las correspondientes normas sobre su organización y funcionamiento que están contenidas en los manuales internos de contratación, conforme a las reglas de la desconcentración administrativa.

-En tercer lugar, los supervisores que tienen la calidad de servidores públicos o en su defecto, los interventores son los encargados de verificar que se estén cumpliendo las condiciones del contrato y validar la procedencia de suscribir adiciones, modificaciones, ampliaciones, independiente de la denominación que le dé la entidad estatal en sus lineamientos o los manuales internos de contratación.



FORMATO PQRS

-En cuarto lugar, los funcionarios, ya sea los supervisores y/o interventores o comités internos de contratación deben definir previamente su procedencia desde la perspectiva jurídica, administrativa, técnica y financiera mediante documentos que lo sustenten, que no sean el resultado de una indebida planeación y que consten por escrito, para que finalmente, sea el jefe o representante legal quien suscriba el documento contractual respectivo, independiente de la denominación que le dé la entidad. En todo caso, deben cumplirse las condiciones de orden cuantitativo, temporal, formal, material y axiológico que se ha expuesto en las razones de la respuesta.

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

Finalmente, debe destacarse que la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, por vía consultiva no puede definir un criterio universal y absoluto, sino que brinda elementos hermenéuticos de carácter general para que los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993. Artículos 4, 5, 12, 14 y 26
- Ley 1150 de 2007. Artículos 17 y 21
- Ley 1474 de 2011. Artículos 83, 84, 85 y 86
- 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 [aquí](#)



FORMATO PQRS

- Consejo de Estado. Sección 3ª. Sentencia del 27 de noviembre de 2017. M.P. Jaime Orlando Santofimio. Exp. 51.802

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la obligación de controlar y vigilar la ejecución de los contratos estatales, esta Subdirección se ha referido en los Conceptos radicado C-064 del 28 de febrero de 2020, C-071 del 4 de marzo de 2020, C-344 del 26 de mayo de 2020, C-506 de 3 de agosto de 2022, C-579 del 9 de septiembre de 2022, C-577 del 15 de septiembre de 2022, C-191 de 27 de abril de 2023, C-089 de 2024 de 17 de julio de 2024, C-255 de 14 de agosto de 2024, C-600 del 7 de octubre de 2024, C-737 del 24 de noviembre de 2024 y C-459 del 14 de mayo de 2025, entre otros. Sobre las modificaciones y adiciones en los contratos estatales, la Agencia se ha pronunciado en los conceptos Nro. C-644 de 18 de noviembre de 2021, C-152 de 1 de abril de 2022, C-267 de 5 de mayo de 2022, C-432 de 13 de julio de 2022, C-398 del 27 de septiembre de 2023, C-452 del 7 de noviembre de 2023, C-615 del 29 de octubre de 2024, C-511 del 06 de junio de 2025. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>.

Le informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expedite en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#)".

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



FORMATO PQRS

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

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

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

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

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

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: María Joshira Nieto Manzano
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE