

Análisis del contrato de interventoría desde la visión de la jurisprudencia colombiana

Analysis of the supervision contract from the case law in Colombia

*John Gilberto Sánchez Calvo**
Universidad Sergio Arboleda

Resumen

La búsqueda de mecanismos que garanticen al Estado que la destinación de sus recursos se realice en beneficio de sus habitantes ha dado lugar a que en materia contractual se utilice el contrato de interventoría como herramienta de aseguramiento y control. A pesar de su importancia estratégica, el mismo no está ampliamente desarrollado en la ley, lo que puede dar lugar a entendimientos equivocados sobre su alcance, función o régimen de responsabilidad y generar confusiones con figuras afines como la prestación de servicios o supervisión, respecto de las cuales se ha procurado diferenciar. En el presente documento se hace un acercamiento al contrato de interventoría como resultado del análisis de la jurisprudencia y doctrina nacional, que si bien esta última no es abundante, al estudiarla se encuentra que se han encargado de aportarle una identidad y utilidad propia a esta importante y controvertida figura de la contratación estatal.

Palabras clave: contrato de interventoría, contrato de prestación de servicios, contrato de supervisión, jurisprudencia, responsabilidad del interventor.

* Abogado vinculado a la Vicepresidencia Jurídica de Ecopetrol. Magíster en Derecho de la Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: john.sanchez@ecopetrol.com.co.

Abstract

The State's search of tools that assure that the public money will be assigned for the wellbeing of all the people was the source of the Auditing Contract. In despite of the main importance of the Auditing Contract this is not fully developed in the law. This undeveloped issue had created a misunderstanding of the auditing contract scope. Also had developed some discussions about its function or liability regime. Although there is an important debate about some other similar contracts from which the Auditing Contract had tried to make some differences. This document presents the main aspects about Auditing Contract as the result of the analysis studied to the doctrine and judgments that threat this theme.

Keywords: auditing contract, services agreement, supervision contract, jurisprudence, liability.

Introducción

Atendiendo al cumplimiento de los fines esenciales del Estado definidos en la Carta Magna (servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución), las entidades estatales materializan sus funciones en la mayoría de los casos a través de la contratación para satisfacer la demanda de bienes y servicios. Es en este ámbito donde el ordenamiento jurídico juega un papel importante para exigir a las entidades estatales el deber de ejercer una estricta vigilancia, control y seguimiento a los contratos que esta ejecuta a través de figuras como la interventoría.

En este sentido, en el marco de la relación contractual surge la necesidad que el Estado realice un seguimiento continuo para garantizar el cumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos como un hombre de negocios diligente (Código Civil, 1873). En palabras del Consejo de Estado, “la existencia de la interventoría en los contratos estatales, obedece al deber que el legislador ha impuesto a las entidades en el numeral 1º del artículo 14 de la Ley 80 (1993), en el cual se consagran los medios que ellas pueden utilizar para el cumplimiento del objeto contractual y de esta manera lograr los fines de la contratación” (Sentencia 25199, 2013).

Precisamente el Estatuto de Contratación establece como obligación de las entidades estatales, exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado (Ley 80, 1993), pero esta debe ser analizada teniendo en cuenta tres obstáculos principales. El primero es que los funcionarios no pueden descuidar las actividades propias de la entidad so pretexto de ejercer funciones propias de interventoría. El segundo consiste en que las personas que laboran en la entidad, en algunos casos, desconocen las labores que se deben adelantar como interventor, dado que no corresponden a los oficios frecuentes o afines a las actividades que normalmente desempeñan. El tercero es que, dado que las actividades de interventoría requieren de conocimientos especializados y técnicos, en la mayoría de ocasiones las entidades no cuentan con tal personal idóneo que pueda garantizar dicha labor, ni mucho menos controlar a quienes la ejecutan.

De este modo, la interventoría ha surgido como una actividad que si bien actualmente la encontramos nominada en el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 (1993) y en el artículo 83 de la Ley 1474 (2011), es necesario acudir a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, quienes en el ejercicio de su función la han analizado en casos concretos para dar forma y contenido al contrato de interventoría, motivo por el cual en el presente documento se hace un estudio para rescatar las características y aspectos jurídicos más relevantes para que el lector tenga la perspectiva acerca de esos tópicos puntuales.

De esta forma, es en la regulación del derecho público, particularmente en la contratación estatal, donde se precisan algunos elementos propios de este contrato. Como antecedente se encuentra que, antes de la Ley 80 de (1993), la normatividad encargada de regular la contratación de los entes estatales era más expresa y precisa en relación con el objeto de la interventoría. Desde ese momento se catalogaba a la interventoría dentro del género de la consultoría, como especie, tal y como se puede apreciar en el Decreto 222 (1983, art. 115).

Así mismo, en su momento la regulación establecía que la entidad contratante debía verificar la ejecución y el cumplimiento

del contratista, y que dicha verificación se debía adelantar a través del interventor, que era una persona especializada o con experiencia en la materia, que podía pertenecer a la entidad o ser contratado (Decreto 222, 1983). De igual manera, tal y como lo rememora el Consejo de Estado, “el artículo 123 *ibidem*, consagraba la responsabilidad del interventor¹, estableciendo que además de las sanciones penales a que hubiere lugar, la sociedad o persona natural que ejerciere una interventoría sería civilmente responsable de los perjuicios originados en el mal desempeño de sus funciones” (Sentencia 25199, 2013).

De lo esbozado anteriormente se puede identificar que la citada normativa enmarcaba el alcance, finalidad y objeto de la interventoría, a diferencia de lo que actualmente se encuentra en la Ley 80 (1993), donde se menciona la misma pero no se especifica su alcance ni objeto. No obstante, se mantienen algunos elementos de dicha regulación, entre ellos se resaltan (a) la finalidad relativa a que la persona a contratar tenga un perfil especializado o con mayor experiencia, ahora complementado con el componente técnico que irradia la actividad de interventoría. Adicionalmente, se mantiene (b) la posibilidad de que la persona que desarrolle dicha labor pueda ser personal directo o externo a la entidad encargada de la labor de vigilancia. Finalmente, coincide en identificar que (c) el interventor será responsable penal y civilmente.

Además de lo anterior, resulta relevante, tanto para el Estado como para aquellas personas que pretenden ejecutar dicha labor, aproximarse a las actividades que comprenden y no el ejercicio de la interventoría, su definición, el componente técnico y especializado característico de la actividad que se desarrolla, el seguimiento que se debe hacer a lo ofertado y pactado en el contrato, el lapso en el cual se ejecuta la actividad, los contratos sobre los que recae y la improcedencia de cláusulas excepcionales, teniendo en cuenta la Jurisprudencia del Consejo de Estado.

Así mismo, se resaltan sus principales características, tales como que es una especie de consultoría, un contrato autónomo

¹ Como hoy en día lo hace el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011.

respecto al contrato que vigila y frente al cual se presenta el fenómeno de la coligación negocial, oneroso, bilateral, de ejecución sucesiva, solemne, fundamental con obligaciones de hacer, ejercido con personal interno o externo o contratado e independiente de las partes del contrato, atendiendo pronunciamientos del máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo de Colombia.

Con lo identificado hasta este punto, resulta interesante abordar el estudio de un contrato que, aunque no cuenta con abundante regulación, doctrina ni jurisprudencia nacional, resulta de vital importancia para lograr los fines mismos del Estado a través de la contratación que sus entidades ejercen a diario.

Problema de investigación y metodología

Una vez identificada la importancia del contrato de interventoría, se encuentra que es un tema con un limitado desarrollo normativo, jurisprudencial y de doctrina. No obstante, con base en el material investigado resultará de interés conocer hasta dónde van las facultades de los interventores, lo que se les pueden exigir y lo que no dentro del marco de su actividad. Así mismo, tiene relevancia no solo a efectos de cumplir adecuadamente el contrato que los vincula, sino como compromiso y responsabilidad para contribuir con los fines del Estado.

Ante este panorama, donde la ley como fuente normativa es escasa en el desarrollo y regulación del contrato de interventoría, con en el presente documento se pretende abordar un estudio relacionado con ¿cuáles son los elementos característicos que actualmente permiten identificar al contrato de interventoría desde la perspectiva de la normativa y jurisprudencia nacional?

Para el análisis de la información recopilada se utilizó el método inductivo, es decir, se realizó un estudio de la información que a continuación se comparte, principalmente, sobre sentencias y doctrina, revisando las situaciones particulares allí planteadas y a partir de estas, formular reglas o características con la intención de que sean generales y se puedan replicar a otros casos similares. Así mismo, se analizó la normatividad vigente y aplicable al tema

bajo el método de síntesis, buscando organizar y concentrar en este documento los elementos propios del tema a tratar para estudiarlos y condensarlos en su conjunto.

Definición del contrato de interventoría

Si se compara la normatividad anterior con la vigente, se encuentra que la de ahora da un margen más amplio de estudio en relación con la definición, toda vez que en el artículo 104 numeral 4 del Decreto 222 (1983) se hablaba exclusivamente de verificación, mientras que actualmente el artículo 32 numeral 2 de la Ley 80 (1993) y el artículo 83 de la Ley 1474 (2011), sin definir la actividad, dan un alcance mucho más amplio, por lo que se tiene una expectativa de un interventor con un rol más activo.

Así, se ha puesto de presente que al interventor no le compete solo la vigilancia sino también el control del contrato. Es reiterado el entendimiento que se tiene de su labor, en el sentido de que debe asumir una actitud proactiva en el ejercicio de su actividad, comprendiendo que su rol se justifica en la medida que esté al tanto de las actividades que ejecuta el contratista, buscando siempre que se cumpla lo pactado en tiempo y calidad. Ello puede demandar no solo vigilar formalmente que se esté cumpliendo, sino que se controle en términos de características y especificaciones técnicas con lo pactado (Salcedo, 2011, p. 44).

Por otra parte, en cuanto a definición de interventoría, la doctrina académica lo ha hecho bajo el esquema de gestión de calidad, señalando que es “la actividad que ejecuta una persona natural o jurídica para que en representación de un proyecto ejerza funciones de control y vigilancia, de tal manera que se garantice que ése se ejecute de acuerdo con los planos, las especificaciones, los costos y los plazos preestablecidos” (Marín Gaviria et al., 2006).

Por otro lado, en la doctrina técnica escrita por arquitectos se define la interventoría como la intervención o intermediación, la participación o la intercesión en un asunto, la autorización o la ‘fiscalización’ de acciones, es decir, la incorporación de un elemento intermedio o ‘tercería’ con la intención básica de llevarla a

cabo de la manera más eficiente y eficaz que sea posible (Vargas Cantor, 2003).

Ahora bien, en materia jurisprudencial para ilustración de las definiciones de interventoría se tiene, por ejemplo, la del Consejo de Estado, que la cataloga dentro del género de la consultoría estableciendo que es la “consultoría a través de la cual las entidades públicas ejercen su potestad de coordinación, dirección y control de la ejecución de los contratos” (Sentencia 2599-01 AP, 2003).

Así mismo, encontramos que se incluye dentro de la definición al objeto de la actividad –contratos–, así como la calidad de quien la ejecuta, así: “contrato de consultoría cuyo objeto es el de controlar, vigilar, inspeccionar y verificar a nombre y en representación de una entidad estatal el cumplimiento de una, varias o todas las obligaciones derivadas de un contrato en el que ésta es parte” (Salcedo, 2011, p. 48). De igual manera,

se entiende por interventoría, el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y apoyo de la ejecución de contratos o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes y lo estipulado en el respectivo contrato. (ICBF, 2008, p. 8).

De las definiciones expuestas es importante resaltar los siguientes aspectos: i) dentro de la definición hay dos puntos en común, el primero que corresponde al control que se debe ejercer y el segundo referente a que el objeto recae sobre las obligaciones del contrato; ii) no se encuentra el carácter especializado que tanto se reitera como característico de los contratos de interventoría; iii) El control que ejerce el interventor no solo implica temas técnicos o especializados, sino que lleva consigo temas administrativos, ello cobra sentido cuando se vislumbra la labor del interventor como enfocada al cumplimiento del contrato en su integralidad, lo cual se obtiene no solo con el cumplimiento de las normas o requerimientos técnicos, sino con el cumplimiento de las obligaciones administrativas, económicas, y financieras.

Órgano competente y alcance del contrato de interventoría

En lo que respecta a la competencia de la entidad estatal para celebrar el contrato, la doctrina ha indicado que esta “no se requiere solo para la formalización del acuerdo de voluntades, sino, también, en todas las etapas de la vida jurídica del contrato”, que incluye los actos para su formación, como para su perfeccionamiento, ejecución y liquidación.

De igual manera, sostiene que si el contrato se celebra por fuera de esa competencia establecida por el ordenamiento legal este se encuentra viciado por la causal de falta de competencia, lo que conlleva una causal de nulidad absoluta, como se deduce del artículo 44 numeral 2 de la Ley 80 (1993), en concordancia con el artículo 1502 del Código Civil (Díaz Granados Barros, Ramírez, Colmenares, 2002).

En cuanto al alcance, se reitera que la regulación sobre este contrato es limitada, lo cual resulta relevante para el desarrollo del mismo dentro de su ejecución, puesto que implica que quienes decidan vincularse por medio de esta clase de negocio jurídico tienen un amplio margen de acción con la entidad estatal para obligarse y pactar bajo un criterio de autonomía de la voluntad las condiciones o elementos que regulen el vínculo que han de entablar. En este sentido, se encuentra que “la Ley 80 de 1993 dejó al libre albedrío de las partes regular el objeto del contrato de interventoría, lo que conlleva a que se regulen las funciones a cargo del interventor” (Salcedo, 2011, pp. 67-70).

En este sentido, como aproximación del alcance de la interventoría se evidencia que en términos generales consiste en la coordinación y el control del cumplimiento de las obligaciones pactadas que se le hace a un contratista. El alcance mismo de las obligaciones del interventor no podría ser taxativo, sino por el contrario hay un llamado general a que sus obligaciones son enunciativas dado que se espera que dicho experto ejecute todas las actividades que están dentro de su órbita de control para lograr que el contratista cumpla adecuadamente a lo que se comprometió. No obstante, se espera que el interventor verifique que el

contratista cumpla con las obligaciones técnicas, administrativas y financieras en los términos pactados.

Al respecto, Jiménez Morriones (2007, p. 82) expresa que el interventor se debe ocupar de todos los aspectos del contrato, tiene una función que va más allá del control: coadyuva en el cumplimiento del objeto del contrato. En la misma línea, Bautista Baquero (1996, p. 31) expresa que la interventoría no es para construir es para controlar, por lo cual deberá buscar los medios necesarios que le permitan establecer los mecanismos de control necesarios para garantizar al promotor del proyecto y su gerencia el cumplimiento.

El precitado autor señala también que las actividades a cargo del interventor las clasifica y diferencia según las etapas en que se deben ejercer (precontractual, contractual y post contractual), según el reglamento vigente (de proyectos, durante la construcción, técnica y administrativa) y según el sistema de contratación del constructor (a precios unitarios o por administración delegada) (Bautista Baquero, 1996, pp. 32-92). Sin embargo, también se encuentran clasificadas por otro autor como actividades técnicas, administrativas, legales, económicas, ambientales, seguridad industrial y salud ocupacional (Henaó, 2010, p. 65 a la 69).

En este orden de ideas, se observa que la interventoría se vuelve un primer filtro para los entregables del contratista a quien le ejerce control, dado que es quien verifica el cumplimiento de las obligaciones del contrato y quien podrá objetar en caso de que encuentre que no son acordes con lo pactado en el mismo. Al respecto, se resalta la función persuasiva y de seguimiento que cumple la interventoría tal y como se evidencia en un caso según el cual el contratista se vio conminado a estar en situación de cumplimiento una vez recibidos los requerimientos del interventor conforme a las obligaciones acordadas en el contrato.

Sobre el particular y citando un caso concreto, la situación correspondía a una acción popular interpuesta por unos ciudadanos contra el Instituto Nacional de Vías –INVIAS– y la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca, donde se acumula-

ron tres demandas correspondientes a: i) inadecuada señalización y demarcación, en el tramo de la vía Panamericana comprendido entre dos municipios del departamento del Cauca, así como la falta de señalización de las obras de ampliación que se realizaban en ese tramo; ii) la existencia de un hueco de 60 cm de diámetro y 10 cm de profundidad que representa riesgo para la seguridad de los transeúntes y conductores que agrava el alto flujo de automotores de carga pesada que transitan por ella en la vía Panamericana (sector Valle del Cauca – Cauca); y iii) la omisión de la correcta señalización y demarcación de la vía Popayán-Cali (Sentencia 00505 AP, 2006). No obstante ser un primer filtro, una vez cumplida su verificación, la posición de la interventoría no vincula a la entidad contratante, quien tiene la última palabra para recibir a satisfacción y solicitar ajustes, si lo consideraba así pertinente.

Al respecto, el Consejo de Estado analizó un caso donde el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) celebró un contrato de consultoría de interventoría con E.P. Ltda (demandante), en el que se pactó la entrega de un anticipo del valor total del contrato, obligación que fue tardíamente cumplida por la administración, lo que generó un desequilibrio económico para el contratista. En ese contexto, el contratista pretendió oponerle a la entidad las actas suscritas con la interventoría, frente a lo cual el Consejo puso de presente la improcedencia de dicha solicitud, indicando que la entidad no resulta vinculada por la labor del interventor (Sentencia 25199, 2013).

No menos importante resulta hacer referencia a que dentro del alcance del interventor no se encuentran las actividades que corresponden ejecutar a la entidad contratante, a manera de ejemplo citamos las siguientes: i) modificar el contrato, ii) transar o conciliar diferencias y iii) suspender el contrato. Para ampliar lo anterior, se trae a colación lo que ha dicho el Consejo de Estado en el sentido de aclarar que el interventor no es representante de la entidad contratante y que su actuación debe ceñirse al alcance del contrato celebrado.

Lo anterior redundante en que el interventor no puede adelantar actuaciones que hacen parte de la función de la entidad contra-

tante, como serían las modificaciones contractuales o la liquidación final del mismo por ser estos actos que solo competen a ésta y no al interventor. La justificación se encuentra cuando se distinguen los actos que pueden implicar modificaciones o nuevos acuerdos distintos del inicial y que, por lo tanto, requieren de la intervención de las partes para vincularlos.

En este sentido, el interventor en la etapa de liquidación del contrato no tiene facultades para exonerar al constructor de sus obligaciones contractuales y sin autorización expresa de la entidad contratante no podrá ordenar trabajos que impliquen una variación en el plazo o valor del contrato, ni ordenar modificaciones en la concepción general de las obras que conlleven cambio sustancial del proyecto (Avella Roosevelt et. al., 1993, p. 85).

En la misma línea, Jiménez Morriones (2007) indica que el interventor no tiene facultades de modificación del contrato, ni facultades distintas al contrato de interventoría, o manual de interventoría, tampoco puede exonerar al contratista del cumplimiento o ejecución de las obligaciones que este asumió, ni modificarlas, ni puede dar órdenes que impliquen variación del plazo o variación de las condiciones de cantidad y calidad o adición del valor del contrato (p. 87).

Al respecto, se puede resaltar que, en el marco de un contrato celebrado por un alcalde municipal, el Consejo de Estado estableció que correspondía a este o a quien delegara suscribir el acta de liquidación, conforme a las exigencias de los artículos 60 y 61 de la Ley 80 (1993). En este proceso el contratista pretendía que se declarara el incumplimiento del contrato porque el Municipio no definió oportunamente los sitios de las obras y se presentaron varias modificaciones al contrato. Allí, el contratista ponía de presente el acuerdo celebrado entre el interventor y el contratista con el “fin de realizar la liquidación”. Por lo cual el Consejo de Estado señaló que el acta de liquidación no podía tener los efectos de la Ley 80 (1993) al no ser firmada por el alcalde municipal, quien tenía la facultad legal para hacerlo (Sentencia 21491, 2011).

Así mismo, la citada corporación en el análisis de otro expediente precisó que dentro del alcance del contratista interventor

no se encuentra la obligación de elaborar presupuestos, cantidades o especificaciones técnicas, salvo que expresamente así se haya pactado en el contrato. Así se dispuso en el caso entre ACCQ y el Ministerio de Minas y Energía, quienes celebraron un contrato para que desarrollara la interventoría de un contrato de obra; la actora, además de dicha responsabilidad, realizó otras actividades no relacionadas con la interventoría.

Por lo anterior, solicitó el pago de tales actividades, pero ante la falta de una orden de servicio o un contrato que les diera soporte jurídico, no lo obtuvo. Con base en los anteriores hechos, el Consejo de Estado debió analizar, en lo que a este escrito concierne, si se entendían incorporadas dentro del contrato de interventoría, las actividades de elaboración del presupuesto, cantidades de obra, especificaciones técnicas, así como la de un otrosí para modificar el contrato. Al respecto la Corporación precisó:

[...] desde una perspectiva de lo que es natural al contrato, un interventor no está obligado a cumplir con tales actividades, salvo que dentro del clausulado correspondiente, en el caso sometido al análisis de la Sala, hubiera asumido esa obligación de manera expresa (Sentencia 24266, 2013).

De ahí que el interventor vea restringido su actuar a la obtención del cumplimiento de obligaciones por parte del contratista y que no pueda reemplazar a ninguna de las partes en los actos que requieran de manifestaciones de voluntad. Lo anterior, salvo que la entidad contratante realice un acto de delegación que cumpla con lo dispuesto en la Ley 489 (1998), artículo 10, caso en el cual el interventor podrá realizar actos propios de la entidad contratante (Sentencia 25199, 2013).

Interventoría, funciones, actividad técnica y especializada

En cuanto a las funciones del interventor, González Matallana señala que es de vital importancia que conozca pliegos de condiciones, los planos, las especificaciones, lugar y el contrato de obra correspondiente a su Interventoría, como también los manuales de seguridad industrial, de impacto urbano y ambiental, normas

y especificaciones de construcción de la compañía. Así mismo, según el caso los pliegos del concurso, los anexos, la propuesta y el contrato de interventoría, y agrega un aspecto bien importante en que es su obligación emitir evaluación, soporte y recomendaciones frente a las reclamaciones presentadas por el contratista (González Matallana, 1997).

Por otra parte, para Chávez López el concepto de consultoría profesional corresponde a “una actividad dirigida a la organización económica del conocimiento, en función de la solución de problemas específicos, relacionando sus posibilidades y modo de utilización con la realidad socio-económica y el medio ambiente físico y humano en que debe actuar” y su función en el desarrollo de proyectos constituye un aporte de conocimiento especializado e independiente encaminado a la obtención de las mejores soluciones posibles y el interventor debe poseer gran calidad tanto técnica como científica que soporte la labor de la entidad estatal de manera eficiente y eficaz colaborando además con la gestión en la investigación y de información adecuada y oportuna (Chávez López, 1996, pp. 17, 18 y 44).

En materia jurisprudencial, el Consejo de Estado señaló en una oportunidad que en la definición misma no se evidencia el elemento técnico, sino que identifica que al tratar el tema de la interventoría encuentra que la labor a adelantar por parte del interventor tiene un especial énfasis y relevancia en torno a los aspectos técnicos y especializados que lo han hecho merecedor de dicha función, sin perjuicio de que su rol implique control sobre aspectos no solo técnicos, sino “puede abarcar la vigilancia y control de las condiciones financieras y económicas del mismo” (Sentencia 24996, 2013).

Por otra parte, es importante precisar que el perfil del interventor debe ser el de un profesional con conocimientos técnicos y con experiencia sobre un tema particular, lo cual se corrobora en palabras del Consejo de Estado, quien ha indicado:

La interventoría es una especie del contrato de consultoría. Lo anterior, de acuerdo con lo preceptuado en el numeral

1º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. [...] la característica fundamental o básica que servirá para identificar los contratos estatales de consultoría será la índole técnica de su contenido (Sentencia 24996, 2013).

Sobre el particular, resulta interesante estudiar el caso expuesto por el Consejo de Estado donde para la elección del director de la Corporación Autónoma Regional, en el análisis del perfil de un candidato se niega la experiencia específica consistente en un contrato de interventoría. Se resalta el interés del caso, por cuanto a primera vista resulta contradictorio que la experiencia en interventoría sea desechada si se tiene en cuenta precisamente el aspecto que nos convoca, esto es, el desarrollo de la labor de interventoría trae consigo la garantía de conocimientos técnicos y especializados, así como la experiencia en un tema determinado.

No obstante, en el estudio del caso, para efectos de la acreditación de experiencia específica se encontró que la actividad de interventoría no es de las que se entienden como relacionada con el medio ambiente y con los recursos naturales renovables. Lo anterior comporta una interpretación restrictiva del entendimiento de la actividad de interventoría, toda vez que las personas que desempeñan el control del cumplimiento de las obligaciones traen conocimientos especializados sobre la materia. A pesar de lo expuesto, se considera que para el asunto particular la posición del Consejo fue acertada en la medida que salía a la vista que la experiencia acreditada no implicaba la ejecución material de las actividades esperadas, con lo cual su aceptación iría en contra de la finalidad del requisito impuesto para el cargo (Sentencia 2362, 2001).

Así mismo, al analizar una sentencia de la Corte Constitucional donde se estudiaron las funciones que ejerce la Comisión Nacional de Regalías como actividades de interventoría. Sobre el particular se podría afirmar que dichas funciones no deberían ser incluidas dentro del concepto de interventoría actual, que exige conocimientos especializados o técnicos, dado que en dicho caso las funciones que desarrolla la entidad son eminentemente administrativas (Sentencia C-938, 2003).

Así las cosas, uno de los elementos de caracterización del contrato de interventoría es el conocimiento especializado o técnico de la persona que va a desarrollar dicha labor, sin embargo, no se debe olvidar que además de las actividades especializadas que cualifican su idoneidad, el interventor debe realizar otras actividades que garanticen el cumplimiento del contrato, incluyendo las actividades administrativas.

Objeto del control por parte del interventor y duración

Se ha indicado por los expertos en la materia que se puede hacer interventoría a cualquier tipo de contrato, no solo de obra. En tal sentido se ha pronunciado la doctrina (Salcedo, 2011, p. 43).

Así mismo, se evidencia en la jurisprudencia donde se citan algunos casos interesantes. Como muestra, los contratos de interventoría tienen un lugar importante dentro del régimen subsidiado en salud y, por tanto, el Consejo de Estado, atendiendo una consulta, dispuso que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud podía instruir que las entidades territoriales destinen una parte de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) a efectos de asegurar el control que deben ejercer a los contratos del régimen subsidiado, sin que dicha destinación implique desviación de recursos (Concepto 1243, 1999).

Así mismo, se adelanta interventoría administrativa y financiera sobre las regalías, a las entidades territoriales, bien con personal de Departamento Nacional de Planeación o bien con contratistas. Dicha labor también fue objeto de análisis por parte del Consejo de Estado, oportunidad en la cual se indicó que la parte de los dineros destinados a tal fin (1%) no pueden ser utilizados de otra manera sino para contratar las interventorías que vigilan la inversión de las regalías, y de no ser utilizadas para ello o de resultar sobrantes deberán ser devueltos a la respectiva entidad (Concepto 1549, 2004).

La jurisprudencia también ha tratado el tema de cuáles son los contratos sobre los cuales no se debe adelantar interventoría. El Consejo de Estado conoció un caso donde el Instituto de De-

sarrollo Urbano (IDU) demandó a la Sociedad L.G. Consultores y Asociados Limitada, quienes celebraron un contrato para la realización de estudios y diseños de unas obras. En dicho caso, se inició la ejecución del contrato y la interventoría del contrato informó a la entidad contratante que al vencimiento del mismo el contratista solo había cumplido el 47.5% del objeto contratado. Frente a ello correspondió al Consejo determinar si existió el reportado incumplimiento.

Ante este panorama, ante el argumento de que el contrato celebrado careció de interventoría, razón por la cual se generaron múltiples inconvenientes, la alta corporación aclaró que no se requiere contratar interventoría a los contratos de consultoría. Aun cuando posteriormente en el caso en particular alegan que si hubo interventoría el pronunciamiento es claro es señalar que no se requiere este tipo de control. En ese caso, el Consejo manifestó:

4.4.2. Tampoco es de recibo el planteamiento relativo al desconocimiento de la exigencia del numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993², puesto que el deber de contratar con terceros la vigilancia de la obra no rige para los contratos de consultoría³ (Sentencia 25392, 2012).

Así mismo, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece en el inciso final que "...El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal", con lo cual se considera que este aspecto refuerza el argumento esgrimido por el Consejo

² "En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto".

³ El numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define al contrato de consultoría así: "Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos". Es preciso recordar que el objeto del contrato se concretaba en la realización de estudios y diseños de unas obras (fl. 341, c. 2).

de Estado de prohibir que al contrato de interventoría se le efectúe interventoría.

Por otra parte, se resalta que la función del interventor implica seguimiento de lo ofertado y lo pactado en el contrato, con lo cual hay que dar especial relevancia, ya que se podría creer que la labor del interventor se limita a la vigilancia del contrato entendiendo a lo pactado en el texto del documento que lo contiene, es decir en el contrato. Frente a lo anterior, se considera que la sujeción del interventor se debe entender en el sentido de incorporar al contrato aquellos aspectos como los ofrecimientos que el contratista como oferente presentó ante la entidad contratante en la fase precontractual. Por ello, para el desarrollo de su labor, además de las obligaciones que quedaron pactadas en el contrato, el interventor debe hacer un especial seguimiento, vigilancia y control a aquellas obligaciones presentadas en la oferta y conforme a las reglas pactadas en los pliegos de condiciones.

Dicha labor del interventor se requiere desde el perfeccionamiento del contrato hasta su liquidación y aún después en caso que haya necesidad de hacer efectivas las garantías, pero no en la fase precontractual. La anterior afirmación se da en contraposición a otro enfoque, el cual sostiene que “la actividad de la Interventoría se debe llevar a cabo desde la etapa precontractual hasta la terminación del compromiso, en aquellos casos en que la complejidad del proyecto así lo requiera” (Martínez, 2015).

Sobre este tema particular, se encuentra Bautista Baquero (1996, pp. 51 y 52) y Jiménez Morriones (2007, pp. 82-84), que están de acuerdo con la postura según la cual la interventoría debería apoyar desde la parte contractual la elaboración de pliegos de condiciones. Sin embargo, el apoyo de la interventoría en la etapa precontractual no puede significar, de ninguna manera, que el interventor participe en la selección del contratista.

Para Urdaneta, la tarea de control de la actividad del contratista es ante todo de carácter preventivo, toda vez que no es una simple revisión de resultados donde no es suficiente generar alertas, sino que resulta imperioso realizar el debido seguimiento y

tomar las medidas que sean necesarias para cumplir con la labor encomendada al interventor (Urdaneta Hernández, 1998).

Frente a ello, se considera que la interventoría debe ejercer su rol desde la celebración del contrato, esto es, vigila la ejecución de este, no así la parte precontractual, por varias razones: i) esa fase está en cabeza de la entidad contratante, quien tiene mecanismos propios para asegurar su cumplimiento en la selección del futuro contratista; ii) en la etapa precontractual aún no se tiene seleccionado al contratista con quien se adelantará el contrato (salvo en la contratación directa, caso en el cual la carga de selección del futuro contratista es de la entidad), por lo cual no se ha definido a quién se le debe adelantar el seguimiento y control por parte del interventor; y iii) la finalidad propia de la interventoría es lograr que se cumpla con la finalidad del contrato, no que se haga un seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de la entidad en relación con la selección de los contratistas; en esta medida, exigir su aplicación desde la etapa precontractual desnaturalizaría la finalidad de la figura.

Interventoría como ejercicio de la función pública

La función pública entendida como actividad que para ser ejercida requiere de potestades públicas y comporta el ejercicio de la actividad inherente del Estado ha sido identificada dentro del desarrollo de la interventoría (Ramírez Rueda, 2011, pp. 53 y 54). En ese sentido, la Corte Constitucional ha concluido que, en el cumplimiento de las labores de interventoría en los contratos estatales, el particular contratista se ve atribuido el ejercicio de una función pública y que en este sentido resulta aplicable en su caso la ley disciplinaria (Sentencia 037, 2003).

Frente a lo anterior, se considera, entonces, que una de las características de las personas que ejercen la interventoría es que están desarrollando la función pública, lo cual impone un compromiso mayor en relación con el ejercicio de sus funciones y tiene implicaciones en la responsabilidad a que se pueden ver sujetos.

Cláusulas excepcionales en los contratos de interventoría

En los contratos de interventoría no se pueden pactar cláusulas excepcionales. Lo anterior, en atención a que los contratos de consultoría, y de contera los de interventoría, tienen dicha restricción (Concepto 2074, 2011). En caso de identificar contratos de interventoría con cláusulas excepcionales, dichas cláusulas adolecen de nulidad absoluta por tener objeto ilícito y por haber sido pactadas en ejercicio de abuso del poder, lo cual podrá ser declarado de oficio por el juez del contrato. Al respecto, el Consejo de Estado precisó: “En los contratos de Consultoría –entre los cuales se incluyen los que tienen por objeto el desarrollo de una determinada interventoría– no está prevista o dispuesta la inclusión obligatoria de las aludidas cláusulas excepcionales (...)” (Sentencia 24996, 2013).

Posteriormente resalta que su pacto comporta un evidente abuso de las competencias o el poder que a esas entidades les han conferido las normas vigentes. Por lo tanto, se vicia de ilicitud el objeto de las cláusulas en examen, de conformidad con los dictados del artículo 1519 del Código Civil. Así mismo se impone registrar que el numeral 3º del comentado artículo 44 de la Ley 80 sanciona con nulidad absoluta los contratos estatales que “[s]e celebren con abuso [...] de poder”. (Sentencia 24996, 2013).

Finalmente, conforme a lo señalado por la jurisprudencia, se resalta que las normas aplicables al contrato de interventoría como contrato estatal son las del estatuto de contratación vigente al momento de su celebración y las normas del derecho privado en lo no previsto por las primeras (Sentencia 24163, 2012).

Comparación de la interventoría con figuras afines

Respecto del contrato de Gerencia de Obra

En la doctrina escrita por ingenieros se realizaba la comparación con el contrato de Gerencia de Obra y respecto de algunas funciones se indicaba que el gerente en el citado negocio jurídico representaba al propietario de la obra en la misma forma en la que lo hacía el interventor (García Bernal y Schlesinger Isaza, 1993).

Respecto del contrato de prestación de servicios

Un pronunciamiento del Consejo de Estado del año 1991 analizó, dentro de un contrato de prestación de servicios de interventoría y asesoría para obras civiles, electromecánicas y de suministro e instalación relacionados con el sistema de acueducto y alcantarillado, si el incumplimiento presentado en una prueba hidráulica era atribuible a la constructora o a la interventoría, precisando que este análisis se hizo bajo el marco de la normatividad y fue pactado en el contrato en la época de los hechos (Sentencia 5127, 1991).

Con ello se evidencia que en su momento y bajo la vigencia de la normatividad de la época, se hablaba indistintamente entre contrato de prestación de servicios de interventoría, de lo cual se extrae que antes de la expedición del actual Estatuto de Contratación la interventoría hacía parte de la categoría de los contratos de prestación de servicios y no era una categoría independiente, o más aún se usaban como sinónimos.

La doctrina define el contrato de prestación de servicios como aquel cuyo objeto es “apoyar, asesorar, ilustrar, ayudar, contribuir o aportar a la entidad estatal con la ejecución de actividades relacionadas con su propia administración o su funcionamiento” (Salcedo, 2011, pp. 37-39). En dicha definición se puede identificar que no existe –como carácter diferenciador del contrato de consultoría– el componente intelectual ni técnico ni especializado, sino que el contexto son actividades de funcionamiento y administración propias de la entidad.

Sobre estas actividades enumeradas por el autor que tiene como fuente la ley, salta a la vista que si la distinción entre el contrato de consultoría y de prestación de servicios constituye que en el segundo se enmarcan actividades propias de la entidad, se considera que dentro del listado de las actividades de consultoría no deberían ser contratadas aquellas actividades referidas a labores de mantenimiento, dado que la naturaleza de estas actividades corresponde a actividades habituales, frecuentes y propias de las entidades.

Por otra parte, en relación con esta discusión se tiene que la Corte Constitucional (Sentencia C 326, 1997) hizo una distinción con la cual se encuentra que la consultoría se puede celebrar con personas naturales y personas jurídicas, mientras que el contrato de prestación de servicios solo con personas naturales. Así mismo, que en la consultoría no se contratan actividades propias del objeto de la entidad contratante a diferencia de la prestación de servicios donde se contratan actividades propias de la entidad pero que no se pueden ejecutar por falta de personal.

Sobre lo anterior, para Salcedo se encuentra que dicha distinción no es válida toda vez que i) de lo expuesto en el art. 32 de la Ley 80 de 1993 no se desprende lo anterior y ii) el Consejo de Estado como autoridad en derecho administrativo ha expresado que los contratos de prestación de servicios pueden celebrarse tanto con personas naturales como con personas jurídicas. Así mismo, se critica, en relación con las actividades que son objeto de cada uno de los contratos, que dicha distinción no se extrae de la lectura de la norma, dejando entrever que la Corte interpreta erróneamente el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 (Salcedo, 2011, pp. 51-54).

A su vez, el Consejo de Estado (Concepto 199, 1998) dispuso que para saber si corresponde un contrato de consultoría o de prestación de servicios se debe tener en cuenta la regla según la cual será consultoría los contratos dispuestos en la ley como tal (estudios, diseños, asesoría técnica, etc.). En caso de que no estén incursos en ninguna de esas causales, procede el contrato de prestación de servicios, no obstante en caso de contratar por esta última tipología se debe tener en cuenta que debe corresponder a actividades relacionadas con el funcionamiento de la entidad y no se cuente con personal de planta para adelantar esas actividades.

En ese caso, el Consejo de Estado resalta como diferencias entre el contrato de consultoría y prestación de servicios las siguientes: la primera es que en los contratos de consultoría no se pueden pactar cláusulas exorbitantes, mientras que en la prestación de servicios sí; la segunda diferencia es que en el contrato de consultoría los proponentes deben estar inscritos en el RUP,

mientras que para la contratación de un contrato de prestación de servicios, no; en tercer lugar, se tiene que mientras las personas vinculadas a un contrato de consultoría no tienen que estar afiliadas al régimen de seguridad social en salud y pensión, los de prestación de servicios, *sí*; en cuarto lugar, el contrato de consultoría debe ser celebrado por licitación cuando supere la menor cuantía; por su parte, los contratos de prestación de servicios deben ser celebrados directamente.

En relación con los criterios señalados anteriormente, resulta interesante analizar el caso del Departamento Nacional de Planeación, que por disposición legal está encargado del seguimiento de las regalías. Frente a esto se podría plantear un cuestionamiento alrededor de la función de control y seguimiento que se le encarga a la entidad (Concepto 1549, 2004) y que es clasificado como interventoría, es decir, en aras de discusión, si se acepta el criterio según el cual los contratos de prestación de servicios serán aquellos que se contratan para ejecutar actividades propias de la entidad, no podría entenderse como de interventoría la actividad encomendada al DNP (seguimiento de regalías), porque le fue asignada como función y debería corresponder a un contrato de prestación de servicios.

Posteriormente, el Consejo de Estado (Sentencia 24266, 2013) señala que la distinción entre uno y otro contrato de prestación de servicios o de consultoría obedece a un criterio residual. Así las cosas, tiene un alcance más general y por lo tanto residual el de prestación de servicios, donde encuadrarán todos los contratos que no sean de consultoría.

En este orden, es posible afirmar que en esta última categoría solo encuadrarán los contratos descritos en la norma como tal. Así mismo, repite las diferencias mencionadas agregando que en la consultoría hay obligaciones con un carácter marcadamente intelectual, mientras que en el contrato de prestación de servicios las actividades están relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, donde se incluyen actividades técnicas y no técnicas, y profesionales o no.

Respecto del contrato de supervisión

Consultando documentos de entidades públicas, se venía distinguiendo entre uno y otro contrato, estableciendo que los supervisores son funcionarios de la entidad (servidores públicos), mientras que los interventores son personas naturales o jurídicas externas a la entidad (ICBF, 2008, p. 10).

Posteriormente y con la expedición de la Ley 1474 de 2011, el artículo 83 estableció que la supervisión se ejecuta por la misma entidad para hacerle seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico a los contratos cuando no se requiere de conocimientos especializados en contraste con la interventoría, donde esa actividad requiere de conocimientos especializados. La anterior consideración se encuentra comentada en la doctrina, donde se ha señalado que la supervisión no requiere conocimientos especializados, a diferencia de la consultoría (Rincón Salcedo, 2012, p. 326).

Otra distinción que se ha podido identificar es que la supervisión recae sobre actividades o funciones propias de la entidad y se requiere cuando no pueden ser realizados por personal de planta, mientras que en la interventoría, tomada como una modalidad de consultoría, corresponde a actividades que no son inherentes a las funciones de la entidad, sino a actividades más específicas y especializadas que recaen sobre el seguimiento y control del objeto del contrato vigilado.

Sobre el particular se ha diferenciado la supervisión de la interventoría por cuanto la segunda es el objeto de la primera, así: “a la figura de la supervisión le corresponde la inspección y el control de los contratos que tengan por objeto realizar interventoría. Podría afirmarse que es el control sobre la interventoría, si se trata de distinguir entre los dos conceptos” (Jiménez, 2007, p. 90).

Por otra parte, continuando con el análisis del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, se indica que la supervisión puede ser ejecutada a través de contratos de prestación de servicios cuando requiera de personal de apoyo. En este sentido, es importante tener en cuenta que de allí sale otra diferencia en cuanto a la modalidad

de contrato a utilizar respecto de la interventoría, toda vez que si la entidad se apoya con terceros para adelantar la supervisión, necesariamente tiene que materializarlo a través de un contrato de prestación de servicios, mientras que si ejerce la interventoría, se considera que tendrá que materializarse mediante la modalidad de un contrato de consultoría sin atender el criterio residual fijado por el Consejo de Estado.

Características del contrato de interventoría

Especie de consultoría

La ley 80 de 1993, en su artículo 32 en la descripción de los contratos estatales dispone que son “contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría” (Ley 80, 1993). Con esto se observa que la ley establece que la interventoría es una clase de consultoría, es decir, tiene una relación de género a especie, donde el género es la consultoría y la especie es el contrato de interventoría, lo cual, al ser claro en la norma, no ha generado mayor discusión ni controversia doctrinal ni jurisprudencial.

Autónomo

En relación con la accesoriedad o autonomía del contrato de interventoría respecto con contrato al que vigila, por ejemplo uno de obra, se podría decir que el contrato de interventoría podría entenderse como accesorio, toda vez que *debe* su existencia al contrato sobre el cual recae su control, seguimiento y vigilancia. Se puede afirmar que dado que es claro que la causa misma de la interventoría es el contrato al que se le hará seguimiento, cuando ese contrato finalice –y si la interventoría no tiene un alcance diferente– necesariamente el contrato de interventoría pierde su razón de ser y debe, a su vez, terminar.

Se debe agregar que el Consejo de Estado ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto indicando que no porque se dé la adición o prórroga del contrato de obra (o en general al que se le hace la interventoría) significa que se le deba ampliar automáticamente el contrato de interventoría. Así, se deja clara la naturaleza autónoma del contrato de interventoría y el análisis propio que se

debe realizar sobre su necesidad y cumplimiento de los principios y fines de la contratación pública al momento de celebrarlo o ampliarlo (Sentencia 8070, 1996).

En un fallo reciente el Consejo de Estado tuvo la oportunidad de reafirmar el carácter de autonomía del contrato. En esa providencia estudiaba la acción de nulidad contra el Decreto 2474 de 2008, por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones. Allí revisó la restricción establecida en la legislación contractual que establece que el contrato no puede prorrogarse por más de la mitad del valor inicial (*inciso* 2 del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993). En esa oportunidad se encontró que dicha restricción tiene que aplicarse de forma independiente para el contrato de interventoría, no siguiendo el monto determinado para el contrato al que se le hace la consultoría (Sentencia 36054, 2010).

Ese análisis se hubiera podido hacer siguiendo la lógica de que, si el contrato vigilado puede adicionarse hasta el 50% de su valor inicial, el contrato de interventoría no podría sino tener un impacto proporcional. De haber seguido esa lógica se hubiera desconocido la autonomía del contrato de interventoría que impone entender que el contrato en sí mismo considerado no puede contravenir lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, esto es, que no puede simplemente seguir la suerte del contrato al cual le hace seguimiento, sino que con base al valor inicialmente estimado se debe atener a la restricción de no adicionarse por más del 50%, en SMLMV.

En este punto, en relación con la discusión sobre si el contrato de interventoría es accesorio o autónomo, se considera que resulta pertinente optar por una postura relacionada con lo que se ha denominado *coligación negocial*. Dicha teoría parte de la premisa de que son contratos autónomos, pero aborda el tema desde la necesidad que se pretende atender por parte de la entidad contratante entendiendo que ambos contratos atienden a una finalidad única. Así las cosas, más que la clasificación en alguna de las dos categorías, el análisis del contrato de interventoría debería enmarcarse

dentro de esta teoría. Sobre el particular, el Consejo de Estado ha dicho (Sentencia 24266, 2013):

[...] la Sección Tercera ha caracterizado la interventoría como un contrato íntimamente relacionado en su objeto con el de obra respecto del cual ejerce su actividad el interventor, y como un contrato que a pesar de lo anterior, resulta independiente de éste en aspectos específicos como la prórroga y el incumplimiento, esto es, que la prórroga de la obra no implica de suyo la del interventor y que el incumplimiento del contrato de obra jamás significa por sí solo el incumplimiento del de interventoría.

Así, aunque por medio de esta categoría se reconoce que el contrato de interventoría es autónomo, a su vez se da claridad respecto de que los contratos están vinculados y relacionados, porque atienen a la misma finalidad y es que se cumpla, de conformidad con el objeto del contrato, con lo pactado y con ello los fines del Estado.

Oneroso

Dado que con el contrato ambas partes buscan utilidad y se gravan uno en beneficio del otro, el contrato de interventoría es oneroso –artículo 1497– (Código Civil, 1873). Lo anterior, si se tiene en cuenta que tanto la entidad obtiene un aseguramiento de los contratos con los cuales ejecuta su objeto social como el interventor obtiene la remuneración por la prestación de su servicio.

Es así que la ley, en algunos casos y oportunidad histórica, se ha encargado de reglar la remuneración que debe obtener el interventor, tal y como se evidencia en la consulta resuelta por el Consejo de Estado en un caso sobre la remuneración que debía obtener el interventor:

Según el artículo 35 del Decreto 3154 de 1980, “el arquitecto tiene derecho a que le sean reconocidos honorarios sobre el costo real de la construcción” [...] El artículo 38 dispone que los honorarios de que se trata se liquidarán aplicando al costo real de la obra el correspondiente porcentaje... y se pagarán,

salvo convenio, “proporcionalmente con los cortes periódicos de cuentas que el arquitecto debe presentar a la entidad contratante”. (Concepto 199, 1998)

Bilateral

El contrato de interventoría es bilateral, por cuanto en ambas partes recaen obligaciones recíprocas (Código civil, artículo 1496). Así, el interventor se obliga a la prestación de un servicio (consistente en términos generales en controlar, vigilar y hacer seguimiento a las obligaciones que se deriven del contrato); por su parte, la entidad se obliga a pagar el precio de los servicios recibidos y a obligaciones de hacer (por ejemplo, entregar los documentos contractuales requeridos para el cumplimiento de sus funciones, analizar la conveniencia y procedencia de las recomendaciones que el interventor presente, entre otras).

Ejecución sucesiva

El contrato de interventoría es un contrato de ejecución sucesiva, toda vez que las prestaciones se prolongan en el tiempo. Esto es, la satisfacción de las prestaciones no se da con la prestación de un solo servicio, sino que se requiere el desarrollo de dicha actividad durante un periodo de tiempo.

Frente a lo anterior, debe resaltarse, tal y como lo hace Rincón Salcedo (Salcedo, 2011, pp. 71-73), que dado que la interventoría recae sobre obligaciones y, en tal sentido, puede recaer sobre una o algunas obligaciones de un contrato que sean de ejecución instantánea, en esa medida la interventoría compartiría su naturaleza, siendo no de ejecución sucesiva sino instantánea.

Solemne

En el caso de que el contrato sea celebrado con una entidad estatal para el perfeccionamiento del mismo, se requiere que el contrato conste por escrito (Ley 80, 1993), por lo cual, en estos casos el contrato será solemne. No obstante, si dicho contrato es celebrado entre dos particulares el contrato será consensual. Al respecto, ha dicho el Consejo de Estado que el contrato de in-

terventoría, como contrato estatal, está sometido a la formalidad de estar por escrito, los siguientes fueron los términos:

Así pues, dada la exigencia de la formalidad del escrito como requisito de existencia del contrato estatal y en vista de que, en el presente caso, no se plasmó en un escrito el pretendido acuerdo de voluntades respecto de la realización de actividades de interventoría, durante el período comprendido entre junio 20 y noviembre 26 de 1997, negará entonces la Sala la existencia de vínculo contractual alguno durante este período, así como las demás pretensiones consecuenciales. (Sentencia 26886, 2014)

En este punto, donde se identifica la solemnidad del contrato por ser estatal también se encuentra que por tener esta calidad aplica la exigencia de mantener el equilibrio económico del contrato (Sentencia 24580, 2013), así mismo la obligación de disponer de fórmulas de reajuste de precios (Sentencia 24266, 2013) y se reitera la importancia de su labor como medio de asegurar y lograr los fines del Estado.

Obligación de hacer

Dentro del contexto de una distinción en función de si la prestación principal puede ser una obligación de hacer o una obligación de dar, se considera que por la naturaleza de las obligaciones y de la finalidad que lleva consigo, el contrato de interventoría es un contrato que se puede categorizar dentro de aquellos donde se espera la ejecución de obligaciones de hacer. Lo anterior, dado que se contrata un servicio por parte de un profesional, conector de información especializada, generalmente técnica, o con experiencia en un área de conocimiento particular.

Ello no obsta para que en el cumplimiento de su función deba hacer algunos entregables (obligación de dar), como informes, análisis, recomendaciones, entre otros, sin que ello desnaturalice el hecho de que se contrata a una persona para que despliegue una serie de actividades en favor de la obtención del cumplimiento del contrato.

Interno o externo

La interventoría puede ser ejercida por personal de la entidad contratante o por contratistas, a elección de la entidad. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que la contratación de dicha labor se da en dos casos: i) cuando así lo decida la entidad, previa certificación de inexistencia de personal y ii) en contrato de obra resultado de una licitación (Sentencia C-037, 2003). Así las cosas, incluso ante la opción que tiene la entidad de contratar o no, en cualquiera de esos casos mantiene la responsabilidad por la obligación de velar por el cumplimiento del contrato. Así lo dijo el Consejo:

Seleccionar dentro de las posibilidades que prevé la ley, el sistema de control que estime más conveniente para el cabal cumplimiento de la función asignada. La escogencia de uno de los sistemas establecidos, en manera alguna la exonera de su propia responsabilidad por el cumplimiento de la función. (Concepto 1549, 2004)

Independiente

Anteriormente se hizo referencia a la “autonomía” para denotar la relación jurídica que existía entre los contratos, destacando que en el de interventoría se presentaba la coligación negocial. Ahora bien, en lo que tiene que ver con la relación entre las partes contratantes se resalta que una de las características fundamentales del interventor debe ser su independencia frente al contratante así como frente al contratista. Lo anterior, en aras de garantizar la idoneidad de su labor, a efectos de que vele con imparcialidad por la obtención de los fines estatales. El Consejo de Estado precisó:

[...] la interventoría debe ser contratada “con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables” [...] Exigencia legal de independencia que, en los contratos estatales de obra, de suyo excluye la figura de la representación de cualquiera de las partes, al igual que la delegación para modificar el contrato. (Sentencia 21491, 2011)

Responsabilidad del interventor

Responsabilidad del interventor (disciplinaria, penal, y fiscal)

Como efecto de que las actividades de interventoría sean consideradas como función pública se tiene que las personas que ejecutan dicha actividad son sujetos disciplinariamente responsables. Sobre este punto se debe resaltar lo dispuesto en el Código Disciplinario Único, modificado por el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474, 2011), que establece como falta gravísima que el interventor no exija las calidades pactadas en el contrato o establecidas por normas técnicas obligatorias, o que reciba a satisfacción bienes o servicios que no están a cabalidad.

En términos de este tipo de responsabilidad, inane resulta que el incumplimiento de la obligación no haya generado ningún perjuicio, toda vez que comprobada la infracción procede la declaratoria de responsabilidad. Relevante resulta rescatar que en el caso de la responsabilidad disciplinaria la finalidad que se persigue es la moralidad administrativa; más que la indemnización de un perjuicio, en esa medida tiene sentido que se sancione independientemente de la existencia o no de un perjuicio (Sentencia 15111-99, 2002).

En este punto, la Corte Constitucional encontró que el deber del interventor (Ley 80, 1993, art. 8.k) correspondiente a informar las conductas que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles y la consecuente inhabilidad que allí se dispone es una obligación clara en la medida que las normas que permiten encontrar o definir los hechos que puedan constituir actos de corrupción están en: i) la convención interamericana contra la corrupción, artículo vi –(Ley 412, 1997)–; ii) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, capítulo iii –Ley 970 de 2005–; y iii) Estatuto contra la Corrupción –Ley 1474 de 2011–.

Así mismo, establece la Corte que no se viola el principio de *non bis in idem*, toda vez dicha conducta ya es sancionada por la Ley 734 (2002); frente a ello se establece que las dos disposiciones

responden a responsabilidades diferentes y a causas distintas, por lo cual no procede la declaratoria de inexequibilidad. No obstante lo anterior, pone de presente que aplicar las dos consecuencias a una sola persona resultaría desproporcionado, por lo cual señala la Corte:

[...] Se declarará exequible la disposición acusada, en el entendido que, cuando los mismos hechos hayan motivado una sanción de naturaleza disciplinaria, que también implique inhabilidad para contratar con el Estado, sólo podrá aplicarse la sanción más gravosa, es decir, la que imponga un término de inhabilidad más largo. (Sentencia C 434, 2013)

Adicionalmente, la Ley 80 de 1993, en el artículo 56, establece que para efectos penales el interventor se tiene como particular que cumple funciones públicas, por lo tanto, están sujetos a la responsabilidad establecida para los servidores públicos. Están sometidos a responsabilidad fiscal los interventores, por ello deben tener especial cuidado en tanto responden en caso de que se evidencie un detrimento patrimonial con su actuar o con su permisividad ante quienes ejercen control o vigilancia, así como en el caso en el cual el interventor acepta celebrar un nuevo contrato de interventoría con el mismo objeto de un contrato que ya había celebrado (Sentencia 00310, 2008).

Sobre lo anterior la doctrina establece que no debería existir responsabilidad solidaria con el contratista que se encuentra en procesos de responsabilidad fiscal por cuanto, primero, el estatuto de contratación no lo contempla. Segundo, la responsabilidad fiscal es individual y, tercero, los hechos generadores de la responsabilidad son diferentes para el contratista, los funcionarios de la entidad contratante y los interventores. Concluye que, como los interventores no administran recursos públicos, la eventual responsabilidad recae sobre los servidores públicos o los particulares que tengan dicha competencia. Así, la responsabilidad del interventor en relación con el manejo de recursos públicos sería la responsabilidad civil y no la fiscal, en el caso de daño patrimonial ocasionado por manejo de recursos (Lemoine, 2010, pp. 98-100).

Por lo tanto, según el precitado autor, son ellos los encargados de hacer un control cuantitativo y cualitativo a las obligaciones del contrato, decisiones con las cuales puede crearse un detrimento patrimonial que puedan ser objeto de una declaratoria de responsabilidad fiscal. Así mismo, los interventores reciben los bienes o servicios contratados, y ordenan el pago según lo pactado en el contrato. En estos eventos, cuando se hacen desconociendo el contrato, es decir, declarando que se recibió o que se debe pagar sin que el contratista efectivamente haya ejecutado las actividades a su cargo, se considera que debería endilgarse responsabilidad fiscal.

Por otra parte, Parra sostiene que cuando el interventor actúe de mala fe será responsable por faltar a sus deberes a título de dolo y culpa si su actuación ocurrió con negligencia, imprudencia, impericia o violación de los reglamentos propios cada área del conocimiento. En ese mismo camino, precisa que la moralidad de la actividad administrativa cubre al interventor que por su omisión al actuar en un momento determinado puede resultar cómplice en delitos contra la administración pública (Parra Parra, 2002).

Responsabilidad contractual de la interventoría

Dado que la relación establecida entre el interventor y la entidad contratante se enmarca dentro del contrato, la primera responsabilidad a la que se verá abocado el interventor es a aquella derivada de la responsabilidad civil contractual. Esta se materializa a partir de los incumplimientos de las obligaciones pactadas, sea porque no las cumplió, la cumplió imperfectamente o hubo retraso en su cumplimiento. Siempre que, claramente, con ellas se haya causado un perjuicio a la entidad.

Así las cosas, por ejemplo, en caso de que el interventor reciba un bien o servicio sin que este haya estado de conformidad con lo pactado en el contrato, además de la responsabilidad disciplinaria que acarrea, se cree que dicha conducta puede constituir un claro evento de responsabilidad contractual, dado que el experto contratado para hacer seguimiento, control y vigilancia cumplió de manera defectuosa la obligación que había asumido y debe responder, así sea porque haya actuado de manera negligente.

En suma, el interventor responderá en caso de (1) incumplimiento de sus obligaciones en el marco del contrato de interventoría y (2) perjuicios que ocasionen por hechos u omisiones en el ejercicio propio de su labor (Sentencia 21491, 2011). En este sentido, la Corte Constitucional esclareció que en caso de que se le deba declarar el incumplimiento por parte de un interventor, vinculado con la entidad estatal por medio de un contrato sometido al Estatuto general de contratación pública, deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 (Sentencia C 434, 2013).

Hay que mencionar que el interventor responde por obligaciones distintas de la persona sobre la cual ejerce vigilancia. Es decir, la responsabilidad del interventor no corresponde a la obligación que se deriva del contrato al que le hace interventoría. El Consejo lo presenta así:

Estaban involucradas dos relaciones negociables diferentes. La función del Constructor es la de hacer la obra con “estricta” sujeción al contrato 39 - V - 76, y la función de Interventor es la de Inspeccionar la ejecución de ese convenio bajo la supervigilancia y control de las Empresas, pero no la de cumplir las obligaciones del Constructor ni la de sustituirlo en sus responsabilidades. (Sentencia 5127, 1991)

Son tan distintos los alcances de estos dos contratos que el riesgo se ha medido de manera diferente, considerando que las actividades a su cargo son diferentes. Por lo tanto, la actividad de interventoría al tener un carácter eminentemente teórico representa un riesgo distinto, menor, al de la actividad sobre la cual recae la interventoría. Esta fue la manera en que el Consejo lo explicó:

Resulta claro para la Sala que la actividad de consultoría no entraña en sí misma un riesgo, pues generalmente se desarrolla a nivel técnico... En cuanto a la actividad de interventoría, si bien es cierto que está íntimamente ligada a la de la construcción, como quiera que tiene por objeto supervisar o vigilar que la obra se construya de conformidad con lo esti-

pulado en el contrato, no lo es menos que el interventor no es quien ejecuta la obra y ello de suyo descarta la existencia de un mismo riesgo (Sentencia 3142, 1995)

Sobre lo expuesto en la sentencia que se acaba de citar, se considera que no es cierto que en todos los casos el riesgo al que se expone el interventor sea diferente al contratista ejecutor de la obra, toda vez que esa situación no se puede generalizar y en la práctica es necesario que se analice cada caso concreto para determinar hasta donde está expuesto el interventor, sin que sea una verdad incuestionable que el riesgo del interventor y el contratista es diferente. Lo anterior, si se tiene en cuenta que el interventor, por ejemplo para verificar dentro del ejercicio de su actividad que se haya ejecutado un trabajo en alturas, tiene que someterse a ese riesgo para cumplir con su función.

En caso de que la interventoría cumpla a cabalidad con sus obligaciones y exija el cumplimiento del contratista, se entiende que cumplió la misión que se le encomendó, y puede tener la certeza de que no procederá un juicio de responsabilidad en su contra. Al respecto, hubo un caso puesto en conocimiento del Consejo de Estado, donde este niega el llamamiento en garantía invocado por parte de demandado al interventor, usando dos argumentos: el primero consistente en que la relación contractual establecida con el interventor no se había dado con el contratista sino con la entidad contratante. El segundo, poniendo de presente que aunque el interventor debe hacer vigilancia de la ejecución del contrato, no responde por la deficiente o inejecución que el contratista ejecute. La responsabilidad del interventor por una vigilancia deficiente no es fundamento para que el contratista pueda solicitar del interventor una indemnización, ni escudar su incumplimiento en una deficiente labor del interventor (Sentencia 15279, 2006).

