



Bogotá D.C., 30 de Diciembre de 2022



Colombia Compra Eficiente  
Rad No. RS20221230015598  
Anexos: No Con copia: No  
Fecha: 30/12/2022 18:18:29



Señor/a

**Ciudadano/a anónimo/a**

[sandrarealgrass@yahoo.com](mailto:sandrarealgrass@yahoo.com)

Bogotá D.C.

### Concepto C – 930 de 2022

#### Temas:

CONTRATO ESTATAL – Ejercicio – Funciones de control y vigilancia / CONTRATO ESTATAL – Funciones de control y vigilancia / SUPERVISIÓN – Ejercicio – Contratista – Apoyo a la supervisión / CONTRATO ESTATAL – Supervisión – Interventoría – no concurrencia / SUPERVISIÓN – Ejercicio de supervisión conjunta – Distribución de cargas / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Definición – Objetivo / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Normativa / GARANTÍAS – Suficiencia – Vigencia – Liquidación – Normas imperativas / INTERVENTOR – Garantía – Estabilidad – Calidad – Obligaciones.

#### Radicación:

Respuesta a consulta # P20221129011851

Estimado/a señor/a,

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 29 de noviembre de 2022.

### 1. Problema planteado

Usted formula la siguiente consulta:

«Una vez recibida a satisfacción por la interventoría y liquidado el contrato de obra, dentro del marco de tiempo de las garantías de estabilidad de la misma, la interventoría tiene la obligación en el marco de las garantías a asistir y/o recibir las actividades que el contratista de obra realice de manera correctiva requeridas dentro por el supervisor dentro de su ejercicio de seguimiento establecido en la Ley 80 de 1993?» (sic).



DEPARTAMENTO  
NACIONAL DE PLANEACIÓN

**Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente**

Tel. (601) 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



[www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co)



## 2. Consideraciones

Como cuestión preliminar, es relevante señalar que, en ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. En este sentido, la Agencia –dentro de los límites de sus atribuciones– resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. De este modo, se analizarán los siguientes temas: i) obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto contractual, ii) supervisión e interventoría en los contratos estatales, iii) liquidación del contrato estatal, iv) garantía única de cumplimiento como presupuesto de la liquidación de los contratos estatales y v) obligaciones del interventor, posteriores a la liquidación del contrato principal.

Esta Agencia se pronunció sobre la obligación de controlar y vigilar la ejecución de los contratos estatales, en los conceptos con radicado 4201913000004799 del 30 de agosto de 2019 y 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019; y en los conceptos C-064 del 28 de febrero de 2020, C-077 del 18 de marzo de 2020, C-150 del 18 de marzo de 2020, C-134 del 30 de marzo de 2020, C-180 del 13 de abril de 2020, C-344 de 26 de mayo de 2020, C-765 de 1 de enero de 2021, C-603 de 02 de noviembre de 2021, C-745 de 3 de febrero de 2022, C-506 del 3 de agosto de 2022, C-577 del 15 de septiembre de 2022 y C-620 del 27 de septiembre de 2022<sup>1</sup>. Igualmente, la Agencia analizó la exigencia de liquidación de los contratos estatales y su relación con las garantías, entre otros, en los conceptos CU-028 de 25 de febrero de 2020, C-221 de 24 de abril de 2020, C-479 del 27 de julio de 2020, C-616 del 17 de septiembre de 2020, C-625 del 11 de septiembre de 2020, C-739 del 16 de diciembre de 2020 y C-168 del 19 de abril de 2021. Las ideas expuestas en dichas oportunidades se reiteran y se complementan a continuación.

### 2.1. Obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto contratado

A través de la actividad contractual, el Estado adquiere bienes, obras y servicios para cumplir los fines que le impone el ordenamiento jurídico, garantizando así la continuidad y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los

<sup>1</sup> Los conceptos indicados pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.





administrados<sup>2</sup>. Para la garantía de los fines de interés general, involucrados en la contratación de las entidades estatales, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP– dispone que, en la etapa de ejecución del contrato, las entidades estatales y los servidores públicos que participan en ella tienen la obligación de controlar y vigilar la correcta ejecución del objeto contratado. Lo anterior busca que las finalidades perseguidas con la celebración de los contratos estatales se logren de manera satisfactoria.

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

Las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011 complementan el régimen jurídico de la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales. Allí se impone el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, entre otros eventos, para la imposición de multas y la decisión de hacer efectiva la cláusula penal; principio que se debe respetar en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual<sup>3</sup>. También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual<sup>4</sup> y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales<sup>5</sup>.

La jurisprudencia contencioso-administrativa, por su parte, ha considerado que la obligación de vigilar la correcta ejecución del objeto contractual es una función de la entidad contratante, en los siguientes términos:

«La función de vigilancia y control del contrato estatal supone el cuidado y la

<sup>2</sup> Artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

<sup>3</sup> Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>4</sup> Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>5</sup> Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011.





supervisión, de forma tal que en ejercicio de esa función, quien administra la adecuada y oportuna ejecución del contrato no sólo debe velar por que las partes den cumplimiento a las obligaciones contractuales, sino que el contrato se ejecute en el tiempo y la forma convenidos, para de esta forma garantizar la satisfacción de las necesidades que la administración buscaba alcanzar con la celebración del respectivo contrato<sup>6</sup>.»

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

Por lo tanto, la responsabilidad por el control y vigilancia de la ejecución del contrato está a cargo de la Entidad Estatal contratante y, en consecuencia, es esta quien debe supervisar los contratos mediante sus funcionarios o servidores públicos, y únicamente puede contratar personal en caso de necesitarlo como apoyo a su gestión en la supervisión.

## 2.2. La supervisión e interventoría en los contratos estatales

La Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. En efecto, el artículo 83 *ibidem* dispone: «Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda». El legislador, además, definió las nociones de *supervisión* e *interventoría*, como mecanismos que pueden usar las entidades estatales para vigilar el contrato, en estos términos:

«La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 27 de noviembre de 2017. Exp. 51.802. M.P. Jaime Orlando Santofimio.





contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

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

Quien ejerza la vigilancia de la ejecución del contrato, ya sea mediante la supervisión o mediante la interventoría, puede hacer uso de las facultades previstas en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 para efectuar el seguimiento al cumplimiento obligacional del contrato y estará sometido a los deberes y responsabilidades que implica el ejercicio de dicha actividad. En principio las funciones de estas dos instituciones no son concurrentes para evitar criterios o posiciones que sean contrarias a la forma y ejecución del contrato. Sin embargo, por expresa permisión legal, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, delimitando las actividades de ambas instituciones. Al respecto, el inciso 4, del artículo 83 del Estatuto Anticorrupción, dispone: «Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se *deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor*». (Énfasis fuera de texto)

Cuando hay una división de la vigilancia del contrato, el interventor sólo hará el seguimiento técnico, y el supervisor realizará los demás seguimientos. En estos términos, ¿qué ocurre con las actividades administrativas, financieras, contables y jurídicas que pueden estipularse en el contrato de interventoría, de acuerdo con lo dispuesto en un apartado del inciso 3 del artículo 83 del Estatuto Anticorrupción? Si el interventor fue contratado para hacer un control técnico y contable, entonces, ¿será válido que el supervisor haga los demás controles? La respuesta es afirmativa, pues, aunque la disposición es confusa y alude a la actividad técnica, no tiene la expresión *solo* y haciendo una interpretación lógica, es válido que las actividades sean distribuidas, siempre y cuando sean debidamente delimitadas.

### 2.3. Liquidación del contrato estatal

La liquidación del contrato estatal es el ajuste de cuentas en el cual se realiza un balance económico, técnico y jurídico del negocio. Así lo manifestó el Consejo de Estado en la sentencia del 20 de octubre de 2014, en la que consideró, por un lado, que *liquidar* supone un ajuste en relación con las cuentas y el estado de cumplimiento del contrato estatal y, por otro, que la *liquidación* debe incluir el análisis de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de





los bienes, obras o servicios, así como el balance económico y el comportamiento financiero del negocio<sup>7</sup>. En tal sentido, dijo:

«[...] liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual<sup>8</sup>.»

Las disposiciones legales que regulan la etapa de liquidación de los contratos estatales son: el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. El primero de estos artículos se refiere al alcance sustantivo de la liquidación, mientras que el segundo contiene reglas procedimentales para su realización. De acuerdo con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuyo cumplimiento o ejecución se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran «serán objeto de liquidación». El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007<sup>9</sup> contiene las reglas de tipo procedimental para liquidar los contratos estatales, regulando tres tipos de liquidación: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial. En términos generales, la primera, que puede ser total o parcial, debe hacerse en el término que estipulen las partes o, en su defecto, dentro del término supletivo de cuatro meses. La segunda se debe practicar dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término que acuerden las partes, o ante el silencio de estas, luego de los cuatro meses para realizar la liquidación bilateral, sin que esta se efectúe. Finalmente, la tercera la realiza la

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección «C». Radicado No. 05001-23-31-000-1998-00038-01. Número Interno 27.777. M.P. Enrique Gil Botero. Allí se dijo: «[...] liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual».

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 prescribe: «Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

»En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

»Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

»Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo».





Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o un tribunal de arbitramento dentro de un proceso judicial de controversias contractuales, y puede darse con ocasión de una demanda del interesado solicitando dicha liquidación. Para ello, existe un plazo máximo de 2 años contados a partir de los dos meses establecidos en la Ley para realizar la liquidación unilateral, de conformidad con el citado auto de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.

Ahora bien, como se explicará a continuación, un requisito para liquidar el contrato estatal es revisar que las garantías constituidas se encuentren al día. Ello exige analizar este presupuesto jurídico.

## 2.4. La garantía única de cumplimiento: noción y vigencia como presupuesto de la liquidación de los contratos estatales

Un requisito de orden legal, establecido en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, para la ejecución de los contratos estatales, es la aprobación de las garantías. En otras palabras, como lo ha explicado la doctrina, este «requisito de ejecución del contrato estatal no se cumple con la simple expedición de la garantía única por parte del contratista, sino que la formalidad se configura en el momento en que la garantía ha sido aprobada por parte de la entidad pública contratante»<sup>10</sup>. Así también lo ha considerado de tiempo atrás la Sección Tercera del Consejo de Estado, señalando que el inicio de la ejecución del contrato estatal se encuentra supeditado a la aprobación de las garantías exigidas<sup>11</sup>.

Las garantías en la contratación estatal son obligaciones adquiridas por terceros – compañías aseguradoras o financieras–, ante eventos nocivos para la entidad pública, que puedan acaecer durante las fases pre-contractual, contractual o post-contractual, según el análisis de riesgos efectuado dentro de los estudios previos. En la fase pre-contractual, la garantía

<sup>10</sup> Expósito, Op.cit., p. 79.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 10 de julio de 2013. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Expediente: 27.816.





que, por regla general, debe exigirse es la de seriedad de la oferta. Para las dos fases posteriores, el ordenamiento prevé la garantía única de cumplimiento y la garantía de responsabilidad civil extracontractual, cuya procedencia, así como la inclusión de sus amparos depende de las circunstancias previstas en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007<sup>12</sup> y en la Subsección 3 del Decreto 1082 de 2015. Tales disposiciones normativas establecen los contratos en los que resultan obligatorias tales garantías, la suficiencia de sus amparos y la manera de hacerlas efectivas. Las partes, por autonomía de la voluntad, y según las características del contrato, podrían exigir garantías adicionales.

Por lo tanto, para que el contrato pueda iniciar su ejecución, el servidor público competente al interior de la Entidad Estatal debe haber impartido la aprobación de la garantía. Esta manifestación de voluntad debe estar precedida de un completo análisis de las condiciones de expedición de la garantía, según el mecanismo de cobertura del riesgo de que se trate –póliza de seguro, contrato de fiducia mercantil o garantía bancaria–. De manera que, para emitir el acto de aprobación de la garantía el funcionario encargado de ello debe cerciorarse de que la descripción de los amparos, el valor, la vigencia y los demás datos del documento, cumplen las exigencias normativas y contractuales.

La Guía de Garantías en procesos de Contratación señala que «Las garantías son instrumentos de cobertura de algunos Riesgos comunes en Procesos de Contratación»<sup>13</sup>. Sobre la garantía de cumplimiento, la Agencia Nacional de Contratación Pública ha sostenido lo siguiente:

«Tiene carácter indemnizatorio dado que su finalidad es proteger el patrimonio público del daño que le puede ocasionar el posible incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del particular contratista, para de esta manera evitar que dicho patrimonio se vea afectado o empobrecido.

<sup>12</sup> Este artículo dispone: «Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

»Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

»El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

»El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.

»Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento.

»PARAGRAFO TRANSITORIO. Durante el período que transcurra entre la entrada en vigencia de la reforma contenida en la presente ley y la expedición del decreto reglamentario a que se refiere este artículo, las entidades estatales continuarán aplicando las normas legales y reglamentarias vigentes».

<sup>13</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía de Garantías en Proceso de Contratación. Disponible en: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_garantias.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_garantias.pdf)





Tiene por finalidad asegurar la ejecución total y oportuna del objeto contratado y proteger el patrimonio público del daño que le puede ocasionar el posible incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del particular contratista. Esta cláusula es de forzosa estipulación, a tal punto que si no es pactada en aquellos contratos en los cuales la ley establece su obligatoriedad, se presume incorporada en el respectivo contrato y no podrá ser renunciada por la Administración<sup>14</sup>.»

Como puede verse, la finalidad y principal objetivo de la garantía de cumplimiento es proteger el patrimonio de la entidad de los potenciales riesgos y efectos derivados de un incumplimiento del contratista. Esta función, se advierte, debe irradiar la comprensión de las normas sobre garantías en general y sobre su vigencia en particular. Según el 2.2.1.2.3.1.7. del Decreto 1082 de 2015, la garantía única de cumplimiento cuenta con varios amparos que incluyen el de buen manejo y correcta inversión del anticipo, la devolución del pago anticipado, el amparo de cumplimiento del contrato, la garantía de pago de salarios, entre otros.

De otra parte, en relación con la vigencia de las garantías, el artículo 2.2.1.2.3.1.12. del citado Decreto señala que «La garantía de cumplimiento del contrato debe tener una vigencia mínima hasta la liquidación del contrato». Lo primero que debe ponerse de presente es que esta disposición no se refiere a la garantía única de cumplimiento en su totalidad, sino exclusivamente al amparo de cumplimiento. Ello explica que los artículos anteriores y subsiguientes establezcan términos diferentes para los demás amparos que conforman la garantía única de cumplimiento. Así, por ejemplo, el artículo 2.2.1.2.3.1.13 *Ibidem* prescribe que la garantía de pago de salarios y prestaciones sociales debe estar vigente por el plazo del contrato y 3 años adicionales y, a su vez, el artículo 2.2.1.2.3.1.14 establece un término no inferior a 5 años para la garantía de estabilidad de la obra.

## 2.5. Suficiencia de la garantía y seguimiento a las actividades posteriores a la liquidación. Obligaciones del interventor

Un requisito para adelantar el trámite de la liquidación es verificar la vigencia de los amparos de la garantía única de cumplimiento. Las disposiciones normativas que regulan la suficiencia de los amparos de i) buen manejo y correcta inversión del anticipo, ii) pago anticipado y ii) cumplimiento, erigen la liquidación como el acontecimiento hasta el cual deben estar vigentes dichos amparos. En efecto, el artículo 2.2.1.2.3.1.10. del Decreto 1082 de 2015 establece: «La Garantía de buen manejo y correcta inversión del anticipo debe estar vigente *hasta la liquidación del contrato* o hasta la amortización del anticipo, de acuerdo con lo que determine la Entidad Estatal. [...]» (cursiva fuera de texto). En igual sentido, el artículo 2.2.1.2.3.1.11. del mismo cuerpo normativo, dice que: «La garantía de pago anticipado debe estar vigente *hasta la liquidación del contrato* o

<sup>14</sup> COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Síntesis: 8. Etapa precontractual: Garantía de cumplimiento del contrato estatal.





hasta que la Entidad Estatal verifique el cumplimiento de todas las actividades o la entrega de todos los bienes o servicios asociados al pago anticipado, de acuerdo con lo que determine la Entidad Estatal. [...]» (Cursiva fuera de texto). Por su parte, el artículo 2.2.1.2.3.1.12. de dicho Decreto indica que «La garantía de cumplimiento del contrato debe tener una vigencia mínima *hasta la liquidación del contrato*» (cursiva fuera de texto).

Se observa entonces que el Decreto 1082 de 2015 establece la liquidación como el referente de la vigencia para tres amparos que conforman la garantía única de cumplimiento. La diferencia es que mientras los amparos de *buen manejo y correcta inversión del anticipo* y de *pago anticipado* pueden estar vigentes solo hasta que el contratista haya amortizado el anticipo o hasta que haya cumplido las obligaciones asociadas al pago anticipado, respectivamente, según sea el caso. En tal sentido, podrían existir supuestos en que dichos amparos pierdan vigencia antes de que se practique la liquidación—, el amparo de cumplimiento del contrato necesariamente debe mantenerse vigente hasta la liquidación del contrato. Valga decir que el gobierno nacional, en los artículos 2.2.1.2.3.1.10., 2.2.1.2.3.1.11. y 2.2.1.2.3.1.12. del Decreto 1082 de 2015 alude al concepto *liquidación* como condición resolutoria de la vigencia de dichos amparos y que, en consecuencia, se debe acudir a la definición prevista en el artículo 1536 del Código Civil, que señala que la condición es resolutoria «cuando por su cumplimiento se extingue un derecho». En el caso de los amparos analizados, el derecho que se extingue es aquel del que goza el beneficiario a la cobertura de los riesgos garantizados. Por eso, la Entidad Estatal debe cerciorarse de que los amparos conserven su vigencia hasta la liquidación del contrato, pues de lo contrario, permitiría que su derecho como beneficiaria se extinguiera antes de que se cumpla la condición resolutoria establecida en el reglamento.

Pero el deber de las entidades estatales de vigilar la suficiencia de las garantías en la etapa post-contractual no se limita a los tres amparos previamente mencionados —que, como se indicó, deben mantenerse vigentes hasta la liquidación, salvo que la entidad determine que el de buen manejo y correcta inversión del anticipo, así como el de pago anticipado, puedan cesar antes—, sino que también recae sobre los demás amparos cuya vigencia debe perdurar incluso después de la liquidación del contrato. Es lo que exige el Decreto 1082 de 2015 respecto de los amparos de *pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales* —que, según el artículo 2.2.1.2.3.1.13. «[...] debe estar vigente por el plazo del contrato y tres (3) años más»— y de *estabilidad y calidad de la obra* —que, al tenor del artículo 2.2.1.2.3.1.14., «[...] debe estar vigente por un término no inferior a cinco (5) años contados a partir de la fecha en la cual la Entidad Estatal recibe a satisfacción la obra»—. La vigencia de estos dos amparos no termina, pues con la liquidación y, por lo tanto, las entidades estatales, antes de efectuarla, deben revisar que el contratista tenga actualizada la fecha hasta la cual debe ir tal cobertura, contando tres años desde la fecha de terminación —para el amparo de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales— y cinco años desde la fecha del recibo final a satisfacción de la obra —para el amparo de estabilidad y calidad de la obra—.





Ahora bien, en relación con la vigencia de las garantías y con la pregunta que se plantea en la consulta, es importante señalar, como se explicó previamente, que las obligaciones del interventor se derivan de dos fuentes: i) las disposiciones normativas de carácter legal o reglamentario y ii) el contrato –lo que incluye no solo la minuta, sino también el pliego de condiciones, o el documento equivalente, y sus anexos–. En efecto, la Ley 1474 de 2011 es el principal cuerpo normativo en el que se encuentran consagrados los deberes de los interventores. Estas obligaciones, con fundamento en los artículos 83 –inciso 3– y 84 de dicha Ley, se sintetizan en el ejercicio de una adecuada inspección del cumplimiento del contrato objeto de interventoría. Por ello, como indica el referido artículo 84, «Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y 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». Esto no obsta para que las partes, en ejercicio de su autonomía de la voluntad, puedan estipular en el contrato –con la debida justificación– obligaciones conexas, que el interventor también deberá cumplir, e incluso contemplar que el plazo de ejecución del contrato de interventoría vaya por un término adicional a la liquidación del contrato objeto de seguimiento, para que vigile el cumplimiento de las obligaciones post-contractuales que queden pendientes, salvaguardando el equilibrio económico del contrato de interventoría.

Pero, sin perjuicio de lo anterior, hay que tener presente que el párrafo del artículo 85 de la Ley 1474 de 2011, en relación con la continuidad de la interventoría, establece: «Para la ejecución de los contratos de interventoría es obligatoria la constitución y aprobación de la garantía de cumplimiento *hasta por el mismo término de la garantía de estabilidad del contrato principal*; el Gobierno Nacional regulará la materia. En este evento podrá darse aplicación al artículo 7o de la Ley 1150, en cuanto a la posibilidad de que la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato» (énfasis fuera de texto).

En efecto, el artículo 2.2.1.2.3.1.15. del Decreto 1082 de 2015, reglamentario de la citada disposición legal, prevé, en relación con la «suficiencia de la garantía de calidad del servicio», lo siguiente: «La Entidad Estatal debe determinar el valor y el plazo de la garantía de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en el contrato. *En los contratos de interventoría, la vigencia de este amparo debe ser igual al plazo de la garantía de estabilidad del contrato principal en cumplimiento del párrafo del artículo 85 de la Ley 1474 de 2011*» (énfasis fuera de texto).

En suma, aunque, en principio, las obligaciones principales del interventor se ubican en el plazo de ejecución del contrato, en la fase de recibo de los bienes o servicios por parte de la Entidad Estatal contratante y en el período de liquidación del contrato objeto de interventoría, lo cierto es que la garantía de calidad del contrato de interventoría debe estar vigente por el mismo





plazo de la garantía de estabilidad del contrato principal. De allí se colige que los requerimientos de calidad que efectúe la Entidad Estatal con cargo a la garantía de estabilidad de la obra podrían también suponer la afectación del amparo de *calidad del servicio* de la garantía constituida por el interventor. Esto por cuanto es posible que las falencias de calidad y estabilidad de la obra no solo se deban a un incumplimiento de las obligaciones del contratista principal, sino también a la negligencia del interventor en su labor de vigilancia. De ahí, entonces, que el interventor también deba responder por la calidad de su servicio, durante el término de la garantía de estabilidad de la obra.

Lo anterior no significa que siempre la efectividad del amparo de estabilidad deba estar ligado a la afectación del amparo de calidad de la garantía de cumplimiento del interventor. Será la Entidad Estatal contratante quien determinará, a partir de las evidencias con las que cuente, si es posible hacer también efectivo dicho amparo. Esto no se opone a que si en el contrato de interventoría quedó pactado que el interventor debía recibir los trabajos que ejecutara el contratista de obra en el término de la garantía de estabilidad de la obra prevalezca lo señalado en el contrato. Esta última hipótesis también puede presentarse en el caso en el cual dicha obligación haya quedado indicada en el pliego de condiciones o en su documento equivalente.

De lo expuesto se concluye que, aunque la liquidación del contrato se comporta como un balance técnico, financiero y jurídico de los contratos estatales no siempre produce la extinción de *todas* las obligaciones. En efecto, podrían quedar obligaciones para el contratista principal o para el interventor, derivadas bien de lo establecido en el pliego de condiciones, de lo pactado en el contrato o de los términos de las garantías de estabilidad de la obra y calidad del servicio. En cualquiera de estos casos el contratista principal y el interventor deberán cumplir tales obligaciones post-contractuales.

### 3. Respuesta

«Una vez recibida a satisfacción por la interventoría y liquidado el contrato de obra, dentro del marco de tiempo de las garantías de estabilidad de la misma, la interventoría tiene la obligación en el marco de las garantías a asistir y/o recibir las actividades que el contratista de obra realice de manera correctiva requeridas dentro por el supervisor dentro de su ejercicio de seguimiento establecido en la Ley 80 de 1993?» (sic).

Como se explicó en las consideraciones de este concepto, las obligaciones del interventor se derivan de dos fuentes: i) las disposiciones normativas de carácter legal o reglamentario y ii) el contrato –lo que incluye no solo la minuta, sino también el pliego de condiciones, o el documento equivalente, y sus anexos–. En efecto, la Ley 1474 de 2011 es el principal cuerpo normativo en el que se encuentran consagrados los deberes de los interventores. Estas obligaciones, con fundamento en los artículos 83 –inciso 3– y 84 de dicha Ley, se sintetizan en el ejercicio de una





adecuada inspección del cumplimiento del contrato objeto de interventoría. Por ello, como indica el referido artículo 84, «Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y 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». Esto no obsta para que las partes, en ejercicio de su autonomía de la voluntad, puedan estipular en el contrato –con la debida justificación– obligaciones conexas, que el interventor también deberá cumplir, e incluso contemplar que el plazo de ejecución del contrato de interventoría vaya por un término adicional a la liquidación del contrato objeto de seguimiento, para que vigile el cumplimiento de las obligaciones post-contractuales que queden pendientes, salvaguardando el equilibrio económico del contrato de interventoría.

Pero, sin perjuicio de lo anterior, hay que tener presente que el párrafo del artículo 85 de la Ley 1474 de 2011, en relación con la continuidad de la interventoría, establece: «Para la ejecución de los contratos de interventoría es obligatoria la constitución y aprobación de la garantía de cumplimiento *hasta por el mismo término de la garantía de estabilidad del contrato principal*; el Gobierno Nacional regulará la materia. En este evento podrá darse aplicación al artículo 7o de la Ley 1150, en cuanto a la posibilidad de que la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato» (énfasis fuera de texto).

En efecto, el artículo 2.2.1.2.3.1.15. del Decreto 1082 de 2015, reglamentario de la citada disposición legal, prevé, en relación con la «suficiencia de la garantía de calidad del servicio», lo siguiente: «La Entidad Estatal debe determinar el valor y el plazo de la garantía de acuerdo con el objeto, el valor, la naturaleza y las obligaciones contenidas en el contrato. *En los contratos de interventoría, la vigencia de este amparo debe ser igual al plazo de la garantía de estabilidad del contrato principal en cumplimiento del párrafo del artículo 85 de la Ley 1474 de 2011*» (énfasis fuera de texto).

En suma, aunque, en principio, las obligaciones principales del interventor se ubican en el plazo de ejecución del contrato, en la fase de recibo de los bienes o servicios por parte de la Entidad Estatal contratante y en el período de liquidación del contrato objeto de interventoría, lo cierto es que la garantía de calidad del contrato de interventoría debe estar vigente por el mismo plazo de la garantía de estabilidad del contrato principal. De allí se colige que los requerimientos de calidad que efectúe la Entidad Estatal con cargo a la garantía de estabilidad de la obra podrían también suponer la afectación del amparo de *calidad del servicio* de la garantía constituida por el interventor. Esto por cuanto es posible que las falencias de calidad y estabilidad de la obra no solo se deban a un incumplimiento de las obligaciones del contratista principal, sino también a la negligencia del interventor en su labor de vigilancia. De ahí, entonces, que el interventor también





deba responder por la calidad de su servicio, durante el término de la garantía de estabilidad de la obra.

Lo anterior no significa que siempre la efectividad del amparo de estabilidad deba estar ligado a la afectación del amparo de calidad de la garantía de cumplimiento del interventor. Será la Entidad Estatal contratante quien determinará, a partir de las evidencias con las que cuente, si es posible hacer también efectivo dicho amparo. Esto no se opone a que si en el contrato de interventoría quedó pactado que el interventor debía recibir los trabajos que ejecutara el contratista de obra en el término de la garantía de estabilidad de la obra prevalezca lo señalado en el contrato. Esta última hipótesis también puede presentarse en el caso en el cual dicha obligación haya quedado indicada en el pliego de condiciones o en su documento equivalente.

De lo expuesto se concluye que, aunque la liquidación del contrato se comporta como un balance técnico, financiero y jurídico de los contratos estatales no siempre produce la extinción de *todas* las obligaciones. En efecto, podrían quedar obligaciones para el contratista principal o para el interventor, derivadas bien de lo establecido en el pliego de condiciones, de lo pactado en el contrato o de los términos de las garantías de estabilidad de la obra y calidad del servicio. En cualquiera de estos casos el contratista principal y el interventor deberán cumplir tales obligaciones post-contractuales. Esta respuesta se plantea en abstracto, pues, en definitiva, la Entidad Estatal debe tener en cuenta lo establecido en el contrato y analizar las circunstancias fácticas y jurídicas del caso.

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

Atentamente,

**Nohelia del Carmen Zawady Palacio**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Cristian Andrés Díaz Díez  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Any Alejandra Tovar Castillo  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE

