

# **Reflexiones en torno al informe de supervisión y/o de interventoría en el procedimiento sancionatorio contractual y la garantía del debido proceso**

## **reflections on the supervision and/or intervention report in the contractual punishment procedure and the guarantee of due process**

**José Pablo Jaramillo Triana<sup>1</sup>**  
**Sandra Milena Cortés Jiménez<sup>2</sup>**

### **Resumen**

El contrato estatal es crucial para proporcionar servicios públicos, buscando el bienestar general. A pesar de su importancia, el incumplimiento es un riesgo que puede causar daños. La Ley 1150 de 2007 establece el debido proceso y permite multas para asegurar el cumplimiento. La Ley 1474 de 2011 regula el proceso, pero no define la naturaleza del informe de supervisión/interventoría, lo que afecta la garantía de un proceso justo y la evidencia. El artículo busca determinar si este informe es un medio de prueba real y reflexiona sobre la protección de garantías como la presunción de inocencia y la imparcialidad.

### **Palabras clave**

Contrato estatal, Servicios públicos, Incumplimiento, Ley 1150 de 2007, Informe de supervisión/interventoría.

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente cursa estudios de Especialización en Contratación Estatal en dicha casa de estudios. Se desempeña como consultor en materia de contratación estatal, litigio contencioso administrativo y en derecho de seguros. Correo: [josepablo9615@hotmail.com](mailto:josepablo9615@hotmail.com)

<sup>2</sup> Abogada de la Universidad de La Sabana. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, Especialista en Instituciones Jurídico Procesales de la Universidad Nacional de Colombia y Especialista en Contratación Estatal de la Universidad de La Sabana. Se ha desempeñado como docente universitaria y como funcionaria pública. Actualmente, es consultora en materia de derecho administrativo y contratación estatal. Correo: [sandramilcortes@hotmail.com](mailto:sandramilcortes@hotmail.com)

## **Abstract**

The state contract is crucial to provide public services, seeking the general welfare. Despite its importance, non-compliance is a risk that can cause harm. Law 1150 of 2007 establishes due process and allows fines to ensure compliance. Law 1474 of 2011 regulates the process, but does not define the nature of the supervision/intervention report, which affects the guarantee of a fair process and the evidence. The article seeks to determine if this report is a means of real evidence and reflects on the protection of guarantees such as the presumption of innocence and impartiality.

## **Keywords**

State contract, Public services, Non-compliance, Law 1150 of 2007, Supervision/intervention report.

## **Introducción**

El contrato estatal es quizás el más importante mecanismo con que cuenta el Estado para la prestación de los servicios públicos a su cargo. Es decir, con la celebración de dichos contratos las entidades pretenden la satisfacción del interés general. No obstante, no es posible desconocer que en este tipo de negocios “(...) *el incumplimiento constituye el riesgo general (...) y en caso de que se presente, genera un daño a la parte cumplida (...)*”.

Ante tal realidad, y con el fin de proteger el interés general inmerso en el contrato estatal, el legislador, a través de Ley 1150 de 2007 en su artículo 17 estableció el debido proceso como “(...) *principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales*”, concediendo además a las Entidades Estatales la facultad de imponer directamente las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones, así como la facultad de declarar el incumplimiento del contrato con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria”.

Sin embargo, el ritual procesal aplicable para tal fin fue fijado años después, a través del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, de cuya lectura no es posible en principio identificar la naturaleza jurídica del informe de supervisión y/o de interventoría, aspecto que en nuestro criterio resulta relevante de cara a garantizar el debido proceso, especialmente en cuanto tiene que ver con la conformación del acervo probatorio y su contradicción.

Así las cosas, a través del presente artículo se pretende establecer si la naturaleza jurídica del informe de interventoría y/o de supervisión corresponde o no a un verdadero medio de prueba, planteando además algunas reflexiones relativas a la protección de otras garantías tales como la presunción de inocencia y la imparcialidad.

## **1. La contratación estatal y la garantía del interés general**

En primer lugar, vale la pena recordar que en términos generales, el contrato estatal es un *“(...) negocio jurídico, de contenido económico, consecuentemente oneroso, celebrado, por regla general, bajo los presupuestos del principio de igualdad, en aras del interés público o general, en el cual una de las partes es una entidad estatal, un particular que cumple funciones administrativas en los términos de la ley o cualquier otra persona que involucre en el mismo recursos públicos, y en razón del cual se generan (...) obligaciones por regla general recíprocas (...)”*<sup>3</sup>.

Con el fin de delimitar el objeto del presente estudio, es necesario comprender el fin y singular relevancia de los contratos estatales en nuestro Estado Social de Derecho. Al respecto, señala el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 que *“(...) al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento*

---

<sup>3</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *El carácter conmutativo y por regla general sinalagmático del contrato estatal y sus efectos respecto de la previsibilidad del riesgo y del mantenimiento de su equilibrio económico*. En *Revista Digital de Derecho Administrativo*. 1 (jun. 2009).

*de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.*

Así, en síntesis, y siguiendo lo indicado por la Corte Constitucional, es posible sostener que la *“(…) actividad contractual en el Estado Social de Derecho es una modalidad de gestión pública que está directamente asociada al cumplimiento del interés general”*<sup>4</sup>.

Cabe destacar que, al respecto, ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia SU-214 de 2022 que *«(…) el contrato público es uno de aquellos “instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas”.*

De lo hasta aquí expuesto es entonces posible concluir que es la garantía del interés general el eje angular sobre el cual gira nuestro sistema de contratación estatal, lo que explica que por ejemplo, el legislador haya establecido una serie de deberes<sup>5</sup> y facultades radicadas en cabeza de las entidades contratantes, entre ellas la de declarar el incumplimiento del contrato, imponer multas, tasar perjuicios y hacer efectiva la cláusula penal, tal como señala el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

## **2. El debido proceso en materia sancionatoria contractual**

Según dispone el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, con el fin de garantizar el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales tienen a su cargo *“(…) la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-214 de 2022.

<sup>5</sup> Ley 80 de 1993, Artículo 4.

*de la ejecución del contrato”. Sin embargo, “de nada serviría que la Administración Pública tuviera, en el proceso de ejecución de los contratos administrativos, un poder de dirección y control de esa ejecución, si en forma correlativa ese poder no tuviera también la potestad de sancionar las faltas en que incurra el cocontratante particular”<sup>6</sup>.*

Es así como el Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 señala que en desarrollo del deber de control y vigilancia que sobre los contratos corresponde a las entidades estatales estas “(...) tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones (...)” así como de “(...) declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato”.

Sin embargo, es necesario hacer énfasis en que el citado artículo 17 señala que el “debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales”, lo que implica además que las decisiones que tomen las entidades estatales deberán estar precedidas “(...) de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista”.

Nótese entonces que el debido proceso funge un rol protagónico en el ejercicio de esta facultad de que gozan las entidades estatales. Es por esto, que a continuación se presentará un breve marco conceptual sobre esta garantía, el cual permitirá continuar delimitando el objeto del presente estudio.

Así las cosas, es necesario hacer énfasis en que según el Artículo 29 de la Constitución Política, toda persona tiene derecho a ser juzgada por un funcionario competente y con arreglo a las formas propias de cada juicio, garantías que resultan

---

<sup>6</sup> ESCOLA, Héctor. *Tratado integral de los contratos administrativos, t. I: Parte General*, Buenos Aires, Depalma, 1977. Citado por EXPÓSITO, Juan Carlos. *Manifestaciones del debido proceso en el derecho administrativo sancionatorio contractual*. En *El poder sancionador de la Administración Pública: Discusión, expansión y construcción*. Universidad Externado de Colombia, 2018.

además aplicables a todo procedimiento administrativo de acuerdo con lo establecido en el Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, según el cual

*“1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

*En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.”*

Siendo clara la relevancia que el legislador ha conferido al debido proceso en materia sancionatoria contractual, es útil traer a colación algunos de los pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales que han dotado de contenido la aplicación práctica de dicho principio.

#### **a. El debido proceso sancionatorio contractual en la jurisprudencia del consejo de estado**

De antaño, el Consejo de Estado, como máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo ha estudiado el principio del debido proceso aplicado al trámite de los procedimientos administrativos sancionatorios contractuales. En tal virtud, por ejemplo, a través de providencia emitida el 25 de julio de 2011<sup>7</sup> - se trajo a colación el *“acertado estudio acerca del derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas y la evolución jurisprudencial del derecho al debido proceso en materia contractual”*, contenido en fallo de 23 de junio de 2010 con ponencia del Consejero Enrique Gil Botero.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Rad. 15001-23-31-000-1996-06217-01(20273) (20279).

En dicha oportunidad, el Consejo de Estado hizo un recuento sobre la evolución que el debido proceso ha enfrentado. De dicho estudio, vale la pena resaltar que el máximo tribunal “(...) advierte que entre los derechos fundamentales que hacen presencia directa y constante en la contratación estatal se encuentra el debido proceso, cuya consagración constitucional no ofrece reparo ni duda en el art. 29. En efecto, dispone este precepto que el procedimiento debido rige tanto en las actuaciones judiciales como en las administrativas (...)”.

Posteriormente, en sentencia de 18 de febrero de 2022<sup>8</sup>, se precisó el contenido y alcance del debido proceso en materia sancionatoria contractual, tomando como punto de partida que en las actuaciones administrativas, “(...) este derecho debe desarrollarse bajo los principios orientadores de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos, la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad”.

Así mismo, resulta útil tomar en cuenta que en la misma providencia se indicó que el debido proceso tiene un papel preponderante, pues, como resultado de las actuaciones administrativas respectivas “(...) se pueden generar afectaciones a variados derechos de los contratistas, motivo por el cual, cuando en pro de la continua y eficiente prestación de los servicios y bienes objeto de la contratación estatal se haga necesario adoptar una decisión en contra de los intereses del administrado, ello debe ser el resultado de la observancia de un procedimiento que preserve la realización de las garantías del debido proceso, en tal virtud, el respeto de ese derecho torna en improcedente la imposición de plano de dichas decisiones”.

## **b. El debido proceso sancionatorio contractual en la jurisprudencia constitucional**

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 18 de febrero de 2022. Expediente 53318.

La Corte Constitucional a través de la sentencia C-499 de 2015 se pronunció sobre la exequibilidad de la expresión “*cuantificando los perjuicios del mismo*” contenida en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, norma que, como se ha venido indicando, consagró el ritual procedimental que debe agotarse en materia sancionatoria contractual.

En dicha oportunidad, la Corte destacó que “*La finalidad de los contratos estatales afecta de manera directa tanto los derechos como los deberes de las entidades estatales y de los contratistas, que tienen una regulación diferente*”. De manera concreta, para el segundo cargo se estudió el derecho a un debido proceso, así como el principio de buena fe y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades, lo que le permitió

*“(i) (...) advertir que la cuantificación de los perjuicios derivados del incumplimiento del contrato estatal debe hacerse por medio de una resolución motivada de la entidad estatal, luego haberse seguido un procedimiento administrativo, **al cual el contratista y su garante son citados, pueden intervenir y tienen la posibilidad de presentar pruebas y controvertir las que se presenten en su contra**; (ii) para indicar que ni la existencia de los perjuicios ni su cuantía se presumen, sino que resultan del ejercicio probatorio, que brinda los elementos empíricos necesarios para desvirtuar la presunción de buena fe; (iii) para constatar que, al fundarse en pruebas, la cuantificación de los perjuicios (sic) obedece a la realidad de la ejecución del contrato y, en modo alguno, comporta la prevalencia de las formas sobre el derecho sustancial; y (iv) para destacar que el procedimiento administrativo en su trámite y, en especial, en cuanto atañe a la práctica, controversia y valoración de las pruebas, no desconoce el derecho a un debido proceso”.*

### **c. El debido proceso sancionatorio contractual en la doctrina nacional**

En cuanto a las construcciones doctrinales construidas en torno al debido proceso en materia sancionatoria contractual, es necesario tener en cuenta que la Agencia

Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (en adelante, Colombia Compra Eficiente), a través de sus conceptos ha concluido que «(...) el debido proceso busca en materia de contratación estatal “en su interrelación obtener una actuación administrativa coherente a las necesidades públicas sin lesionar los intereses individuales en juego”»<sup>9</sup>.

Por su parte, autores como SANTOFIMIO, han sostenido que el debido proceso es “(...) el más amplio sistema de garantías que procura, a través de la realización del derecho material, la obtención de decisiones justas y adecuadas al derecho material”<sup>10</sup>.

Adicionalmente, es útil resaltar que autores como GONZÁLEZ REY, sostienen que

*“El CPACA ordena que, en materia administrativa sancionatoria, la Administración ha de observar, de manera especialmente estricta, prudente y escrupulosa, los siguientes componentes específicos del Debido Procedimiento Administrativo:*

- *Legalidad de las faltas*
- *Legalidad de las sanciones*
- *Presunción de inocencia*
- *Non bis in idem*<sup>11</sup>”

#### **d. El ritual procesal contenido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011**

Habiendo quedado ilustrado el contenido y alcance del debido proceso a la luz de la Constitución Política, de la jurisprudencia y de la doctrina, es necesario recordar

---

<sup>9</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-140 de 2023.

<sup>10</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Potestad sancionadora de la Administración en materia de contratación estatal*. En *Contratos Públicos: problemas, perspectivas y prospectivas*. XVIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 2017. P. 488.

<sup>11</sup> GONZÁLEZ REY, Sergio. *El derecho -principio al debido procedimiento administrativo: límite procesal al ejercicio de la facultad sancionatoria*. En *El poder sancionador de la administración pública: discusión, expansión y construcción*. Universidad Externado de Colombia, 2018. P. 308.

que “(...) el procedimiento administrativo sancionatorio en materia contractual se rige por la norma especial prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que garantiza los parámetros mínimos del debido proceso, en los términos del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007”<sup>12</sup>.

Concretamente, Colombia Compra Eficiente ha sintetizado el mencionado procedimiento sancionatorio de la siguiente manera:

*“El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las etapas del procedimiento que se deben seguir, las cuales se sintetizan así: i) citación a audiencia. Es obligatorio el envío al contratista y al garante –cuando proceda–, su contenido se aprecia en la norma y se expondrá más adelante. ii) Audiencia. En la diligencia intervendrá el jefe de la entidad o su delegado y, posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, así como al garante, en caso de ser necesario, para que estos presenten sus descargos, aporten y controvertir pruebas y rindan las explicaciones del caso. Finalmente, iii) Decisión. Debe estar contenida en una resolución motivada donde se consigne lo ocurrido en el desarrollo de la diligencia y lo relativo a la imposición o no de sanciones o la declaratoria de incumplimiento del contrato estatal. Contra la decisión únicamente procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma diligencia. Ambas decisiones se entenderán notificadas en audiencia”<sup>13</sup>.*

No obstante, para los efectos del presente estudio, se hará especial énfasis en la citación, el cual, a la luz del citado artículo 86, es el instrumento con el que se da apertura al procedimiento sancionatorio contractual. Sobre el particular, la norma en comento establece los requisitos mínimos que la citación debe reunir, en los siguientes términos:

---

<sup>12</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-140 de 2023

<sup>13</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-755 de 2022.

*“Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. **En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación** y anunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación”<sup>14</sup>.*

(Negrilla, cursiva y subrayado fuera del texto original).

Sumado a lo anterior, es útil tomar en cuenta que, sobre el particular, Colombia Compra Eficiente, en su concepto C-755 de 2022 señaló que

*“(…) la citación a la audiencia debe cumplir mínimamente los siguientes aspectos: i) señalar los hechos que soportan la actuación, en particular la descripción detallada de cuáles son las actuaciones u omisiones del contratista que materializan el supuesto incumplimiento de las obligaciones. Además, **se deben ii) adjuntar los informes de supervisión o de interventoría que soportan la actuación, donde la entidad fundamenta su decisión de iniciar el procedimiento sancionatorio.** Asimismo, iii) lo anterior debe acompañarse de las pruebas adicionales con que cuente la entidad y que sirven para acreditar el incumplimiento. iv) La citación debe contener también las normas, cláusulas u obligaciones posiblemente violadas o incumplidas por el contratista. Igualmente, v) debe indicar cuáles consecuencias podrían generarse para el contratista, verbigracia, si se pretende imponer alguna multa, hacerse efectiva la cláusula penal o declarar la caducidad del contrato. Adicionalmente, vi) las entidades estatales podrán cuantificar los perjuicios ocasionados por el incumplimiento –inciso primero del artículo 86- (...).”*

(Énfasis añadido).

---

<sup>14</sup> Ley 1474 de 2011, artículo 86, Literal a.

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de 1 de junio de 2020, planteó algunas consideraciones con relación al procedimiento fijado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, siendo de destacar que:

*“La citación, de acuerdo con el literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, debe contener un soporte fáctico detallado, **adjuntar los informes de interventoría y/o supervisión que sustentan el trámite**, y enunciar las normas o cláusulas presuntamente violadas”.<sup>15</sup>*

Nótese entonces que, de acuerdo con la Ley, la jurisprudencia y la doctrina el informe de interventoría y/o de supervisión que debe acompañar la citación con la cual se inicia el procedimiento sancionatorio contractual es un elemento indispensable a efectos de garantizar el debido proceso de que el es titular el contratista.

No obstante, de la revisión de la norma no es posible establecer si, en criterio del legislador, el informe de interventoría y/o de supervisión es una prueba, o en términos generales, cuál es su naturaleza jurídica. Es por esto que- con el fin de atender el propósito del presente escrito- a renglón seguido se plantearán algunos elementos que permitirán establecer dicha naturaleza, más aún cuando se ha puesto de presente el rol protagónico del informe de supervisión y/o de interventoría de cara a garantizar el debido proceso en materia sancionatoria contractual.

### **3. El fundamento y naturaleza jurídica del informe de interventoría y/o de supervisión**

A efectos de comprender la fuente normativa que sustenta la emisión de los informes de interventoría y/o de supervisión, es necesario tomar en cuenta algunos aspectos conceptuales relativos a la interventoría y/o supervisión de los contratos

---

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 1 de junio de 2020. Exp. 48945.

estatales, así como su importancia de cara a garantizar los fines de la contratación y las responsabilidades que el ordenamiento jurídico ha conferido a los interventores y supervisores. A continuación se hará un breve recuento de dichos fundamentos:

**a. Los derechos y deberes de las entidades contratantes como fundamento del ejercicio de la supervisión y/o de la interventoría**

Es necesario recordar que, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 establece los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento de los fines de la contratación. Es a través del numeral 1 de dicha norma que se establece que las entidades tienen a su cargo la dirección general y la responsabilidad de ejercer control y vigilancia de la ejecución del contrato, obligación que en palabras de Colombia Compra Eficiente, “(...) *se predica en principio, del jefe o representante legal de la entidad, (...) pero también de los servidores públicos que intervienen en ella (...)*”<sup>16</sup>.

Sumado a lo anterior, es necesario hacer remisión al artículo 4 de la Ley 80 de 1993, el cual establece los derechos y deberes de las entidades estatales, encaminados a lograr el cumplimiento de los fines de la contratación. A título meramente enunciativo, vale la pena recordar que la norma en comento concede a las entidades el derecho de exigir al contratista (e incluso al garante) la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado (numeral 1), adelantar revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas (numeral 4).

Es decir, de acuerdo con la legislación en cita, de cara a garantizar el interés general inmerso en los contratos estatales, es indispensable que las entidades ejerzan una

---

<sup>16</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C- 650 de 2021.

adecuada vigilancia y seguimiento de la ejecución de los contratos en que son parte. Sobre el particular, refiere Colombia Compra Eficiente -siguiendo lo establecido en la Circular 21 de 2016, emitida por la Procuraduría General de la Nación- que

*“La vigilancia del contrato está integrada por un conjunto de funciones o actividades interdisciplinarias necesarias para verificar el cumplimiento de los aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos en las etapas de ejecución y terminación del contrato y en cualquier otro momento en el cual la vigilancia sea necesaria”<sup>17</sup>.*

Para tal propósito, “(...) con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual (...)”<sup>18</sup>, el legislador ha establecido las figuras de la supervisión y la interventoría, los cuales además, permiten a las entidades verificar el oportuno e idóneo cumplimiento de los objetos de los contratos estatales. A continuación, se explicarán las diferencias entre una y otra figura.

## **b. La supervisión y la interventoría**

Las principales normas que regulan el ejercicio de la supervisión y la interventoría están contenidas en los artículos 83 a 85 de la Ley 1474 de 2011. Para establecer la diferenciación entre dichas figuras, es necesario precisar que, *“hablar de interventoría o de supervisión es referirse a una función de control administrativo, pero no aquel que realiza el Estado sobre sus propias actividades, sino el que despliega sobre sus contratistas”<sup>19</sup>.*

---

<sup>17</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. *Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales*. Disponible en <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pleigos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-el-ejercicio-de-las-funciones-de-1>

<sup>18</sup> Ley 1474 de 2011, artículo 83, inciso 1.

<sup>19</sup> RINCÓN, Jorge Iván. *La interventoría y supervisión: los presupuestos en los que se desarrolla la función administrativa de vigilancia de la ejecución contractual*. En *Contratos Públicos: problemas,*

De acuerdo con las citadas normas, es posible definir la supervisión como “(...) el *seguimiento integral que debe hacer la Entidad Estatal a la ejecución de un contrato para asegurar que cumpla con su propósito. La supervisión del contrato requiere revisión constante de la ejecución de las prestaciones del contrato, sus aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos*”.

Por su parte, “(...) *la interventoría es un medio de control administrativo que ejercen las entidades públicas en relación con el contratista que funge como colaborador de la administración, para garantizar los fines perseguidos con la contratación estatal*”<sup>20</sup>. Cabe anotar que a la luz de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, el interventor es un verdadero colaborador de la administración, que además, según la jurisprudencia contencioso administrativa, “(...) *es el representante de la entidad pública frente al contratista (...)*”<sup>21</sup>.

No obstante, de la lectura del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, se tiene que tanto a los interventores como a los supervisores, la Ley les ha conferido el mismo catálogo de facultades, entre ellas, las de “(...) *solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual*”.

Adicionalmente, la norma en comento establece que los supervisores e interventores “(...) **serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente**”.

---

*perspectivas y prospectivas. XVIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 2017. P. 595.*

<sup>20</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 14 de julio de 2016. Exp. 35763.

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 14 de julio de 2016. Exp. 35763.

Tan relevante es el impacto negativo de la inobservancia de dicho deber radicado en cabeza de los interventores y supervisores que incluso el legislador estableció faltas de tipo disciplinario para sancionar dicha omisión. Sin embargo, por escapar del propósito de este trabajo, no se profundizará en tal aspecto.

En síntesis, de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, es posible considerar que el fundamento del informe de interventoría y/o supervisión que debe acompañar la citación de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se encuentra en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Sin embargo, es necesario precisar que los interventores y supervisores están obligados a emitir el informe que respalda el inicio del procedimiento sancionatorio contractual y adicionalmente, aquellos informes que requiera la entidad para garantizar el correcto y permanente ejercicio de la vigilancia sobre la ejecución contractual.

Cabe precisar que, en el caso de los supervisores dichos informes serán emitidos en ejercicio de las funciones propias del empleo público de quien ejerce este rol. En el caso de los interventores (cuya relación con la entidad se deriva de un contrato de interventoría) aunque la ley de manera expresa no lo señala, resulta recomendable la inclusión de obligaciones contractuales consistentes por ejemplo en *“certificar el cumplimiento del contrato en sus diferentes etapas de ejecución”*<sup>22</sup> si a ello hubiere lugar, *“presentar informes sobre el estado de ejecución y avance de los contratos o convenios con la periodicidad que se requiera (...)”*<sup>23</sup>, entre otras.

---

<sup>22</sup> MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la administración pública: Reforma de la Ley 80 de 1993. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015. P. 974

<sup>23</sup> Ibid, P. 972.

Es decir, de acuerdo con lo anterior - en la práctica-, los interventores y supervisores pueden emitir dos tipos de informes: de un lado, los informes sobre el estado de ejecución y avance de los contratos que se rindan periódicamente y, el informe a través del cual se informa a la entidad sobre un posible escenario de incumplimiento de cara al inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio.

Nótese entonces que aparentemente, el informe de interventoría y/o supervisión que debe acompañar la citación a audiencia en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio contractual no tiene legalmente definida su naturaleza jurídica, lo que eventualmente puede afectar el debido proceso de que es titular el contratista, especialmente, en cuanto a las garantías probatorias.

Es posible arribar a esta última consideración porque, por ejemplo, se ha observado que en la práctica cotidiana de los procedimientos sancionatorios contractuales, en una buena parte de los casos, las citaciones a audiencia resultan ser una transcripción de los informes de interventoría y/o de supervisión. ¿dicha actuación significa que ha incurrido la Entidad en una suerte de prejuzgamiento?

Adicionalmente, si en gracia de discusión se arribará a la conclusión de que el informe de interventoría y/o supervisión es una prueba valorada de manera previa a la emisión de la citación, ¿dicho ejercicio de valoración adolecería de imparcialidad, vulnerando entonces la garantía del debido proceso? Vale la pena anotar que la entidad, el supervisor y/o el interventor ejercen una función pública, que como arriba quedó dicho, podría eventualmente implicar una serie de responsabilidades en materia disciplinaria e incluso fiscal.

Como se puede observar, las preguntas que aquí se han planteado conducen a la necesidad de determinar la naturaleza jurídica de los informes de supervisión y/o interventoría que respaldan las citaciones a audiencia, pues es claro el efecto

potencialmente nocivo que los mismos pueden implicar respecto de la garantía del debido proceso administrativo.

Para plantear una postura sobre el particular, resulta útil traer a colación las consideraciones planteadas por la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, citada por el Consejo de Estado en sentencia de 1 de junio de 2020<sup>24</sup>, en los siguientes términos, los cuales se citan de manera extensa dada la relevancia del fragmento de la providencia para el presente estudio:

*«El procedimiento (...) inicia cuando la entidad estatal advierta, **a partir de unos hechos y de un informe de interventoría o de supervisión, la existencia de un posible incumplimiento del contrato.** Prosigue con la citación al contratista, al que se dará noticia expresa y detallada de tales hechos e informes, de las normas o cláusulas que habrían sido violadas y de las consecuencias que podrían derivarse de ello, para debatir lo ocurrido en una audiencia, a la que también se convocará al garante. En la audiencia se volverá a dar cuenta de lo manifestado en la citación y se dará la oportunidad al contratista y al garante de presentar sus descargos, de aportar pruebas y de controvertir las pruebas presentadas por la entidad. La audiencia se puede suspender para practicar otras pruebas (...) El procedimiento concluye con una resolución motivada en la cual se decide si la declaración o no del incumplimiento. Por último, si la entidad estatal tiene noticia de la “cesación de la situación de incumplimiento”, puede “dar por terminado el procedimiento”*

*El antedicho procedimiento, que debe seguirse de manera necesaria para que la entidad estatal pueda ejercer las facultades previstas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, **garantiza que el contratista y su garante (i) serán informados en detalle y con los soportes correspondientes de los hechos en los que se funda la consideración de que el contrato se ha incumplido;** (ii) **tendrán la oportunidad de***

---

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 1 de junio de 2020. Exp. 48945.

**presentar sus descargos, dar explicaciones, aportar y controvertir pruebas;** (iii) *conocerán en la misma audiencia la resolución motivada de la entidad estatal y podrán presentar contra ella el recurso de reposición, que se tramitará y resolverá en la audiencia».*

Lo indicado por la Corte Constitucional permite concluir que en la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el informe de supervisión y/o de interventoría es un insumo que permite a la entidad advertir “la existencia de un **posible** incumplimiento del contrato” (énfasis añadido). Es decir, se trata de un aviso sobre un eventual escenario de incumplimiento en que haya podido incurrir el contratista, por lo que no es posible considerar que el informe que nos ocupa pruebe de manera definitiva dicha circunstancia.

Cabe aclarar que, de acuerdo con el artículo 86 en comento, no corresponde al supervisor o al interventor declarar el incumplimiento de un contrato. Tal declaratoria corresponde a una facultad reservada exclusivamente a la entidad estatal a través de su jefe o su delegado.

En consecuencia, la presentación de un informe de supervisión y/o interventoría por parte de quien ejerza el seguimiento sobre la ejecución contractual implica en la práctica la necesidad de que la entidad proceda a tomarla en cuenta como insumo a la hora de elaborar la citación, especialmente, en cuanto tiene que ver con la mención de los hechos y su respaldo probatorio.

Sumado a lo anterior, es necesario hacer énfasis en que la entidad debe velar porque el contratista y su garante reciban el informe de supervisión y/o de interventoría que respalda la iniciación del procedimiento, lo anterior, a efectos de que el contratista tenga la posibilidad de conocerlo y controvertirlo, tal como ordena el artículo 29 constitucional.

En nuestro criterio, el ejercicio de contradicción por parte del contratista corresponde a una de sus cargas procesales, para lo cual, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 estableció las oportunidades que pueden ser empleadas para tal fin. Así por ejemplo, el literal b de la norma en comento exige que en el marco de la audiencia el jefe de la entidad presente nuevamente las circunstancias de hecho que motivan la actuación, así como las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que de ello puedan derivarse para el contratista.

Señala además el citado literal b que, acto seguido, deberá la entidad conceder el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente y al garante para que presenten sus descargos, espacio en el cual podrán rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad.

Respecto del componente probatorio en el marco del procedimiento sancionatorio contractual, es necesario indicar que si bien el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no establece reglas especiales al respecto, en virtud de lo establecido en el inciso final del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, deberán admitirse todos los medios de prueba señalados en el Código General del Proceso.

En ese orden de ideas, resulta indispensable recordar que de acuerdo con el artículo 165 del Código General del Proceso, son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, **los informes** y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

De acuerdo con las normas comentadas, es posible colegir entonces que el informe de interventoría y/o supervisión que acompaña la citación a audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 es un verdadero medio de prueba, pues los

informes han sido contemplados como tal según lo dispuesto en el artículo 165 del Código General del Proceso.

Así las cosas, en virtud del principio del debido proceso aplicable al procedimiento sancionatorio contractual, la entidad estatal deberá apreciar esta prueba de manera conjunta con los demás medios probatorios, de acuerdo con las reglas de la sana crítica<sup>25</sup>, más aún cuando, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la resolución que ponga fin al trámite “(...) *debe fundarse en hechos verificados por medio de pruebas, no en suposiciones y prejuicios de la entidad estatal (...)*”, lo que permite la plena observancia del debido proceso.

## **Conclusiones**

De acuerdo con lo expuesto a lo largo de este escrito, es posible concluir que:

1. Si bien el debido proceso ha sido estudiado como una garantía propia del derecho procesal, su aplicación práctica reviste una singular relevancia en el trámite de los procedimientos administrativos, especialmente aquellos de naturaleza sancionatoria contractual. Tan es así que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 lo consagran como el pilar fundamental para el ejercicio de las potestades conferidas a las entidades estatales con el fin de asegurar el cumplimiento de los fines de los contratos en que son parte, entre ellos, la declaratoria de incumplimiento y la aplicación de las sanciones y mecanismos conminatorios.
2. Aunque el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no delimitó de manera clara la naturaleza jurídica del informe de supervisión y/o de interventoría que debe acompañar la citación a audiencia de que trata dicha norma, es posible considerar que, a la luz de las reglas constitucionales y jurisprudenciales,

---

<sup>25</sup> CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO, Artículo 176.

dicho informe es un verdadero medio de prueba, afirmación que encuentra además respaldo en el artículo 165 del Código General del Proceso, aplicable al procedimiento sancionatorio contractual en virtud de las reglas generales establecidas en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011.

3. Sin embargo, aunque el informe de supervisión y/o interventoría que respalda el inicio de un procedimiento sancionatorio contractual puede ser considerado como prueba obrante en el respectivo expediente, es necesario precisar que el mismo no es plena prueba del incumplimiento por parte del contratista.

Tal afirmación implica que la presentación del informe por parte del supervisor y/o del interventor es un mero aviso de una posible situación de incumplimiento. No se trata entonces de una declaratoria de incumplimiento por parte de quien ejerce el control sobre la ejecución contractual, pues se insiste, tal potestad radica exclusivamente en el jefe de la entidad contratante.

4. Adicionalmente, no es posible considerar que el hecho de que la citación se respalde en el informe de interventoría y/o de supervisión represente un desconocimiento de la garantía del debido proceso de que goza el contratista y su garante, pues dicho informe -al ser un medio de prueba más obrante en el expediente del procedimiento administrativo- deberá ser apreciado de manera conjunta con las demás pruebas que se decreten y practiquen en el respectivo trámite, lo que ocurrirá en el marco de la respectiva audiencia, la cual, según el ritual procesal contenido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, garantiza los espacios que permiten al contratista aportar y controvertir las pruebas, incluido por supuesto, el informe que se viene comentando. Es decir, el hecho de que la citación se respalde en dicho informe no implica una suerte de prejuzgamiento o desconocimiento de la presunción de

inocencia por parte de las entidades estatales en detrimento del debido proceso de que son titulares los contratistas.

- 5.** En mérito de lo anterior, se concluye que, en términos generales, la emisión por parte de la interventoría y/o supervisión del informe que se ha venido comentando y su inclusión en el procedimiento sancionatorio contractual no desconoce el derecho al debido proceso de que es titular el contratista. Se trata entonces de una herramienta que puede resultar de utilidad a la hora de proteger el interés general inmerso en los contratos estatales.

## Referencias

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. *Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales.* Disponible en <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-plegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-el-ejercicio-de-las-funciones-de-1>

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C- 650 de 2021.  
<https://www.beltranpardo.com/wp-content/uploads/2021/12/CEE-C-650-2021.pdf>

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-755 de 2022.  
<https://www.beltranpardo.com/news/adiciones-calculo-colombia-compra-eficiente-concepto-755-de-2022-adiciones-contractuales/#:~:text=Colombia%20Compra%20Eficiente.-,Concepto%20755%20de%202022.,del%20momento%20de%20la%20adición.>

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-499 de 2015.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-499-15.htm>

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-214 de 2022.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU214-22.htm>

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 26 de julio de 2016. Radicación interna 2257.  
<https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/SancUnilaterales.pdf>

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 14 de julio de 2016. Exp. 35763.

[https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol\\_460ca781495b41d6b4f3815ad2a2a8e5/colleccion-de-jurisprudencia-colombiana/sentencia-2002-00362-35763-de-julio-14-de-2016](https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_460ca781495b41d6b4f3815ad2a2a8e5/colleccion-de-jurisprudencia-colombiana/sentencia-2002-00362-35763-de-julio-14-de-2016)

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Rad. 15001-23-31-000-1996-06217-01(20273) (20279).

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/15001-23-31-000-1996-06217-01\(20273\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/15001-23-31-000-1996-06217-01(20273).pdf)

CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 1 de junio de 2020. Exp. 48945.

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/08001-23-33-000-2012-00254-01\(48945\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/08001-23-33-000-2012-00254-01(48945).htm)

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 18 de febrero de 2022. Expediente 53318.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/255/53318.pdf>

ESCOLA, Héctor. *Tratado integral de los contratos administrativos, t. I: Parte General*, Buenos Aires, Depalma, 1977. Citado por EXPÓSITO, Juan Carlos. *Manifestaciones del debido proceso en el derecho administrativo sancionatorio contractual*. En *El poder sancionador de la Administración Pública: Discusión, expansión y construcción*. Universidad Externado de Colombia, 2018.

<https://www.jstor.org/stable/j.ctv1ddct35>

GONZÁLEZ REY, Sergio. *El derecho -principio al debido procedimiento administrativo: límite procesal al ejercicio de la facultad sancionatoria*. En *El poder*

*sancionador de la administración pública: discusión, expansión y construcción.*  
Universidad Externado de Colombia, 2018. P. 308.

<https://www.jstor.org/stable/j.ctv1ddct35>

Ley 80 de 1993.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Ley 1150 de 2007

[https://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/404/1/Ley\\_1150\\_2007.pdf](https://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/404/1/Ley_1150_2007.pdf)

Ley 1437 de 2011

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=412>

Ley 1474 de 2011

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

MATALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de contratación de la administración pública: Reforma de la Ley 80 de 1993. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

<https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-manual-de-contratacion-de-la-administracion-publicareforma-de-la-ley-80-de-1993-9789587724363.html>

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *El carácter conmutativo y por regla general sinalagmático del contrato estatal y sus efectos respecto de la previsibilidad del riesgo y del mantenimiento de su equilibrio económico.* En *Revista Digital de Derecho Administrativo.* 1 (jun. 2009).

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2589/2228>

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Potestad sancionadora de la Administración en materia de contratación estatal.* En *Contratos Públicos:*

*problemas, perspectivas y prospectivas. XVIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo.* Universidad Externado de Colombia, 2017.

<https://www.jstor.org/stable/j.ctv18msq95>

RINCÓN, Jorge Iván. *La interventoría y supervisión: los presupuestos en los que se desarrolla la función administrativa de vigilancia de la ejecución contractual.* En *Contratos Públicos: problemas, perspectivas y prospectivas. XVIII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo.* Universidad Externado de Colombia, 2017.

<https://www.jstor.org/stable/j.ctv18msq95>