Como se ha dicho, el interventor no responde por las obligaciones del contratista encargado de ejecutar el contrato, a eso se debe agregar que tampoco le corresponde a la interventoría ni suplantar ni reemplazar a la entidad contratante que, en ejercicio de su posición contractual y como concedora de la necesidad y el fin estatal que busca satisfacer, es la que debe realizar algunas actua-

ciones de su competencia, por ejemplo la modificación del contrato, sanción al contratista, interpretación o terminación unilateral, declaratoria de caducidad o la toma de decisiones relevantes de la ejecución contractual tal y como se mencionó anteriormente (Sentencia 25199, 2013).

En este punto, para dar ilustración al tema se considera relevante abordar de forma sucinta la distinción que doctrinariamente se ha hecho en relación con las obligaciones de medios y resultados. Las obligaciones de medio se han entendido como “las obligaciones en las cuales el deudor está obligado a cumplir una actividad, prescindiendo de la realización de una determinada finalidad” (Sordini, 1999, p. 139). Por su parte, las obligaciones de resultado “se refieren solamente a la conducta que el deudor deberá observar en condiciones y dirección determinadas”, citando a Josserand (Osterling Parodi, Castillo Freyre, 2006, p. 3).

A su vez, la doctrina de la Procuraduría, en el contexto de lo dispuesto en la Resolución 660 de 2008 expedida por el Ministerio de la Protección Social, establece que la interventoría es un proceso permanente dirigido a fortalecer el régimen subsidiado de salud y “la prestación de servicios en el caso particular de la interventoría debe ser considerada como objeto de un contrato complejo en el que las obligaciones tienden a ser de resultado, antes que obligaciones de medio” (Procuraduría General de la Nación, 2009).

A pesar de las críticas expuestas por los autores citados, sobre la inutilidad de la distinción entre obligaciones de medio y de resultado, para efectos del presente trabajo es factible indicar que la actividad desarrollada por los interventores constituye una obligación de medio y no de resultado. Lo anterior, si se analiza desde la óptica de la responsabilidad del interventor, teniendo en cuenta que este responde por su debida diligencia y no porque efectivamente se ejecute la obra. A esto se suma que las prestaciones que debe ejecutar el deudor (interventor) para cumplir con los intereses depositados por la entidad deben ser prestaciones de hacer, no de hacer y de dar.

Igualmente, sin perjuicio de la controversia que pueda suscitar la distinción que trae consigo en cuanto a si la responsabilidad es de medio o de resultado, se considera que en el caso de la interventoría en realidad la finalidad que se busca con su contratación es la consistente en que el experto identificado controle, vigile y haga seguimiento a las actividades que el contratista ejecuta. Con ello no se puede garantizar que el objeto del contrato se ejecute, ni se espera que sea él quien lo desarrolle sino que se espera que en ejercicio y aplicación de los conocimientos especializados y la experiencia que lo caracteriza, pueda hacer control y seguimiento, es decir, no se espera un resultado de su parte sino la ejecución de actividades de conformidad con su expertis.

Expuesto lo anterior, se debe mencionar que la principal consecuencia que dicha distinción acarrea corresponde a que en caso de un juicio de responsabilidad o de un presunto incumplimiento se deba probar que el contratista no cumplió con la debida diligencia esperada de su parte, tal y como debería proceder un profesional medio de sus calidades y conocimientos. Así que su responsabilidad se analizará en relación con la debida diligencia que utilizó para lograr que el contratista cumpliera satisfactoriamente la obra, sin que se le pueda realizar un juicio de reproche porque el contratista no culminó el objeto del contrato contratado.

En este punto, es precisamente ese análisis el que a la fecha complica o dificulta la prueba y el enjuiciamiento del interventor. Lo anterior si se tiene en cuenta que la prueba de que no actuó de forma diligente o en desconocimiento de la normatividad que rige la materia es difícil, en la medida en que la entidad contratante no es experta en el tema, razón por la cual precisamente acude a la contratación de interventoría.

Se debe agregar que el Consejo de Estado conceptuó sobre el alcance del contrato y analizó que, de conformidad con la finalidad de la contratación de la interventoría, el interventor actúa como representante de la entidad contratante al frente del contratista (Consulta 1767, 2006). Para que ello ocurra, la actuación debe darse dentro del marco y alcance del contrato de interventoría a efectos de vincular a la entidad en relación con los direccio-

namientos o exigencias que dentro del marco del contrato haga el interventor. Así lo ha dicho el Consejo:

[...] El interventor de obras públicas tiene la representación del dueño de la obra ante el contratista y su labor es la de controlar que la obra se realice en los términos del respectivo contrato, tanto en lo que respecta a las especificaciones técnicas como en los términos contractuales [...] (Sentencia 2362, 2001).

En este sentido, se encuentra la referencia a la interventoría como mecanismo para que la entidad ejerza sus potestades de coordinación y dirección imponiendo que el interventor será un representante de la entidad. En el mismo sentido se encuentra García, Aguirre y Millán, quienes señalan:

De acuerdo con la ley, la función del interventor o supervisor de un contrato estatal es vital, ya que de su buena gestión depende la calidad de los productos (bienes y servicios) obtenidos por la entidad, *pues se considera un representante de la Administración Municipal en la ejecución de proyectos en materia contractual*. (El énfasis es ajeno al texto original) (García, 2010, p. 43)

Por lo anterior, dentro del marco del contrato, si el interventor actúa diligentemente, aplicando los conocimientos en virtud de los cuales fue contratado, y se presentan diferencias técnicas o especializadas entre la posición del contratista y del interventor, deberá, en principio, entenderse la posición del segundo como la de la entidad contratante. Lo anterior, dado que cuando la entidad conoce la posición de la interventoría tiene la opción de apartarse de la misma, pero si guarda silencio aún por negligencia, podría imputársele una culpa *in eligiendo*, en la medida que la entidad estatal decidió, eligió y una vez conocida la posición guardó un silencio permisivo corroborando que dicha persona por sus calidades especiales era la adecuada para adelantar dicha labor o tomar determinada decisión.

Ahora, las entidades cuando conocen la posición de la interventoría están llamadas a pronunciarse, especialmente cuando no

comparten la postura que se haya asumido por parte de estas últimas. Ilustrativo resulta una sentencia que reprocha a la entidad estatal por autocondenarse y condenar al interventor, recomendándole que acuda al juez del contrato para que sea este quien determine la responsabilidad de los actores.

Para ello, entonces, se debió demandar tanto al contratista de obra como al interventor a efectos de que fuera el juez del contrato el llamado a determinar la responsabilidad, del uno o del otro, o en un tercer caso la responsabilidad compartida. El Consejo de Estado sobre el particular precisó:

Pues debió hacer lo obvio y lo legal: Demandar tanto a la constructora como a la interventora por el incumplimiento en la ejecución de las obras de instalación de las tuberías de conducción Cospique El Bosque. Con esa demanda la Empresa habría podido demostrar el incumplimiento exclusivo de Incsas o concurrencia con la firma interventora; o el incumplimiento exclusivo y determinante de esta última. Y habría permitido a las demandas su adecuada defensa (Sentencia 5127, 1991).

Ahora bien, también podría presentarse que las actuaciones del interventor excedan lo establecido en el contrato. Sobre ello hay preliminarmente una responsabilidad en el marco de la relación con la entidad contratante, no obstante ello, frente al contratista se considera que el examen debe ser un poco más cuidadoso. En el caso de aspectos oscuros del contrato que puedan dar lugar a confusiones en relación con si es parte del alcance o no, donde de buena fe objetiva el contratista entienda que el interventor actúa en desarrollo del contrato y se encuentre que el contratista ejecutó las actividades requeridas y estas resultan beneficiarias de las actividades que al final se ejecutaron podría el contratista analizar la procedencia de la teoría de la representación aparente o de agencia oficiosa para que la entidad contratante se vea vinculada por las actuaciones de la interventoría, aun en caso de que esta haya excedido sus facultades.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que el debate de responsabilidad con alguna de estas teorías será un proceso independiente entre el interventor y la entidad contratante, quedando el primero como responsable ante el contratista por las autorizaciones o decisiones que tome y exigiendo un juicio de responsabilidad adicional para probar los elementos propios del fundamento que se pretenda aducir para obtener el pago.

Por ello debe tenerse claro que la interventoría no representa a la entidad contratante al exceder el alcance dado en el contrato. Cuando ello sucede el interventor debe responder personalmente por las decisiones que tome excediendo su capacidad. Como ya se ha dicho, indemnizando los perjuicios que ocasione, bajo el riesgo de que la entidad contratante no deba pagar por las decisiones tomadas en la medida que no le favorezcan o beneficien o en últimas no satisfagan la necesidad, ya entrando en el marco de la agencia oficiosa. En palabras del Consejo:

Esto debe ser así, dado el efecto relativo *–res inter alios acta aliis nec nocet nec prodest–* que tienen las declaraciones de voluntad y porque, careciendo el interventor de facultades para modificar el contrato, los acuerdos que contienen las actas bajo análisis solamente pueden producir efectos personales entre los señores [...], siendo inoponibles a la administración en cuanto actos de voluntad provenientes de terceros. (Sentencia 21491, 2011)

Finalmente, se considera necesario mencionar que frente a la pregunta ¿si la interventoría representa o no la entidad contratante?, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha puesto de presente que para efectos del seguimiento y la vigilancia que se debe hacer al contrato, el interventor si tiene esa representación en relación con el cumplimiento de sus obligaciones contractuales (Sentencia 24996, 2013), no así sobre aspectos que excedan su competencia.

Conclusiones

El contrato de interventoría es una herramienta de colaboración entre el Estado y los particulares, para lograr la coordinación

y control de los contratos estatales. Su utilidad para ejercer un control integral (aspectos técnicos, administrativos, financieros, entre otros), así como su eficacia para suplir algunas falencias del Estado (falta de especialización sobre el tema o carencia de personal) imponen una larga proyección para el uso de esta figura.

La jurisprudencia y la doctrina se han encargado de caracterizar el contrato de interventoría. Por lo anterior, esta actividad se puede identificar como una especie dentro del género de la consultoría, su autonomía respecto al contrato que vigila y frente al cual se presenta el fenómeno de la coligación negocial, que es oneroso, bilateral, de ejecución sucesiva, solemne, cuya prestación principal es una obligación de hacer, ejercido con personal interno o externo o contratado, e independiente de las partes del contrato.

La finalidad propia de la interventoría impone que este interiorice una actitud proactiva para lograr el cumplimiento del contrato en el que participa. Sus calidades técnicas y de experiencia deben guiar la función que desenvuelven e impulsarlo a crear estrategias que logren el cabal cumplimiento por parte del contratista. Para ello, además debe tener presente los límites de su actividad demarcados por las competencias propias de la entidad contratante. Todo esto en aras de salvaguardar la responsabilidad que implica el ejercicio de su función.

El contrato de interventoría implica coordinación y control del cumplimiento al contratista, para ello el interventor debe adelantar todas las acciones que considere pertinentes, dentro del marco del contrato que lo vincula con la entidad contratante. Con la claridad de que no hace parte de su alcance aquellos actos que impliquen manifestación de voluntad, salvo que tenga a su favor un acto de delegación. El control que ejerce debe ser entendido como un conjunto de acciones proactivas encaminadas a obtener que se cumpla el contrato.

En consideración a que las actividades que desarrolla el interventor en el marco de su rol, teniendo en cuenta que su ejercicio no comporta la materialización de una obra sino el seguimiento y control técnico a la misma, se considera que la responsabilidad del interventor es de medio y no de resultado.

La falta de definición legislativa sobre el alcance del contrato de interventoría deja abierta la interpretación a las entidades frente al uso de esta figura, razón por la cual se considera necesario que el órgano legislativo se tome la tarea de definir el alcance y prospección de esta figura, en aras de que su uso sea claro y diferenciado con las figuras afines como la supervisión y no dejar el tema tan abierto a la interpretación de los jueces.

En la práctica, la labor de la interventoría es la figura de seguimiento y control que tiene la entidad estatal visible ante el contratista, quien constantemente encuentra en este, a la vez, una guía y un limitante. Lo anterior implica que en el ejercicio de esa relación entre interventor y contratista exista la necesidad de solucionar los inconvenientes que se suscitan a diario en la ejecución contractual, lo cual se traduce en la práctica en un Estado contratante que pasa desapercibido y un interventor que debe asumir roles de la entidad estatal, lo que puede implicar modificaciones al contrato por fuera del marco legal vigente o generar actos de corrupción. Esto lleva a reflexionar sobre la eficacia práctica de la figura, ante un Estado que debe responder a la dinámica y eficiencia del mercado.

Referencias

- Avella Roosevelt, J.; Avendaño, A.; González, G.; Jaimes, G. (1993). Análisis sobre la interventoría de obra pública. Tesis de grado. Facultad de Ingeniería. Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana.
- Bautista Baquero, M. Á. (1996). *La interventoría y el control integral en la construcción urbana*. Bogotá: Cargraphics S.A.
- Chávez López, H. (1996). Manual de interventoría para entidades estatales. Tesis de Grado. Especialización en Gerencia de Construcciones. Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana.
- Código Civil (1873). Colombia.

- Concepto 1243 (1999, 9 diciembre). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 1243, C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Colombia.
- Concepto 1549 (2004, 26 febrero). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 1549, C.P. Susana Montes de Echeverri. Colombia.
- Concepto 199 (1998, 12 julio). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 199. C.P. Jaime Paredes Tamayo. Colombia.
- Concepto 2074 (2011, 30 noviembre). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 11001-03-06-000-2011-00064-00(2074), C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Colombia.
- Consulta 1767 (2006, 10 Agosto). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00080-00 (1767), C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Colombia.
- Decreto 222 (1983). Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 36.189 de febrero 6 de 1983. Congreso de la República. Colombia.
- Díaz Granados Barros, C.; Ramírez, V.; Colmenares, A. (2002). El papel del interventor en el contrato estatal de obra pública. Tesis de Grado. Especialización de Derecho Administrativo. Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana.
- García Bernal, A.; Schlesinger Isaza, C. (1993). Gerencia de obra. Tesis de Grado. Especialización en Gerencia de Construcciones. Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana.
- García Marín, C.A. Aguirre Torres, R. L., y Millán Mejía J. A. (2010). Las interventorías para ejercer supervisión, coordinación y control dentro de los procesos de contratación estatal.

- Tesis de Especialización en Derecho Administrativo. Universidad Libre Seccional Pereira.
- González Matallana, H. (1997). *La interventoría de obras*. Tesis de Grado. Especialización en Gerencia de Construcciones. Bogotá D. C. Pontificia Universidad Javeriana.
- Henao, J. C. (2010). *Interventoría de proyectos y obras*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– (2008). *Sistema de supervisión e interventoría de los contratos de aportes suscritos por el ICBF*. Bogotá. Colombia.
- Jiménez Morrones, F. (2007). *Interventoría de proyectos públicos*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Lemoine Gaitán, J. (2010). “Responsabilidad del interventor”. *Seminario internacional de interventoría y seguimiento de proyectos públicos*. Bogotá: Universidad Nacional. Disponible en: <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/Memorias-Seminario-Internacional-Interventoria.pdf>
- Ley 1474 (2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial No. 48128 de julio 12 de 2011. Congreso de la República. Colombia.
- Ley 489 (1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.464 del 30 de diciembre de 1998. Congreso de la República. Colombia.
- Ley 57 (1887). Sobre adopción de códigos y unificación de la legislación nacional. Colombia.

Ley 80 (1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094 del 28 de octubre de 1993. Congreso de la República. Colombia.

Marín Gaviria, M. E.; Vélez Blandón, L. G.; Morales Londoño, M.; Martínez Moreno, O. E. (2006). *Guía práctica para el manejo e interventoría de obras civiles bajo el esquema de gestión e calidad*. Medellín. Universidad de Medellín.

Martínez, M. H. (2015). *Página general para interventoría*. Recuperado el 10 de noviembre de 2015, de Página general para Interventoría: <https://sites.google.com/site/04interventoria/>

Moriones, M. F. (2007). *Interventoría de proyectos públicos*. Bogotá: Universidad Nacional.

Osterling Parodi, F.; Castillo Freyre, M. (2006). El tema fundamental de las obligaciones de medios y de resultados frente a la responsabilidad civil. Disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6568/6655>

Parra Parra, J. E. (2002). El contrato de interventoría. Bogotá D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Procuraduría General de la Nación (2009). *Interventoría en el régimen subsidiado de salud*, Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá D.C, Colombia.

Ramírez Rueda, S. R. (2011). La supervisión de los contratos estatales celebrados por las superintendencias y unidades administrativas especiales de la administración nacional. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Rincón Salcedo, J. G. (2012). "Del 'descontrol' de la producción normativa en materia de contratación pública en Colombia". *Vniversitas*. 61(125). 319-337. Disponible en <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14255/11480>

Salcedo, J. R. (2011). *La eficiencia y eficacia en el contrato de interventoría*. Bogotá, Colombia: Grupo editorial Ibáñez.

Sentencia 00310 (2008, 17 julio). Consejo de Estado, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número 25000-23-24-000-2001-00310-01, C.P. Martha Sofía Sanz Tobón. Colombia.

Sentencia 00505 AP (2006, 02 noviembre). Consejo de Estado, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación Número 19001-23-31-000-2003-00505-01(AP). C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Colombia.

Sentencia 1511-99 (2002, 11 julio) Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 08001-23-31-000-1990-6032-01(1511-99), C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda. Colombia.

Sentencia 15279 (2006, 26 abril). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 05001-23-26-000-1992-00270-01(15279). C.P. María Elena Giraldo Gómez. Colombia.

Sentencia 21491 (2011, 14 abril). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 15001-23-31-000-1997-06791-01(21491). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. Colombia.

Sentencia 2362, (2001, 25 enero). Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 19001-23-31-000-1999-4700-01(2362), C.P. Roberto Medina López. Colombia.

Sentencia 24163 (2012, 28 junio). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 25000-23-26-000-1997-13923-01(24163), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. Colombia.

Sentencia 24266 (2013, 28 de febrero). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo,

Radicación número: 25000-23-26-000-2000-00732-01(24266), C.P. Danilo Rojas Betancourth. Colombia.

Sentencia 24580 (2013, 19 junio). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 66001-23-31-000-2000-00829-01(24580), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Colombia.

Sentencia 24996 (2013, 13 febrero). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número 76001-23-31-000-1999-02622-01, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Colombia.

Sentencia 25199 (2013, 28 febrero). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número 25000-23-26-000-2001-02118-01(25199), C.P. Danilo Rojas Betancourt. Colombia.

Sentencia 25392 (2012, 29 agosto). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 25000-23-26-000-1996-12807-01(25392), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. Colombia.

Sentencia 2599-01 AP (2003, 29 mayo). Consejo de Estado, Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 08001-23-31-000-2000-2599-01 (AP), C.P. Reinaldo Chavarro Buritica. Colombia.

Sentencia 26886 (2014, 12 febrero). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-02858-01(26886), C.P. Hernán Andrade Rincón. Colombia.

Sentencia 2749 (1995, 3 febrero). Consejo de Estado, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 2749, C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Colombia.

Sentencia 30832 (2006, 30 noviembre). Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Ra-

dicación número: 25000-23-26-000-2001-01008-01(30832),
C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. Colombia.

Sentencia 3142 (1995, 24 febrero). Consejo de Estado, Sección
Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente
No: 3142, C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Colombia.

Sentencia 36054 (2010, 14 abril). Consejo de Estado, Sección
Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicación
número: 11001-03-26-000-2008-00101-00(36054)B. C.P.
Enrique Gil Botero. Colombia.

Sentencia 5127 (1991, 13 septiembre). Consejo de Estado,
Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo,
Radicación número: 5127, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.
Colombia.

Sentencia 8070 (1996, 8 marzo). Consejo de Estado, Sección
Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente
No: 8070, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. Colombia.

Sentencia C-037 (2003, 28 enero). Sección de inconstitucio-
nalidad. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Corte Constitucional.
Colombia.

Sentencia C-434 (2013, julio 10). Acción de inconstitucionalidad.
M.P. Alberto Rojas Ríos. Corte Constitucional. Colombia.

Sentencia C-938 (2003, octubre 15). Acción de inconstitucio-
nalidad. M.P. Jaime Araujo Rentería. Corte Constitucional.
Colombia.

Sordini, P. E. (1999). “Las obligaciones de medio y de resultado
y la responsabilidad de los médicos y de los abogados en
el derecho italiano”. *Revista de derecho privado* 4. 139-149.
Disponible en [http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/
derpri/article/view/669/632](http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/669/632).

- Urdaneta Hernández, G. (1998). Interventoría de obra pública. Tesis de grado. Facultad de Ingeniería. Pontificia Universidad Javeriana.
- Vargas Cantor, E.F. (2003). Interventoría de obras públicas, conceptualización y procedimentalización. Bogotá, Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.