

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

CONTRATO ESTATAL – Ejercicio – Funciones de control y vigilancia

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

El seguimiento de la ejecución del contrato para la dirección, control y vigilancia de su correcto cumplimiento es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación. Por esto, el EGCAP alude a la obligación mencionada, que guarda relación con el principio de responsabilidad que rige la celebración y ejecución de los contratos estatales.

[...]

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

CONTRATO ESTATAL – Supervisión – Interventoría – características

Por otro lado, la interventoría puede caracterizarse de la siguiente manera: i) es un mecanismo de vigilancia contingente en la medida que solo es obligatorio para el seguimiento de los contratos de obra adjudicados por licitación pública –art. 32, numeral 1; en los demás casos se requerirá cuando “el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifique” –art. 83, Ley 1474 de 2011–; ii) es un mecanismo de vigilancia que exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados; iii) por lo anterior, la entidad contrata un experto, por regla general, mediante la modalidad de selección de concurso de méritos, al tratarse la interventoría de una especie del contrato de consultoría –art. 32, numeral 2, inciso 2, Ley 80 de 1993–, de manera que la interventoría es realizada por “una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal” –art. 83, Ley 1474–; iv) le es inherente el seguimiento técnico, frente a la vigilancia de la correcta ejecución del contrato vigilado; sin embargo, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 permite que en el contrato de interventoría también se pacten

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

obligaciones para que el contratista realice el seguimiento administrativo, financiero, contable o jurídico; v) en caso de que no se encomiende al interventor el seguimiento total del contrato, en el contrato de interventoría "se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor" –art. 83, inciso 4–, y finalmente, vi) el contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad –art. 83, inciso 4–.

SUPERVISIÓN – Designación – Servidor Público – Lineamientos

En referencia a la designación de la supervisión en los procesos de contratación estatal, se acude a la "Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales" expedida por esta Agencia, en la que se expresa que el ordenador del gasto de la entidad estatal es responsable de la vigilancia y control de la ejecución debida del contrato estatal, por lo cual es quien debe designar el supervisor de un contrato. En tal sentido, en la etapa de planeación del proceso de contratación, la entidad estatal debe identificar el perfil del supervisor para designarlo a más tardar al final de la audiencia de adjudicación, cuando el proceso de contratación es competitivo o en la fecha que suscriba el contrato cuando sea en ocasión de procesos no competitivos, como la contratación.

En principio, en la Guía también se expresa que el supervisor no requiere un perfil predeterminado; sin embargo, es recomendable que pueda actuar como par del contratista supervisado. Para designar a un funcionario como supervisor, la entidad estatal debe verificar que el objeto del proceso de contratación guarde relación con las funciones propias de su empleo, ya sea de nivel directivo, profesional, técnico o asistencial. Esto implica que la supervisión debe ser una actividad administrativa compatible con el perfil y el nivel del empleo.

SUPERVISIÓN – Conflictos de interés

En el escenario de la supervisión no existe esta limitación con respecto a los servidores que participan en la estructuración del proceso de contratación, pero debe actuar conforme a las reglas de la moralidad administrativa. En esta línea, el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, la función administrativa debe desarrollarse conforme al principio de moralidad, mandato que se concreta en la idea de que "[...] todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas [...]" –numeral 5 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011–. En desarrollo de esta directriz, el régimen de los *conflictos de interés* tiene como objetivo la prevalencia del bien común sobre el particular, razón por la cual se configuran cuando actúan influenciados por consideraciones personales que colisionan con el deber de preservar su independencia e imparcialidad. En este sentido, se definen como la concurrencia de intereses antagónicos que afectan la transparencia de las decisiones, al implicar –en detrimento del interés general– el aprovechamiento personal, familiar o particular.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

SUPERVISIÓN – Rol – Estructurador – Procedencia – Limitaciones

Ahora bien, si no se presenta una causal de conflictos de interés por parte de la supervisión, es fundamental reconocer que la acumulación de funciones críticas puede generar riesgos de parcialidad. Por ello, aunque sea procedente, se recomienda que la entidad evalúe la conveniencia de designar la supervisión a quien participó en la estructuración, considerando la necesidad de preservar la transparencia. El punto importante está en garantizar que la supervisión no se constituya en una extensión o prolongación automática de las decisiones tomadas en la etapa de planeación, sino en un ejercicio independiente y autónomo que garantice el cumplimiento de las obligaciones pactadas, la calidad de los bienes y servicios contratados y la protección de los intereses de la Entidad Estatal.

SUPERVISIÓN – Controles - Transparencia.

Para asegurar esa independencia, deben implementarse controles institucionales claros. Entre estos controles, puede señalarse la obligación de presentar declaraciones de conflicto de interés y la posibilidad de aplicar mecanismos de impedimento y recusación cuando existan vínculos que afecten la imparcialidad, la separación de funciones en las etapas críticas del proceso de contratación, la designación de una supervisión colegiada que atienda a los diferentes tipos de seguimiento. De igual modo, es posible la rotación de supervisores y la revisión periódica de sus informes por parte del representante legal o su delegado, teniendo en cuenta que hay un deber de dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, de conformidad con el artículo 14, numeral 1º de la Ley 80.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 3 de diciembre de 2025

 Colombia Compra Eficiente Rad No. 2_2025_12_03_012707 Anexos: No Con copia: No Fecha: 03/12/2025 19:00:22 	 Colombia Compra Eficiente Rad No. 2_2025_12_03_012705 Anexos: No Con copia: No Fecha: 03/12/2025 18:57:41 
 Colombia Compra Eficiente Rad No. 2_2025_12_03_012704 Anexos: No Con copia: No Fecha: 03/12/2025 18:54:42 	 Colombia Compra Eficiente Rad No. 2_2025_12_03_012703 Anexos: No Con copia: No Fecha: 03/12/2025 18:49:20 
	 Colombia Compra Eficiente Rad No. 2_2025_12_03_012702 Anexos: No Con copia: No Fecha: 03/12/2025 18:44:59 
	 Colombia Compra Eficiente Rad No. 2_2025_12_03_012701 Anexos: No Con copia: No Fecha: 03/12/2025 18:41:41 

Señor
Victor Eduardo López Pedraza
vepedrazap@sena.edu.co
Vélez, Santander

Concepto C-1553 de 2025

Temas: CONTRATO ESTATAL – Ejercicio – Funciones de control y vigilancia / CONTRATO ESTATAL – Supervisión – Interventoría – características / SUPERVISIÓN – Designación – Servidor Público – Lineamientos / SUPERVISIÓN – Conflictos de interés / SUPERVISIÓN – Rol – Estructurador – Procedencia – Limitaciones / SUPERVISIÓN – Controles - Transparencia.

Radicación: Respuesta a consulta con radicados
1_2025_10_23_011890, 1_2025_10_24_011969,
1_2025_10_27_012020, 1_2025_10_28_012101,
1_2025_10_28_012120 y 1_2025_10_31_012335
(acumulados)

Estimado Señor López:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, en ejercicio de las competencias otorgadas por los Decretos 4170 de 2011 y 1822

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de 2019 y de conformidad con las modalidades del derecho de petición contempladas en la Ley 1755 de 2015, así como lo establecido en la Resolución N° 469 del 2025 expedida por esta Agencia, responde las solicitudes de consulta de octubre 23, 24, 27, 28 y 31 de 2025, en la cual manifiesta:

2. Problema jurídico a resolver

¿Es compatible, con la normatividad y el régimen general, que un servidor público que intervino en la estructuración de procesos de contratación pueda ser designado como supervisor(a) de los contratos resultantes?

De ser viable, ¿Qué controles de independencia y de gestión de conflictos de interés deben implementarse?

3. Otras preguntas:

a) ¿Confirmar la viabilidad general de designar como supervisor(a) a un servidor que estructuró procesos de contratación, sin caso concreto?

b) ¿Qué controles de independencia recomienda institucionalizar para estos eventos (p. ej., revisión por par/co-supervisión del área usuaria, plan de supervisión, matriz de riesgos, periodicidad y contenido mínimo de informes, publicación en SECOP)?

c) ¿Qué situaciones objetivas activarían impedimento o conflicto de intereses en estos casos y cuál es el procedimiento aplicable (declaración y abstención)?

d) ¿Se aconseja, como regla de política interna, que la supervisión recaiga preferentemente en el área usuaria/técnica, dejando a contratación en rol de apoyo?

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de sus solicitudes, la Agencia procede a resolver los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Es procedente que un servidor que participó en la estructuración de un proceso contractual sea designado como supervisor(a) de los contratos derivados?; ii) ¿Qué controles de independencia y de gestión de conflictos de interés deben implementarse para garantizar transparencia y objetividad en la supervisión?

II. Respuesta:

Para resolver los problemas jurídicos, objeto de consulta, se señala:

i. En torno a la participación de un servidor público en la estructuración de un proceso contractual no lo inhabilita para ejercer la supervisión de los contratos estatales. Las reglas del Sistema de Compras Públicas permiten que funcionarios de la misma entidad, que participaron de la estructuración del proceso de contratación, asuman esta función, siempre que no exista un beneficio personal o familiar y que se respeten las reglas de inhabilidades e incompatibilidades, así como los conflictos de interés.

En el escenario de la supervisión no existe esta limitación respecto a los servidores que participan en la estructuración del proceso de contratación, pero debe actuar conforme a las reglas de la moralidad administrativa. En esta línea, el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, la función administrativa debe desarrollarse conforme al principio de moralidad, mandato que se concreta en la idea de que “[...] todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas [...]” –numeral 5 del artículo 3 de la Ley

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

1437 de 2011-. En desarrollo de esta directriz, el régimen de los *conflictos de interés* tiene como objetivo la prevalencia del bien común sobre el particular, razón por la cual se configuran cuando actúan influenciados por consideraciones personales que colisionan con el deber de preservar su independencia e imparcialidad. En este sentido, se definen como la concurrencia de intereses antagónicos que afectan la transparencia de las decisiones, al implicar –en detrimento del interés general– el aprovechamiento personal, familiar o particular.

Ahora bien, si no se presenta una causal de conflictos de interés por parte de la supervisión, es fundamental reconocer que la acumulación de funciones críticas puede generar riesgos de parcialidad. Por ello, aunque sea procedente, se recomienda que la entidad evalúe la conveniencia de designar la supervisión a quien participó en la estructuración, considerando la necesidad de preservar la transparencia. El punto importante está en garantizar que la supervisión no se constituya en una extensión o prolongación automática de las decisiones tomadas en la etapa de planeación, sino en un ejercicio independiente y autónomo que garantice el cumplimiento de las obligaciones pactadas, la calidad de los bienes y servicios contratados y la protección de los intereses de la Entidad Estatal.

ii. Para asegurar la independencia de la supervisión, deben implementarse controles institucionales claros. Entre estos controles, puede señalarse la obligación de presentar declaraciones de conflicto de interés y la posibilidad de aplicar mecanismos de impedimento y recusación cuando existan vínculos que afecten la imparcialidad, la separación de funciones en las etapas críticas del proceso de contratación, la designación de una supervisión colegiada que atienda a los diferentes tipos de seguimiento. De igual modo, es posible la rotación de supervisores y la revisión periódica de sus informes por parte del representante legal o su delegado, teniendo en cuenta que hay un deber de dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, de conformidad con el artículo 14, numeral 1º de la Ley 80.

Finalmente, la transparencia y moralidad administrativa se garantiza mediante la trazabilidad documental y la publicidad de los informes de supervisión en plataformas como SECOP II, acompañada de programas de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

capacitación para los servidores públicos designados como supervisores, así como ejercicios de control por parte de la ciudadanía. Estos mecanismos buscan garantizar la buena gestión contractual y el cumplimiento de los fines del Estado.

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

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

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

El seguimiento de la ejecución del contrato para la dirección, control y vigilancia de su correcto cumplimiento es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación. Por esto, el EGCAP alude a la obligación mencionada, que guarda relación con el principio de responsabilidad que rige la celebración y ejecución de los contratos estatales.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

Las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, complementan el régimen jurídico de la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales. En dichas normas se impone el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, entre otros, para la imposición de multas y la decisión de hacer efectiva la cláusula penal, principio que se debe respetar en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual¹. También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual² y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales³. En consecuencia, se tiene que, la jurisprudencia contencioso-administrativa, por su parte, ha considerado que la obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto contractual es una función de la entidad contratante, en los siguientes términos:

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

¹ Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007

² Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007

³ Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la entidad estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría”⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, según lo expresado por esta Agencia en el concepto No. 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019 y en el concepto C-972 de 2024, de las disposiciones contenidas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, se infieren las siguientes características de la supervisión: i) la labor de supervisión siempre existirá en relación con cualquier contrato estatal, incluidos los contratos de prestación de servicios –a diferencia de la interventoría que depende del análisis de su necesidad y extensión⁶–; ii) no requiere conocimientos tan especializados como la interventoría; iii) se ejerce

⁵ Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

por la Entidad Estatal por conducto de la designación de servidores públicos idóneos para cumplir la función; iv) puede recibir apoyo de personal contratado para tal fin mediante contratos de prestación de servicios; y v) le es inseparable el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato vigilado.

Por otro lado, la interventoría puede caracterizarse de la siguiente manera: i) es un mecanismo de vigilancia contingente en la medida que solo es obligatorio para el seguimiento de los contratos de obra adjudicados por licitación pública –art. 32, numeral 1; en los demás casos se requerirá cuando “el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifique” –art. 83, Ley 1474 de 2011–; ii) es un mecanismo de vigilancia que exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados; iii) por lo anterior, la entidad contrata un experto, por regla general, mediante la modalidad de selección de concurso de méritos, al tratarse la interventoría de una especie del contrato de consultoría –art. 32, numeral 2, inciso 2, Ley 80 de 1993⁷–, de manera que la interventoría es realizada por “una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal” –art. 83, Ley 1474–; iv) le es inherente el seguimiento técnico, frente a la vigilancia de la correcta ejecución del contrato vigilado; sin embargo, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 permite que en el contrato de interventoría también se pacten obligaciones para que el contratista realice el seguimiento administrativo, financiero, contable o jurídico; v) en caso de que no se encomiende al interventor el seguimiento total del contrato, en el contrato de interventoría “se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor” –art. 83, inciso 4–, y finalmente, vi) el contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad –art. 83, inciso 4–.

ii. En referencia a la designación de la supervisión en los procesos de contratación estatal, se acude a la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales” expedida por esta Agencia, en la que se expresa que el ordenador del gasto de la entidad estatal es responsable de la vigilancia y control de la ejecución debida del contrato estatal, por lo cual es quien debe designar el supervisor de un

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contrato⁸. En tal sentido, en la etapa de planeación del proceso de contratación, la entidad estatal debe identificar el perfil del supervisor para designarlo a más tardar al final de la audiencia de adjudicación, cuando el proceso de contratación es competitivo o en la fecha que suscriba el contrato cuando sea en ocasión de procesos no competitivos, como la contratación⁹.

En principio, en la Guía también se expresa que el supervisor no requiere un perfil predeterminado; sin embargo, es recomendable que pueda actuar como par del contratista supervisado¹⁰. Para designar a un funcionario como supervisor, la entidad estatal debe verificar que el objeto del proceso de contratación guarde relación con las funciones propias de su empleo, ya sea de nivel directivo, profesional, técnico o asistencial. Esto implica que la supervisión debe ser una actividad administrativa compatible con el perfil y el nivel del empleo.

En este sentido, la entidad debe evaluar la idoneidad del funcionario designado, garantice la capacitación necesaria y formalice la asignación conforme a los lineamientos legales y que sea acorde con el perfil y el nivel del empleo. En todo caso, no es necesario que el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales consigne expresamente la supervisión de contratos, ya que se entiende como una función inherente al ejercicio ordinario de los servidores públicos. Así mismo, la entidad estatal debe evaluar la carga operativa del funcionario designado, con el fin de evitar los riesgos derivados de una supervisión deficiente por falta de tiempo.

Ahora bien, en torno a la participación de un servidor público en la estructuración de un proceso contractual no lo inhabilita para ejercer la supervisión de los contratos estatales. Las reglas del sistema de compras públicas permiten que funcionarios de la misma entidad asuman esta función, siempre que no exista un beneficio personal o familiar y que se respeten las reglas de inhabilidades e incompatibilidades, así como los conflictos de interés.

La procedencia de la designación depende de que el servidor sea independiente frente al contratista y que su rol previo no comprometa la objetividad de la vigilancia de la ejecución contractual. A modo de ejemplo, se

⁸ Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente, Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado. 2018, p. 6.

⁹ *Ibidem.*, p. 6.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 6.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

encuentra en el literal c) del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en torno a la celebración de contratos interadministrativos. Según el inciso cuarto de este literal “En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba *subcontratar algunas de las actividades* derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal” (Énfasis por fuera de texto). De este modo, en los supuestos en que la entidad estatal sea la ejecutora deba contratar algunas de las actividades enmarcadas en el contrato interadministrativo –contrato principal- prohíbe que esta o el subcontratista contrate a una persona natural o jurídica que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

En el escenario de la supervisión no existe esta limitación con respecto a los servidores que participan en la estructuración del proceso de contratación, pero debe actuar conforme a las reglas de la moralidad administrativa. En esta línea, el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, la función administrativa debe desarrollarse conforme al principio de moralidad, mandato que se concreta en la idea de que “[...] todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas [...]” –numeral 5 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011–. En desarrollo de esta directriz, el régimen de los *conflictos de interés* tiene como objetivo la prevalencia del bien común sobre el particular, razón por la cual se configuran cuando actúan influenciados por consideraciones personales que colisionan con el deber de preservar su independencia e imparcialidad. En este sentido, se definen como la concurrencia de intereses antagónicos que afectan la transparencia de las decisiones, al implicar –en detrimento del interés general– el aprovechamiento personal, familiar o particular¹¹.

La institución de los conflictos de interés no está definida con carácter general en las normas que regulan la contratación estatal, por lo que es un asunto no regulado en el EGCAP. Sin embargo, el artículo 77 de la Ley 80 ha señalado que “en cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y de Servicio Civil. Concepto del 23 de marzo de 2011. Rad. 2.045. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

administrativa serán aplicables en las actuaciones contractuales”. Esta disposición es armónica, además, con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, que en su artículo segundo establece que las disposiciones de dicho código se aplicarán de forma supletiva en los aspectos no regulados en procedimientos administrativos especiales, como sería en los procedimientos administrativos de selección de contratistas¹².

De esta manera, en los procesos de contratación resultan aplicables, de forma supletiva, la regulación de los conflictos de interés, las causales de impedimento y recusación, al igual que el trámite de los impedimentos y recusaciones, esto es, los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011. En este sentido, en caso de que estos servidores públicos que fungen como supervisores adviertan que incurrir en alguna de las causales establecidas en el artículo 11 del CPACA, dada su relación, de acuerdo con las causales establecidas en dicho artículo, con alguno de los proponentes, correspondería aplicar el trámite establecido en el artículo 12 de la misma ley. Sobre el particular el artículo 11 de la mencionada Ley ha establecido frente al conflicto de interés lo siguiente:

Quando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por: [...]

Por tanto, el régimen de conflicto de interés es aplicable a los servidores públicos. En efecto, se presentaría un conflicto de interés por parte del servidor público para supervisar el contrato, al encontrarse en las causales reguladas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, siendo necesario que se declare impedido

¹² Ley 1437 de 2011: “Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

conforme a lo que dispone el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. De no hacerlo, el mismo podrá ser recusado por cualquier persona que haya detectado la situación siguiendo igualmente el procedimiento descrito en la misma disposición, por afectarse su imparcialidad y objetividad.

Ahora bien, si no se presenta una causal de conflictos de interés por parte de la supervisión, es fundamental reconocer que la acumulación de funciones críticas puede generar riesgos de parcialidad. Por ello, aunque sea procedente, se recomienda que la entidad evalúe la conveniencia de designar la supervisión a quien participó en la estructuración, considerando la necesidad de preservar la transparencia. El punto importante está en garantizar que la supervisión no se constituya en una extensión o prolongación automática de las decisiones tomadas en la etapa de planeación, sino en un ejercicio independiente y autónomo que garantice el cumplimiento de las obligaciones pactadas, la calidad de los bienes y servicios contratados y la protección de los intereses de la Entidad Estatal.

Para asegurar esa independencia, deben implementarse controles institucionales claros. Entre estos controles, puede señalarse la obligación de presentar declaraciones de conflicto de interés y la posibilidad de aplicar mecanismos de impedimento y recusación cuando existan vínculos que afecten la imparcialidad, la separación de funciones en las etapas críticas del proceso de contratación, la designación de una supervisión colegiada que atienda a los diferentes tipos de seguimiento. De igual modo, es posible la rotación de supervisores y la revisión periódica de sus informes por parte del representante legal o su delegado, teniendo en cuenta que hay un deber de dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, de conformidad con el artículo 14, numeral 1º de la Ley 80.

Finalmente, la transparencia y moralidad administrativa se garantiza mediante la trazabilidad documental y la publicidad de los informes de supervisión en plataformas como SECOP II, acompañada de programas de capacitación para los servidores públicos designados como supervisores, así como ejercicios de control por parte de la ciudadanía. Estos mecanismos buscan garantizar la buena gestión contractual y el cumplimiento de los fines del Estado.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

IV. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes

- Ley 80 de 1993, artículos 4, 5, 12, 14, 26, 32, 51, 53 y 77.
- Ley 1150 de 2007, artículos 17 y 21.
- Ley 1437 de 2011, artículos 2, 11 y 12.
- Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 84.
- CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y de Servicio Civil. Concepto del 23 de marzo de 2011. Rad. 2.045. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la obligación de controlar y vigilar la ejecución de los contratos estatales, esta Subdirección se ha referido en los Conceptos radicado 4201913000004799 del 30 de agosto de 2019, 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019, C-064 del 28 de febrero de 2020, C-071 del 4 de marzo de 2020, C-077 del 18 de marzo de 2020, C-150 del 18 de marzo de 2020, C-134 del 30 de marzo de 2020, C-180 del 13 de abril de 2020, C-344 del 26 de mayo de 2020, C-414 del 30 de junio de 2021, C-506 de 3 de agosto de 2022, C-579 del 9 de septiembre de 2022, C-577 del 15 de septiembre de 2022, C-620 del 27 de septiembre de 2022, C-650 del 27 de septiembre de 2022, C-679 de 24 de octubre de 2022, C-818 del 28 de noviembre de 2022, C-830 de 28 de noviembre de 2022, C-800 de 29 de noviembre de 2022, C-930 de 30 de diciembre de 2022, C-932 de 30 de diciembre de 2022, C-975 de 8 de marzo de 2032, C-191 de 27 de abril de 2023, C-089 de 2024 de 17 de julio de 2024, C-255 de 14 de agosto de 2024, C-600 del 7 de octubre de 2024, C-800 del 13 de diciembre de 2025, C-972 de 22 de enero de 2025, C-987 del 21 de enero de 2025, C-091 del 13 de febrero de 2025, C-219 del 28 de marzo de 2025, C-265 del 7 de abril de 2025, C-1484 del 24 de noviembre de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace:

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

Te 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 expide 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017".

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

Atentamente,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE