



Fecha: Diciembre 16 de 2019

Para: **LUCAS IGNACIO ARBELAEZ CIFUENTES**  
Director Seccional de Administración Judicial de Pereira

De: Coordinadora Asistencia Legal

Asunto: Concepto viabilidad Jurídica para “Proceso contractual tendiente a Contratar en nombre de la Nación – Consejo Superior de la Judicatura el servicio de interventoría técnica, administrativa, jurídica, financiera, Contable y Ambiental; para las Obras Complementarias que se ejecutaran en la construcción de la sede judicial del municipio de Apia, Departamento de Risaralda, que se realizara por la modalidad de selección de Mínima Cuantía”

## ANTECEDENTES

1. El Plan Sectorial de Desarrollo 2019 – 2022, se enmarca en el pilar de Modernización de la Infraestructura judicial y seguridad; Estrategia Transversal Planear, mantener y preservar las sedes al servicio de la Rama Judicial; y el Programa Mejoramiento de las Competencias de la Administración de Justicia.
2. Que la Presidencia de la República a través de Directiva Presidencial 09 de 2018, la Ley 940 de 2018 (Ley de Presupuesto) y el PLAN DE AUSTERIDAD incluido en el Decreto de Liquidación 2236 de 2018, el presente objeto contractual, no se encuentra enmarcado dentro del artículo 84 que contiene las prohibiciones para contratar.
3. Que el Honorable Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo 1410160 y el 1410161 por medio del cual *“Por el cual se adopta el Plan de Gestión Ambiental de la Rama Judicial y el Acuerdo PSAA14-10161, por el cual se actualiza el Sistema Integrado de Gestión y Control de la Calidad y se establece el Sistema Integrado de Gestión y Control de la Calidad y Medio Ambiente – SIGCMA.”* Donde puede evidenciarse el compromiso de la entidad para las buenas prácticas administrativas, ambientales y el mejoramiento del servicio, todo basado en el contexto de la organización.
4. Que en la actualidad se está ejecutando el Contrato de Obra Nro. 01 de 2018 cuyo objeto es “REALIZAR LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA TERCERA ETAPA DE LA SEDE JUDICIAL DEL MUNICIPIO DE APIA DEPARTAMENTO DE RISARALDA”, el cual lleva un 80% de avance en obra y que culminará a mediados del año 2020.
5. Que en concordancia con lo anterior, se expidió el Plan anual de adquisiciones de bienes y servicios de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Pereira en su versión Nro. 15 vigente para el año 2019, en la cual se estableció la necesidad de Contratar en nombre de la Nación – Consejo Superior de la Judicatura la Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de un ascensor para el Palacio

de Justicia de Apia – Risaralda.

6. Que se encuentra dentro del cronograma establecido por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Pereira de vigencia 2019 para iniciar el proceso de contratación tendiente a Contratar en nombre de la Nación – Consejo Superior de la Judicatura el servicio de interventoría técnica, administrativa, jurídica, financiera, Contable y Ambiental; para las Obras Complementarias que se ejecutaran en la construcción de la sede judicial del municipio de Apia.
7. Que la Coordinación administrativa y financiera elaboró los estudios previos respectivos de acuerdo al Manual publicado en la página de Colombia Compra Eficiente.

## JUSTIFICACION DE LA VIABILIDAD

1. El proceso de selección se deberá adelantar bajo la modalidad de Selección Abreviada menor cuantía, de conformidad con lo estipulado en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con el artículo 41 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 26 mayo de 2015.
2. Igualmente se puede establecer que la naturaleza del presente asunto corresponde a esta modalidad de contratación, toda vez que en el mercado existen pluralidad de oferentes que pueden efectuar este trabajo y asumir los alcances del respectivo contrato.
3. Con la presente contratación se daría cumplimiento a la Ley 1346 de 2009, donde el gobierno colombiano adopta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de Naciones Unidas (ONU)
4. Verificado el CDP presentado se observa que guarda concordancia con el objeto, valor y fecha de expedición anterior a la presente viabilidad.
5. Que una vez revisados los estudios previos presentados, se observa que CUMPLEN con la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2017.

Para analizar esta viabilidad se debe tener en cuenta lo analizado por el Consejo de Estado en sentencia bajo radicado 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996) M.P MAURICIO FAJARDO GOMEZ, que concluyó:

... ”

*En procura de precisar la noción del contrato de interventoría, resulta importante destacar lo señalado por la Sección Quinta de esta Corporación:*

*“(...) [es] una consultoría a través de la cual las entidades públicas ejercen su potestad de coordinación, dirección y control de la ejecución de los contratos.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 29 de mayo de 2003, exp. 2000-2259(AP), C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá.

De la anterior concepción se pueden extraer los siguientes elementos:

**i) La interventoría es una especie del contrato de consultoría.** Lo anterior, de acuerdo con lo preceptuado en el numeral 1º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993:

*“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, pre factibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como 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 (...).”*

*Del examen de la disposición transcrita resulta perfectamente posible señalar, como lo hizo la Sala en la sentencia del 30 de noviembre de 2006, que:*

*“En principio se puede establecer una diferencia sustancial entre estos dos tipos de contratos, pues, el de consultoría consiste, básicamente, en la realización de estudios, diseños y en la asesoría técnica al control y supervisión de proyectos, así como en la interventoría y en la gerencia y dirección de obras o proyectos, lo cual encierra una variedad muy amplia de actividades, todas ellas regidas por un común denominador de índole técnico y cargadas de un matiz especializado en la ejecución de este tipo de contratos.”<sup>2</sup>*

*De ello se desprende que 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 pre factibilidad 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.*

**ii) La función de interventor no se encuentra limitada a la simple verificación o constatación.** En virtud del contrato de interventoría la Administración Pública despliega, a través de un tercero, sus potestades de coordinación, supervisión, control y en veces hasta la dirección misma respecto de la ejecución de otro u otros contratos.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de noviembre de 2006, exp. 30.832, C.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez.

Sobre este particular se ha pronunciado la Sala de Consulta y Servicio Civil, al sostener que el interventor es, en cierta medida, un representante de la entidad contratante cuyas actividades van más allá de la función de verificación:

*“El interventor de obras públicas tiene la representación del dueño de la obra ante el contratista y su labor es la de controlar que la obra se realice en los términos del respectivo contrato, tanto en lo que respecta a las especificaciones técnicas como en los términos contractuales, lo cual incluye el cabal cumplimiento de las normas y requisitos que la ley impone al contratista, en los distintos aspectos relacionados con su actividad (...)”<sup>3</sup>*

En la misma dirección se pronunció la Corte Constitucional, según la sentencia C-037 de 2003:

*“(...) para la Corte de los elementos que se desprenden de la ley resulta claro que al interventor le corresponde vigilar que el contrato se desarrolle de acuerdo con lo pactado en las condiciones técnicas y científicas que más se ajusten a su cabal desarrollo, de acuerdo con los conocimientos especializados que él posee, en razón de los cuales la administración precisamente acude a sus servicios.”*

**iii) El contrato de interventoría no se encuentra circunscrito al control del contrato de obra.** En efecto, los contratos de interventoría bien pueden suscribirse para vigilar supervisar y controlar contratos de diversas clases o tipologías. La Corte Constitucional se pronunció en el mismo sentido al señalar que el interventor utiliza diversos mecanismos de recolección de información para verificar las obras ejecutadas, los servicios prestados o los bienes suministrados:

*“(...) el interventor, como encargado de vigilar la buena marcha del contrato, podrá exigir al contratista la información que estime necesaria; **efectuará a nombre de la administración las revisiones periódicas indispensables para verificar que las obras ejecutadas, los servicios prestados o los bienes suministrados cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas**; podrá dar órdenes que se consignarán necesariamente por escrito; de su actuación dependerá que la administración responsable del contrato de que se trate adopte oportunamente las medidas necesarias para mantener durante su desarrollo y ejecución las condiciones técnicas, económicas y financieras que fueron previstas en él, es decir que tiene atribuidas prerrogativas de aquellas que en principio solo corresponden a la Administración, al tiempo que su función se convierte en determinante para el cumplimiento de los fines de la contratación estatal.” (Se subraya)*

**iv) El contrato de interventoría es principal y autónomo.** Si bien es cierto que el objeto del contrato de interventoría supone y exige, según ya se indicó, la coordinación, la supervisión, el control y en veces hasta la dirección misma de otro contrato diferente, lo cierto es que la interventoría subsiste a pesar de la extinción de la obligación principal o de la finalización del contrato que aparece como principal, al cual debe su existencia. Adicionalmente, la interventoría no se encuentra circunscrita a aspectos técnicos del contrato que se pretende controlar, sino que puede abarcar la vigilancia y control de

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 10 de agosto de 2006, Ref. 1767, C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

las condiciones financieras y económicas del mismo, tal y como lo resaltó la Corte Constitucional:

*“La Corte llama la atención además sobre el hecho de que el objeto sobre el cual recae la vigilancia, a saber el desarrollo del contrato estatal, supone la presencia de recursos públicos, y que en este sentido la labor de vigilancia que se le encarga para que el desarrollo del contrato se ajuste a los términos del contrato y a la realización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, implica la protección de esos recursos.”*

En el mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación:

*“Con el acta de entrega y recibo de la interventoría la administración deja consolidada su posición en torno al contratista por sus trabajos de interventoría de acuerdo al contrato de conservación y por más que este último no se haya prorrogado, el interventor carece de facultades para exigir del contratante un supuesto derecho a prórrogas, como queriendo hacer el contrato de interventoría como un contrato accesorio del contrato de obra, y con esa perspectiva alegar que por la sola naturaleza accesorio debe obtener la misma suerte del contrato principal. Quien así razona olvida que si el contrato de interventoría está contemplado para su juzgamiento por la jurisdicción de lo contencioso administrativo es porque se trata de aplicar un régimen jurídico especial puesto que con el carácter esencial de los contratos administrativos es que se someten a un conjunto de reglas especiales. Además, al suscribir el contrato, el contratista interventor también pone de manifiesto que su suerte no va a depender del contrato de obra sino de razones de oportunidad o conveniencia pública, pero siempre dentro de los límites que sólo pueden variarse en una extensión razonable.”<sup>4</sup>*

Adicionalmente, del contenido del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y de otras normas conexas del estatuto contractual, pueden colegirse otras características del contrato de interventoría:

**v) Es un contrato bilateral**, puesto que genera obligaciones mutuas o recíprocas entre la Entidad Estatal contratante y el contratista particular – persona natural o jurídica, singular o plural– que cumplirá atribuciones de consultor experto para coordinar, supervisar, controlar y en veces hasta dirigir la ejecución de uno o varios contratos por parte de un tercero.

**vi) Es un contrato solemne**, en consideración a que su perfeccionamiento depende de la observancia de los requisitos consagrados y exigidos para el efecto en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

**vii) Puede tratarse de un contrato de ejecución sucesiva o de uno de ejecución instantánea.** El objeto del contrato de interventoría lo constituye la coordinación, la supervisión, el control y en veces hasta la dirección misma de una, varias o todas las obligaciones derivadas de un contrato o contratos específicos; lo anterior implica que tanto la existencia misma del contrato de interventoría como su ejecución no se encuentran necesariamente atadas a la existencia o el cumplimiento de otro contrato estatal, sino que dependen de sus propias obligaciones principales y autónomas. En este orden de ideas, se tratará de un contrato de ejecución sucesiva cuando la coordinación, la supervisión, el control y en veces la dirección del cumplimiento de una o de

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 8 de marzo de 1996, expediente 8070, C. P. José María Carrillo Ballesteros.

*varias obligaciones contenidas en otro u otros contratos, deban ser ejecutadas de manera sucesiva durante un tiempo más o menos largo y será de ejecución instantánea cuando dichas obligaciones se ejecuten en un sólo acto.*

**viii) Es un contrato oneroso.** Tanto el consultor-interventor, como la entidad estatal contratante derivan un beneficio de su celebración y ejecución; el interventor lo verá reflejado en la remuneración que recibe por el desarrollo de su actividad y la entidad estatal contratante contará con un particular experto que le ha de colaborar en la coordinación, la supervisión, el control y en veces hasta la dirección misma la ejecución de otro específico contrato celebrado por ella.

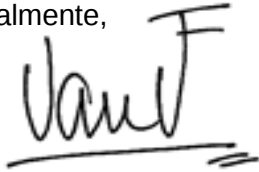
*Teniendo en cuenta las características enunciadas, concluye la Sala que el de interventoría corresponde a una especie del contrato de consultoría cuyo objeto concreto consiste en el control, vigilancia, inspección y verificación del cumplimiento de una, varias o todas las obligaciones derivadas de un contrato celebrado por una entidad estatal, en nombre y representación de ella.*

*...”...*

## **CONCLUSIONES**

Conforme con la solicitud anteriormente presentada para el suscripción del contrato cuyo objeto es “Contratar en nombre de la Nación – Consejo Superior de la Judicatura el servicio de interventoría técnica, administrativa, jurídica, financiera, Contable y Ambiental; para las Obras Complementarias que se ejecutaran en la construcción de la sede judicial del municipio de Apia, analizadas y verificadas por esta coordinación, se considera viable jurídicamente la misma.

Cordialmente,



**DIANA VANESSA VILLA FRANCO**  
Coordinadora Asistencia Legal