

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00084734
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

Bucaramanga, 29 de octubre de 2024.

Ingeniera  
**María del Rosario Torres Varga**  
Secretaria de Infraestructura  
Municipio de Bucaramanga  
E. S. D.

Asunto: Respuesta a la Solicitud de concepto jurídico Nro. 2-SdIB2-202409-00073314

Por medio del presente, en cumplimiento de las funciones que le asisten a la Secretaría Jurídica del municipio me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

### 1. El objeto de la solicitud.

En cuanto el objeto de la consulta jurídica se coligen los siguientes aspectos:

*"(...) Esta consulta surge como inquietud a la contratación de nuevas interventorías siendo que las antiguas, se encuentran terminadas en plazo contractual, pero no cuentan con acta de recibo final, ni liquidación. (...)"*

Por lo anterior el interrogante jurídico que se abordará en el presente concepto jurídico será el siguiente:

¿Es viable contratar nuevas interventorías en aquellos casos en los que el plazo haya culminado y no acrediten ni recibo final ni acta de liquidación?

### 2. Planteamiento y Análisis del interrogante jurídico.

En aras de resolver el interrogante jurídico planteado a partir de la solicitud, se hace pertinente realizar el abordaje de los siguientes temas (I) El contrato de Interventoría; (II) Casos en los que es obligatoria la contratación de la interventoría; (III) De los plazos de los contratos estales y la exigibilidad de las obligaciones sujetas a plazo (IV) análisis del caso en concreto; (V) conclusiones.

#### I. El contrato de Interventoría

En primer lugar, resulta necesario identificar la naturaleza y las principales características del contrato de interventoría a la luz del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Al respecto el numeral 2 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 señala:

##### *"2. Contrato de consultoría*

*Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.*

**Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.**

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00084734
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

*Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato.” Negrilla y subrayado fuera del texto.*

Bajo la anterior regulación el contrato de interventoría debe comprenderse como una especie de la tipología de la consultoría, que adicionalmente ostenta la condición de ser autónomo respecto al contrato que vigila y frente al cual se presenta el fenómeno de la coligación negocial, oneroso, bilateral, de ejecución sucesiva y solemne.

Al respecto el Consejo de Estado ha precisado en cuanto a su naturaleza y características:

*“(…) la característica fundamental o básica que servirá para identificar los contratos estatales de consultoría será la índole técnica de su contenido, la cual constituye el “común denominador” de todas las actividades descritas como posibles integrantes de su objeto, consideración que se robustece si se tiene presente que, según lo señala la propia norma legal, el desarrollo y la ejecución de esas actividades generalmente se requiere y se justifica en cuanto las mismas han de servir para evaluar, para analizar, para examinar, para diagnosticar la prefactibilidad o la factibilidad de proyectos de inversión o proyectos específicos, esto es que la consultoría tiene como objeto de análisis la ejecución de proyectos o de obras que por esencia son de relativa complejidad técnica o que giran en rededor de los mismos, bajo la modalidad de asesorías técnicas de coordinación, de control o supervisión, así como de interventoría, gerencia, dirección o programación de tales obras o proyectos, cuestión que naturalmente incluye la elaboración de los diseños, planos, anteproyectos y proyectos correspondientes.(..)”<sup>1</sup>*

Aunado a lo anterior, la ley 1474 de 2011 en su artículo 83 preciso el alcance y propósito de la interventoría como especie del contrato de consultoría;

*“(…) Artículo 83. supervisión e interventoría contractual. 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.*

*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. (..)*

De esta manera puede concluirse que el contrato de interventoría tiene el objeto el control, seguimiento y apoyo de la ejecución de contratos o convenios, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento, de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes y lo estipulado en el respectivo contrato.

## II. Casos en los que es obligatoria la contratación de la interventoría

En un principio 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.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Subsección C, Sentencia del trece (13) de febrero de dos mil trece (2013), Radicado Nro. 24996, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00084734
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

No obstante, lo anterior, el numeral 1 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 contempló en qué casos es obligatoria la contratación de la interventoría:

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

Nótese que la obligatoriedad de la contratación de la interventoría solo es aplicable para aquellos casos en los que la entidad suscriba contratos de obra derivados de procesos de licitación pública de conformidad con el numeral 1 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007.

El alcance del objeto de estos contratos según el numeral 1 del artículo 32 de la ley 1150 de 2007 deberá circunscribirse a la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

### III. De los plazos de los contratos estatales y la exigibilidad de las obligaciones sujetas a plazo.

Ahora bien, teniendo en cuenta que uno de los supuestos facticos en los que está basado el interrogante jurídico es el vencimiento del plazo del contrato de interventoría es necesario hacer mención especial al plazo como característica de los contratos.

El artículo 1551 del Código Civil define el plazo como la época fijada para el cumplimiento de la obligación.

Dicho lo anterior, se puede inferir que existe una limitación a la exigibilidad de cumplimiento de la prestación misma, y la doctrina lo reconoce y pone de presente como definición de obligación a plazo como *"la posibilidad de someter la exigibilidad de los derechos a la llegada de un día"*<sup>2</sup> (Hinestrosa, 2015, p. 663).

En igual sentido debe aclararse que existen dos tipos de obligaciones a plazo: el plazo suspensivo y el extintivo, los cuales ostentan una diferencia importante en la medida en que el acaecimiento del plazo en cada caso genera consecuencias jurídicas diferentes.

Por regla general los contratos estatales contemplan plazos suspensivos, los cuales detienen o suspenden el cumplimiento y la exigibilidad de la obligación, mientras aquellos de plazo extintivo o resolutorio tienen un tratamiento diferente ya que la obligación surte todos sus efectos desde un comienzo, pero cumplido ese plazo la obligación deja de existir.

Dentro de los plazos extintivos o resolutorios se ha desarrollado jurisprudencialmente la figura del plazo especial, la cual se fundamenta en la estructuración de obligaciones moduladas a plazo en las que se hace necesario definir ese plazo esencial como la obligación de cumplimiento en determinado espectro de tiempo, obteniendo la plena satisfacción del acreedor, y en caso tal de no lograrse el cumplimiento en el tiempo fijado para ello, el único mecanismo jurídico viable para el acreedor es dar por finalizado el vínculo contractual sin la satisfacción de su interés, en virtud de que resulta inútil o ineficaz su cumplimiento posterior.

De esta clasificación puede concluirse que en el caso en particular de los contratos de interventoría estos ostentan mayoritariamente obligaciones moduladas bajo la figura de plazo especial, por cuanto se requiere indudablemente que el seguimiento y vigilancia

<sup>2</sup> Tratado de las obligaciones II: De las fuentes de las obligaciones. Fernando Hinestrosa (2015)

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00084734
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

del contrato se efectuó durante la ejecución del contrato a inspeccionar y en el caso de que el plazo de la interventoría haya expirado resulta improcedente e ineficaz pretender la recepción de un servicio incompleto, máxime cuando la obra no ha sido culminada y en consecuencia aun requiere ser vigilada para asegurar su correcta ejecución.

#### IV. análisis del caso en concreto.

Frente a eventuales obras en las que su ejecución no haya culminado y que para su seguimiento se haya contratado inicialmente la interventoría, se hace obligatorio asegurar la continuidad de la misma de conformidad con lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007.

Por lo anterior y partiendo del supuesto fáctico que los plazos de los contratos sobre los que se plantea la solicitud ya se encuentran vencidos, cabe recordar lo dispuesto en el Decreto Ley 222 de 1983 que consagraba en el artículo 58 la prohibición de prórrogas automáticas en cualquier tipo de contrato en los siguientes términos:

*"(...) En ningún caso podrá modificarse el objeto de los contratos, ni prorrogarse su plazo si estuviere vencido, so pretexto de la celebración de contratos adicionales, ni pactarse prórrogas automáticas (...)"*. Negrilla y subrayado fuera del texto.

Si bien con la entrada en vigor de la ley 80 de 1993 se derogó esta disposición, la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido pacífica y concluyente al preservar la prohibición que existe para las entidades estatales de realizar modificaciones al negocio jurídico tales como una prórroga una vez este se encuentre vencido en su plazo y en consecuencia no es jurídicamente viable renovar los plazos de aquellas interventorías que no ejecutaron oportunamente el seguimiento para el cual fueron contratado.

Por lo anterior y en aras de asegurar la culminación integral de la obra objeto de vigilancia la entidad estatal está en la obligación de adelantar los trámites y etapas del proceso de selección para contratar la interventoría. Es decir que, persistiendo la necesidad del seguimiento de la obra la cual fue insatisfecha por el incumplimiento del contratista interventor inicial es conveniente y oportuno que, en cumplimiento de los principios que rigen la actuación administrativa y la contratación, se garantice la continuidad y entrega a satisfacción de la obra.

Lo anterior no excluye ni limita la obligación de procurar que a través de la aplicación rigurosa de las sanciones contractuales estipuladas en cada negocio jurídico se indemnice los perjuicios ocasionados al municipio por el incumplimiento por parte del interventor inicialmente contratado.

#### V. Conclusiones.

De acuerdo con los argumentos y disposiciones jurídicas esbozadas anteriormente el interrogante jurídico planteado ha de resolverse así:

¿Es viable contratar nuevas interventorías en aquellos casos en los que el plazo haya culminado y no acrediten ni recibo final ni acta de liquidación?

Es viable contratar nuevas interventorías en aquellos casos en los que el plazo haya culminado y no acrediten ni recibo final ni acta de liquidación, partiendo del supuesto fáctico de que la obra aún no ha sido culminada y necesidad del seguimiento se encuentra insatisfecha por el incumplimiento del contratista interventor inicial y en


DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202410-00084734
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: CONCEPTOS / Conceptos de Viabilidad Jurídica para Contratar Código Serie/Subserie (TRD) 9200.18 / 9200.18.1

consecuencia según el numeral 1 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 se hace obligatorio la continuidad del seguimiento y vigilancia de la obra en aras de garantizar continuidad y entrega a satisfacción de la misma.

Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que le asiste al municipio de procurar a través de la aplicación rigurosa de las sanciones contractuales la indemnización de los perjuicios derivados del incumplimiento del interventor inicial.

Finalmente, es de indicar, que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el entendido que la competencia de esta Secretaría Jurídica, se encuentra delimitada en establecer una unidad de criterio jurídico, sobre la interpretación, aplicación de las normas y expedición de los actos administrativos que competen a las diferentes dependencias de la administración, más no a la resolución de casos particulares.

Atentamente,



Paola Andrea Mateus Pachón  
Secretaria Jurídica

Revisó: Ivan Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho  
Proyectó: Eymar Said Torres Cañizares Abg. Cps No. 1939 de 2024