



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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

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

### CONTRATO ESTATAL – Funciones de control y vigilancia

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

### SUPERVISIÓN – Ejercicio – Contratista – Apoyo a la supervisión

[...] se reitera lo expuesto en el concepto emitido por esta Agencia con radicado 420191300008240, del 20 de diciembre de 2019, en cuya oportunidad se señaló que “el seguimiento de la ejecución del contrato para su dirección, control y vigilancia del correcto cumplimiento del objeto es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación, dentro de las cuales, se encuentra la posibilidad de pactar y ejercer las cláusulas exorbitantes, la designación de una supervisión o la contratación de una interventoría para vigilar la ejecución del contrato y la facultad de pactar e imponer multas, cláusula penal o hacer efectivas las garantías del contrato, previa declaratoria de





## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

incumplimiento de las obligaciones del contrato, en aras de lograr la satisfacción de las necesidades de bienes, obras o servicios que se pretenden suplir con la celebración de los contratos estatales”.

Por lo tanto, la responsabilidad por el control y vigilancia de la ejecución del contrato está a cargo de la entidad estatal contratante y, en consecuencia, es esta quien debe supervisar los contratos mediante sus funcionarios o servidores públicos, y únicamente puede contratar personal en caso de necesitarlo como apoyo a su gestión en la supervisión. De este modo, el contratista podría fungir de apoyo a la supervisión del contrato, en la medida en que el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión tenga como objeto obligaciones dirigidas a apoyar dicha actividad de supervisión de contratos. En tal sentido, los contratistas no pueden asumir de forma íntegra, directa y excluyente la actividad de supervisión de los contratos estatales. Por ello, contrario a lo afirmado en la consulta, no existe la figura de la “supervisión externa”, pues –conforme al inciso segundo del artículo 83 del Estatuto Anticorrupción– “[...] es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados [...]”.

### **INTERVENTORÍA – Características**

La interventoría: i) será un mecanismo de vigilancia contingente en la medida que solo es obligatorio para el seguimiento de los contratos de obra adjudicados por licitación pública –art. 32, numeral 1–; en los demás casos se requerirá cuando “el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen” –art. 83, Ley 1474 de 2011–. ii) Este mecanismo de vigilancia exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados. iii) Por lo anterior, la entidad contrata un experto a través de un concurso de méritos, al tratarse la interventoría de una especie del contrato de consultoría –art. 32, numeral 2, inciso 2, Ley 80 de 1993 –, de manera que la interventoría es realizada por una “persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal” –art. 83, Ley 1474–. iv) Le es inherente el seguimiento técnico, frente a la vigilancia de la correcta ejecución del contrato vigilado; sin embargo, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 permite que en el contrato de interventoría también se pacten obligaciones para que el contratista realice el seguimiento administrativo, financiero, contable o jurídico. v) En caso de que no se encomiende al interventor el seguimiento total del contrato, 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 3–. Finalmente, vi) el contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad –art. 83, inciso 4–.

### **POTESTAD DE VIGILANCIA Y CONTROL – Metodología – Marco normativo – No implica coejecución**

La metodología para ejercicio la supervisión e interventoría usualmente se formaliza a través de manuales que expiden las entidades públicas, los cuales estandarizan las



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

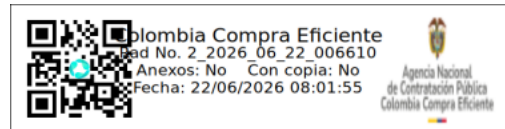
condiciones de control y vigilancia. Además, de la habilitación del artículo 84 del Estatuto Anticorrupción para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, dichos manuales desarrollan procedimientos internos para desarrollo de estas actividades. Estos últimos sujetan al contratista vigilado, ya que existe un nexo inescindible entre las obligaciones ejecutadas y el control sobre su efectivo cumplimiento. Sumado a lo anterior, tratándose de la interventoría, el contrato también delimita criterios adicionales para verificar el avance de las obras o la prestación de los servicios de acuerdo a la complejidad del objeto. Éstos últimos también sujetan al contratista vigilado, pues tiene la obligación de acatar las directrices derivadas del ejercicio de la potestad de control.

La vigilancia sobre el cumplimiento obligacional se somete a la ley, los manuales internos y las condiciones que establece la entidad tanto en el contrato de interventoría como en el contrato vigilado, criterios que debe acatar el contratista executor de la obra o prestador del servicio. Como los mismos establecen los linderos de la potestad de control, no pueden adoptarse protocolos, requisitos o procedimiento ajenos al marco citado, por lo que no son oponibles al contratista salvo que medien modificaciones previas a los manuales expedidos y/o a los contratos suscritos. Estas actividades no implican coejecución, y las modificaciones sobre la forma de validar el cumplimiento no dan lugar a reconocimientos económicos adicionales, a menos que impliquen mayores costos para el contratista.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 22 de Junio de 2026



Señor  
**Fabián Alberto Díaz León**  
[diazfabian@gmail.com](mailto:diazfabian@gmail.com)  
Bucaramanga, Santander

### Concepto C – 945 de 2026

**Temas:** CONTRATO ESTATAL – Ejercicio – Funciones de control y vigilancia / CONTRATO ESTATAL – Funciones de control y vigilancia / SUPERVISIÓN – Ejercicio – Contratista – Apoyo a la supervisión / INTERVENTORÍA – Características / POTESTAD DE VIGILANCIA Y CONTROL – Metodología – Marco normativo – No implica coejecución

**Radicación:** Respuesta a las consultas con radicados No. 1\_2026\_06\_09\_007804, 1\_2026\_06\_09\_007770, 1\_2026\_06\_09\_007806 y 1\_2026\_06\_09\_007765 –Acumulados–

Estimado señor Díaz León:

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



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

artículo 4 de la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde sus solicitudes de consulta de fecha 9 de junio de 2026, donde pregunta lo siguiente:

### **“BLOQUE A[1] – NATURALEZA Y ALCANCE DE LA SUPERVISIÓN / INTERVENTORÍA EXTERNA**

- 1.** ¿Cuál es la diferencia conceptual y de alcance, según los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y la doctrina vigente, entre las figuras de supervisión y de interventoría, cuando ambas son ejercidas por terceros externos a la entidad contratante?
- 2.** ¿La supervisión externa y/o la interventoría externa son consideradas, en el ordenamiento colombiano, parte ejecutora del negocio jurídico vigilado, o su función se limita exclusivamente al seguimiento, vigilancia, control y verificación de la correcta ejecución por parte del contratista?
- 3.** ¿Puede una supervisión externa o una interventoría externa contratada para vigilar un negocio jurídico asumir total o parcialmente funciones materiales de ejecución, decisión sustantiva o coejecución conjunta de los entregables a cargo del ejecutor contractual?
- 4.** ¿Qué consecuencias jurídicas, disciplinarias, contractuales o fiscales se derivan cuando el supervisor/interventor externo ejecuta funciones que exceden su rol de vigilancia, desarrollando actuaciones que materialmente impliquen dirección, administración o coejecución del negocio jurídico vigilado y configuren una coejecución de facto?

### **BLOQUE B[1] – FRONTERA ENTRE VIGILANCIA Y VALIDACIÓN PREVIA DE ACTOS DEL EJECUTOR**

- 5.** ¿Puede un supervisor o interventor externo condicionar el avance contractual del ejecutor al ‘aval previo’, ‘concepto favorable previo’ o ‘visto bueno previo’ sobre instrumentos técnicos, formatos, herramientas de diagnóstico, cartas de compromiso, matrices operativas, protocolos internos u otros documentos elaborados por el ejecutor en cumplimiento del objeto contratado, cuando tales mecanismos de aprobación previa no fueron expresamente pactados en el negocio jurídico vigilado ni incorporados como requisitos constitutivos de validez, eficacia o desembolso dentro de sus anexos técnicos o contractuales?

En especial, se consulta si la imposición de validaciones previas no previstas contractualmente puede alterar el equilibrio funcional entre ejecución y supervisión definido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, así como los principios de buena fe, confianza legítima, economía, proporcionalidad y planeación contractual.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

**6.** ¿La emisión de un 'aval definitivo', 'concepto favorable' o validación final por parte del supervisor externo respecto de documentos producidos por el ejecutor constituye una simple actuación de seguimiento y control, o puede entenderse como una autorización con efectos materiales o constitutivos sobre la ejecución contractual?

**7.** ¿Es jurídicamente admisible que la supervisión externa subordine pagos, desembolsos, aprobación de entregables, habilitación de cupos o el inicio de fases del proyecto al cumplimiento de requisitos, formatos, validaciones, revisiones o procedimientos internos no previstos expresamente en el negocio jurídico vigilado, en sus anexos técnicos o en los documentos precontractuales que integran la regla contractual, sino únicamente en el contrato de supervisión celebrado entre la entidad contratante y el supervisor externo?

En particular, se consulta si tales exigencias pueden resultar oponibles al ejecutor del negocio vigilado, pese a no haber sido pactadas contractualmente con este, a la luz del principio del efecto relativo de los contratos previsto en el artículo 1495 del Código Civil, así como de los principios de seguridad jurídica, buena fe y transparencia contractual.

### **BLOQUE C[1] – FRONTERA ENTRE EL CONTRATO DE SUPERVISIÓN Y EL NEGOCIO JURÍDICO VIGILADO**

**8.** Cuando la entidad pública o el patrimonio autónomo celebra simultáneamente (i) un negocio jurídico para la ejecución de un proyecto y (ii) un contrato independiente de supervisión externa sobre dicho negocio, ¿las obligaciones específicas previstas en el contrato de supervisión pueden resultar oponibles al ejecutor del negocio jurídico vigilado, pese a que este no sea parte de dicho contrato, conforme al principio del efecto relativo de los contratos previsto en el artículo 1495 del Código Civil?

**9.** Si el contrato de supervisión contiene obligaciones, protocolos operativos, mecanismos de validación, requisitos documentales o procedimientos internos más amplios que los previstos en el negocio jurídico vigilado, ¿pueden tales disposiciones traducirse en cargas adicionales exigibles al ejecutor contractual? En caso afirmativo, ¿cuáles son los límites jurídicos de dicha oponibilidad?

**10.** ¿Resulta vinculante para el ejecutor del negocio jurídico vigilado el Manual de Supervisión, el Manual Operativo o los lineamientos internos adoptados por la entidad contratante o por el patrimonio autónomo, cuando dichos instrumentos no fueron incorporados expresamente al negocio jurídico celebrado con el ejecutor ni incluidos dentro de los documentos contractuales que integran la regla negocial aplicable?". (Corchetes fuera de texto)



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### **“BLOQUE A[2] — RE-VERIFICACIÓN DE FUNCIONES DEL EJECUTOR POR PARTE DEL SUPERVISOR**

**1.** Si el negocio jurídico vigilado asigna expresamente al ejecutor y/o a un operador derivado la función de verificar, validar y autenticar la documentación de beneficiarios, terceros o participantes del proyecto, ¿puede la supervisión externa re-verificar individualmente dicha documentación y emitir conceptos particulares de ‘favorable’ o ‘no favorable’ respecto de cada registro o beneficiario, condicionando con ello el avance contractual?

**2.** ¿Constituye duplicación funcional, extralimitación competencial o una forma de coejecución el hecho de que la supervisión externa re-ejecute materialmente actividades previamente asignadas al ejecutor contractual, en lugar de limitarse a auditar, verificar o controlar la calidad del resultado entregado?

En especial, se consulta si la reiteración sistemática de revisiones integrales, validaciones individualizadas y controles paralelos sobre actividades ya ejecutadas por el contratista puede desdibujar la frontera funcional entre supervisión y ejecución contractual.

**3.** ¿Cuál es el estándar diligente de actuación exigible al supervisor/interventor en estos escenarios: revisión integral de soportes, auditoría por muestreo, control de coherencia documental o verificación selectiva basada en riesgos?

Asimismo, se consulta cuáles son los límites jurídicos y funcionales que deben observarse para evitar que el ejercicio de control y vigilancia derive materialmente en esquemas de administración directa, coejecución o sustitución de las funciones asignadas contractualmente al ejecutor.

### **BLOQUE B[2] — IMPOSICIÓN DE PROTOCOLOS, REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS NO CONTRACTUALES**

**4.** ¿Puede el supervisor externo crear unilateralmente ‘protocolos de remisión por lotes’, ‘matrices con columnas adicionales’, ‘formatos de informe’, ‘rutas internas de validación’, ‘plazos operativos perentorios’, ‘criterios documentales adicionales’ u otros instrumentos de gestión no previstos en el negocio jurídico vigilado ni en sus anexos técnicos, y exigir su cumplimiento como condición necesaria para emitir conceptos favorables, habilitar desembolsos o permitir el avance del cronograma contractual?

Asimismo, se consulta si la reiteración sistemática de requerimientos operativos no previstos contractualmente puede desbordar la función de vigilancia y traducirse materialmente en un mecanismo de dirección, administración o coejecución del negocio jurídico vigilado.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

5. ¿Resultan vinculantes para el ejecutor contractual los requerimientos, formatos, protocolos, validaciones o procedimientos exigidos por la supervisión externa cuando estos no encuentran sustento expreso en el negocio jurídico vigilado, sus anexos técnicos o los documentos contractuales que integran la regla negocial aplicable?

6. ¿Tiene la supervisión externa facultad para requerir directamente documentación, certificaciones o validaciones a terceros ajenos al contrato vigilado —tales como autoridades territoriales, certificadores externos, funcionarios de entidades públicas u oficiales de cumplimiento de entidades fiduciarias—, o dichas actuaciones corresponden exclusivamente al ejecutor contractual o a la entidad contratante del proyecto?”. (Corchetes fuera de texto)

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo 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 concretos 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 específicas que la hayan motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### I. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: i) ¿cuáles son los límites entre la supervisión, la interventoría y el contrato vigilado? y ii) ¿el ejercicio de la potestad de vigilancia y control implica coejecución o reejecución del contrato vigilado?



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

### II.Respuestas:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la responsabilidad por el control y vigilancia de la ejecución del contrato está a cargo de la entidad estatal contratante y, en consecuencia, es ésta quien debe supervisar los contratos mediante sus funcionarios o servidores públicos, y únicamente puede contratar personal en caso de necesitarlo como apoyo a su gestión en la supervisión. Por ello, contrario a lo afirmado en la consulta, no existe la figura de la "supervisión externa", pues "[...] es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados [...]".

En contraste, el interventor es un contratista externo a la entidad estatal y al contratista vigilado. Éste actúa con facultades similares a las que tiene la entidad estatal cuando ejerce la supervisión por su propia cuenta. Lo anterior en la medida que ambos son mecanismos a través de los cuales las entidades cumplen el deber de vigilar la correcta ejecución de los contratos, por lo que comparten una finalidad común.

En este contexto, dado que la función de supervisores e interventores corresponde al control del cumplimiento obligacional, no son coejecutores del contrato vigilado; razón por la cual, sin perjuicio de su deber de vigilancia, no tienen funciones cumplimiento material respecto al contratista. Por ello, la revisión de los productos ejecutados es una actuación de seguimiento, no una reejecución de las prestaciones. En caso de extralimitación, los artículos 50, 51 y 52 de la Ley 80 de 1993 establecen la responsabilidad de las entidades, servidores y contratistas del Estado, la cual será analizada por los órganos competentes de acuerdo con las particularidades de cada caso concreto. (Respuesta a las preguntas 1, 2, 3 y 4 del Bloque A[1]; 6 del Bloque B[1]; y 1 y 2 del Bloque A[2])

La metodología para ejercicio la supervisión e interventoría usualmente se formaliza a través de manuales que expiden las entidades públicas, los cuales estandarizan las condiciones de control y vigilancia. Además, de la habilitación del artículo 84 del Estatuto Anticorrupción para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual,



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

dichos manuales desarrollan procedimientos internos para desarrollo de estas actividades. Estos últimos sujetan al contratista vigilado, ya que existe un nexo inescindible entre las obligaciones ejecutadas y el control sobre su efectivo cumplimiento. Sumado a lo anterior, tratándose de la interventoría, el contrato también delimita criterios adicionales para verificar el avance de las obras o la prestación de los servicios de acuerdo con la complejidad del objeto. Éstos últimos también sujetan al contratista vigilado, pues tiene la obligación de acatar las directrices derivadas del ejercicio de la potestad de control.

La vigilancia sobre el cumplimiento obligacional se somete a la ley, los manuales internos y las condiciones que establece la entidad tanto en el contrato de interventoría como en el contrato vigilado, criterios que debe acatar el contratista ejecutor de la obra o prestador del servicio. Como los mismos establecen los linderos de la potestad de control, no pueden adoptarse protocolos, requisitos o procedimiento ajenos al marco citado, por lo que no son oponibles al contratista salvo que medien modificaciones previas a los manuales expedidos y/o a los contratos suscritos. Estas actividades no implican coejecución por las razones expuestas *ut supra*, y las modificaciones sobre la forma de validar el cumplimiento no dan lugar a reconocimientos económicos adicionales, a menos que impliquen mayores costos para el contratista. (Respuestas a las preguntas 5 y 7 del Bloque B[1]; 8, 9 y 10 del Bloque C[1]; y 4, 5 y 6 del Bloque B[2])

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la delimitación funcional que debe observarse en la revisión integral de soportes, auditoría por muestreo, control de coherencia documental y/o verificación selectiva basada en riesgos debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. 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. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones. (Respuesta a la pregunta 3 del Bloque A[2])



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

### III. Razones de las respuestas:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

A través de la actividad contractual, el Estado adquiere bienes, obras y servicios para cumplir los fines que le impone el ordenamiento jurídico, garantizando así la continuidad y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados<sup>1</sup>. Para la garantía de los fines de interés general involucrados en la contratación de las entidades estatales, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP– dispone que, en la etapa de ejecución del contrato, las autoridades y los servidores públicos que participan en ella tienen la obligación de controlar y vigilar la correcta ejecución del objeto contratado. Lo anterior busca que las finalidades perseguidas con la celebración de los contratos estatales se logren de manera satisfactoria.

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

Las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011 complementan el régimen jurídico de la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos

---

<sup>1</sup> Artículo 3 de la Ley 80 de 1993.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

estatales. Allí se impone el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, entre otros eventos, para la imposición de multas y la decisión de hacer efectiva la cláusula penal; principio que debe respetarse en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual<sup>2</sup>. También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual<sup>3</sup> y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales<sup>4</sup>.

La jurisprudencia contencioso-administrativa, por su parte, ha considerado que la obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto contractual es una función de la entidad contratante, en los siguientes términos: "La función de vigilancia y control del contrato estatal supone el cuidado y la supervisión, de forma tal que en ejercicio de esa función, quien administra la adecuada y oportuna ejecución del contrato no sólo debe velar por que las partes den cumplimiento a las obligaciones contractuales, sino que el contrato se ejecute en el tiempo y la forma convenidos, para de esta forma garantizar la satisfacción de las necesidades que la administración buscaba alcanzar con la celebración del respectivo contrato"<sup>5</sup>.

En esta perspectiva, el seguimiento de la ejecución del contrato para su dirección, control y vigilancia del correcto cumplimiento del objeto es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación, dentro de las cuales, se encuentra la posibilidad de pactar y ejercer las cláusulas exorbitantes, la designación de una supervisión o la contratación de una interventoría para vigilar la ejecución del contrato y la facultad de pactar e imponer multas, cláusula penal o hacer efectivas las garantías del contrato, previa declaratoria de incumplimiento de las obligaciones del contrato, en aras de lograr la satisfacción de las necesidades de bienes, obras o servicios que se pretenden suplir con la celebración de los contratos estatales. Por lo tanto, la responsabilidad por el control y vigilancia de la ejecución del contrato está a cargo de la Entidad Estatal contratante y, en consecuencia, es esta quien debe supervisar los contratos mediante sus funcionarios o servidores públicos, y únicamente puede contratar personal en caso de necesitarlo como apoyo a su

<sup>2</sup> Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>3</sup> Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>4</sup> Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 27 de noviembre de 2017. Exp. 51.802. M.P. Jaime Orlando Santofimio.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

gestión en la supervisión.

Ahora bien, La Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. En efecto, el artículo 83 *ibidem* dispone: "Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda". 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 requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

En este punto, se reitera lo expuesto por esta Agencia desde el Concepto 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019, en cuya oportunidad se señaló que "el seguimiento de la ejecución del contrato para su dirección, control y vigilancia del correcto cumplimiento del objeto es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación, dentro de las cuales, se encuentra la posibilidad de pactar y ejercer las cláusulas exorbitantes, la designación de una supervisión o la contratación de una interventoría para vigilar la ejecución del contrato y la facultad de pactar e imponer multas, cláusula penal o hacer efectivas las garantías del contrato, previa declaratoria de incumplimiento de las obligaciones del contrato, en aras de lograr la satisfacción de las necesidades



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de bienes, obras o servicios que se pretenden suplir con la celebración de los contratos estatales”.

Por lo tanto, la responsabilidad por el control y vigilancia de la ejecución del contrato está a cargo de la entidad estatal contratante y, en consecuencia, es ésta quien debe supervisar los contratos mediante sus funcionarios o servidores públicos, y únicamente puede contratar personal en caso de necesitarlo como apoyo a su gestión en la supervisión. De este modo, el contratista podría fungir de apoyo a la supervisión del contrato, en la medida en que el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión tenga como objeto obligaciones dirigidas a apoyar dicha actividad de supervisión de contratos. En tal sentido, los contratistas no pueden asumir de forma íntegra, directa y excluyente la actividad de supervisión de los contratos estatales. Por ello, contrario a lo afirmado en la consulta, no existe la figura de la “supervisión externa”, pues –conforme al inciso segundo del artículo 83 del Estatuto Anticorrupción– “[...] es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados [...]”.

En contraste, de acuerdo con el inciso tercero de la norma precitada, la interventoría: i) será un mecanismo de vigilancia contingente en la medida que solo es obligatorio para el seguimiento de los contratos de obra adjudicados por licitación pública –art. 32, numeral 1–; en los demás casos se requerirá cuando “el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen” –art. 83, Ley 1474 de 2011–. ii) Este mecanismo de vigilancia exige, en su ejecución, la utilización de conocimientos especializados. iii) Por lo anterior, la entidad contrata un experto a través de un concurso de méritos, al tratarse la interventoría de una especie del contrato de consultoría –art. 32, numeral 2, inciso 2, Ley 80 de 1993<sup>6</sup>–, de manera que la interventoría es realizada por una “persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal” –art. 83, Ley 1474–. iv) Le es inherente el seguimiento técnico, frente a la vigilancia de la correcta ejecución del contrato vigilado; sin embargo, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 permite que en el contrato de interventoría también se pacten obligaciones para que el contratista realice el seguimiento administrativo, financiero, contable o jurídico. v) En caso de que no se encomiende al interventor el seguimiento total del contrato, en el contrato de

---

<sup>6</sup> “Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría [...]”



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 3–. Finalmente, vi) el contrato de interventoría será supervisado directamente por la entidad –art. 83, inciso 4–.

De lo anterior se desprende que, a diferencia del supervisor, el interventor es un contratista externo a la entidad estatal y al contratista vigilado, de manera que es seleccionado por la entidad estatal mediante los procedimientos del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en principio, a través del concurso de méritos. Lo anterior, sin perjuicio de que eventualmente aplique alguna causal especial que permita la celebración de este tipo de contratos mediante una modalidad diferente, como podría suceder frente a la posibilidad de realizar, por ejemplo, una contratación de mínima cuantía o una contratación directa, en caso de presentarse alguna de las causales establecidas en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que dé lugar a acudir a otra modalidad de selección.

Quien ejerza la vigilancia de la ejecución del contrato, ya sea mediante la supervisión o mediante la interventoría, puede hacer uso de las facultades previstas en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 para efectuar el seguimiento al cumplimiento obligacional del contrato y estará sometido a los deberes y responsabilidades que implica el ejercicio de dicha actividad. En este contexto, “Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual [...]”. Incluso, aun cuando el contrato de interventoría se celebra con un tercero a quien se le confía la labor de vigilar la ejecución idónea de otro contrato, por lo general un contrato de obra pública, aquel actúa con facultades similares a las que tiene la entidad estatal cuando ejerce la supervisión por su propia cuenta. Lo anterior en la medida que ambos son mecanismos a través de los cuales las entidades cumplen el deber de vigilar la correcta ejecución de los contratos, por lo que comparten una finalidad común.

En este contexto, dado que la función de supervisores e interventores corresponde al control del cumplimiento obligacional, no son coejecutores del contrato vigilado; razón por la cual, sin perjuicio de su deber de vigilancia, no tienen funciones cumplimiento material respecto al contratista. Por ello, la revisión de los productos ejecutados es una actuación de seguimiento, no una reejecución de las prestaciones. En caso de extralimitación, los artículos 50, 51



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

y 52 de la Ley 80 de 1993 establecen la responsabilidad de las entidades, servidores y contratistas del Estado, la cual será analizada por los órganos competentes de acuerdo con las particularidades de cada caso concreto.

Para delimitar la frontera entre la vigilancia y el contrato vigilado, es necesario tener en cuenta que es al contratista a quien le corresponde la ejecución material del objeto contratado. Este último se sujeta a la potestad de control que ejerce la entidad estatal, bien a través de sus propios funcionarios –supervisión– o a través de terceros –interventoría–. Por tanto, dado que el contratista es sujeto de la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones, éste se somete al control de los supervisores o interventores, según corresponda.

La metodología para ejercicio la supervisión e interventoría usualmente se formaliza a través de manuales que expiden las entidades públicas, los cuales estandarizan las condiciones de control y vigilancia. Además, de la habilitación del artículo 84 del Estatuto Anticorrupción para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, dichos manuales desarrollan procedimientos internos para desarrollo de estas actividades. Estos últimos sujetan al contratista vigilado, ya que existe un nexo inescindible entre las obligaciones ejecutadas y el control sobre su efectivo cumplimiento. Sumado a lo anterior, tratándose de la interventoría, el contrato también delimita criterios adicionales para verificar el avance de las obras o la prestación de los servicios de acuerdo a la complejidad del objeto. Éstos últimos también sujetan al contratista vigilado, pues tiene la obligación de acatar las directrices derivadas del ejercicio de la potestad de control.

La vigilancia sobre el cumplimiento obligacional se somete a la ley, los manuales internos y las condiciones que establece la entidad tanto en el contrato de interventoría como en el contrato vigilado, criterios que debe acatar el contratista ejecutor de la obra o prestador del servicio. Como los mismos establecen los linderos de la potestad de control, no pueden adoptarse protocolos, requisitos o procedimiento ajenos al marco citado, por lo que no son oponibles al contratista salvo que medien modificaciones previas a los manuales expedidos y/o a los contratos suscritos. Estas actividades no implican coejecución por las razones expuestas *ut supra*, y las modificaciones sobre la forma de validar el cumplimiento no dan lugar a reconocimientos económicos adicionales, a menos que impliquen mayores costos para el



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratista.

Dado que no existe norma prohibitiva, la entidad contratante, a través de la supervisión o en conjunto con la interventoría, puede verificar el cumplimiento de las obligaciones a través de terceros ajenos al contratista ejecutor. Siempre que se respeten los límites constitucionales del acceso a la información, es un criterio adicional que pueden emplear las entidades estatales para ejercer sus potestades de control y vigilancia.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la delimitación funcional que debe observarse en la revisión integral de soportes, auditoría por muestreo, control de coherencia documental y/o verificación selectiva basada en riesgos 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.

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

### IV. Referencias normativas:

- Ley 80 de 1993, artículos 4, 5, 12, 14 y 26.
- Ley 1150 de 2007, artículos 17 y 21.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Ley 1474 de 2011, artículos 83 a 86.

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

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre la obligación de controlar y vigilar la ejecución de los contratos estatales en los Conceptos 4201913000004799 del 30 de agosto de 2019 y 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019, C-064 del 28 de febrero de 2020, C-077 del 18 de marzo de 2020, C-150 del 18 de marzo de 2020, C-134 del 30 de marzo de 2020, C-180 del 13 de abril de 2020, C-344 de 26 de mayo de 2020, C-765 de 1 de enero de 2021, C-603 de 02 de noviembre de 2021, C-745 de 3 de febrero de 2022, C-506 del 3 de agosto de 2022, C-577 del 15 de septiembre de 2022, C-620 del 27 de septiembre de 2022, C-830 del 28 de noviembre de 2022 y C-930 del 30 de diciembre de 2022. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace:

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

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

<https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

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

<https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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

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

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

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRSD en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

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

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

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



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#) Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo 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: Juan David Montoya Penagos  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo  
Gestor T1 - 15 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE