

Cumplimiento de las obligaciones del interventor, su forma de pago y la relación con el avance de ejecución del contrato de obra pública

Compliance with the obligations of the auditor, form of payment, and the relationship with the progress in the execution of the public works contract

*Camila Méndez Quimbayo*¹*

Resumen

La normatividad en materia de contratación estatal en Colombia no definió de manera expresa la naturaleza del contrato de interventoría, si se trataba de aquellos contratos de medio o de resultado; aspecto este fundamental para determinar el alcance y contenido de las obligaciones y, para determinar también, cuáles son las condiciones para que el interventor tenga derecho a su remuneración. En este punto, se estudió la doctrina, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la redacción sugerida por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente en los documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte. De esta manera, se encontró que no debe pactarse la cláusula de forma de pago del interventor supeditada al avance del contrato de obra pública vigilado, ya que esto, es contrario a su naturaleza y características, tales como la conmutatividad y onerosidad. Posteriormente, se tomó una muestra de contratos celebrados por entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en donde, a partir de la práctica contractual, el pago de la remuneración del interventor queda supeditado al cumplimiento del contratista de obra objeto de la interventoría, como si se tratara de un contrato aleatorio, abriendo la posibilidad a futuras reclamaciones con cargo a los recursos públicos

*Abogada, especialista en contratación estatal y especialista en derecho de la empresa. Candidata a Magister en contratación estatal en la Universidad de Medellín. Correo: camilamendezq@gmail.com

Palabras Clave: Forma de pago, naturaleza del contrato de interventoría de obra, obligaciones del interventor, responsabilidad del interventor.

Abstract

The regulations on government contracting in Colombia did not define the type of obligations of the intervenor/financial controller, whether they were those of means or result, a fundamental aspect to determine the scope of the same and when the right to compensation is acquired. At this point, it was necessary to study the doctrine, the jurisprudence of the Council of State, and the wording suggested by “Colombia Compra Eficiente”, a National Public Procurement Agency in the Standard Documents for the auditing of public works of the public transportation infrastructure. Thus, it was found that the clause on the form of payment of the auditor subject to the progress of the public works progress of the public works contract being monitored cannot be agreed, upon since this would go against its nature and characteristics, such as its nature and characteristics, such as commutativity and onerousness. Subsequently, it was taken a sample of contracts entered into by entities subject to the public procurement regime where it became evident that they stipulate payment in proportion to the progress of construction in the contract for the work, thus opening the possibility of future claims under the contract.

Key Words: Construction work supervision, construction supervisor's obligations, a form of payment, the responsibility of the auditor/supervisor.

Introducción

El interventor es un tercero colaborador de la administración, que aplica sus conocimientos especializados y experticia en un tema concreto, se encarga de la vigilancia, seguimiento y control a la ejecución y liquidación del contrato vigilado.

La definición de las obligaciones del interventor, establecida por la Ley 80 de 1993 y su ampliación introducida por la Ley 1474 de 2011, genera una problemática; puesto que aún no se ha delimitado claramente si se trata de obligaciones de medio o de resultado e, incluso, si su cumplimiento y pago puede estar intrínsecamente atado al avance por parte del contratista de obra sobre el que recae la interventoría.

En el Sistema de Contratación Pública, SECOP, y en las páginas web de entidades que contratan infraestructura, en ocasiones se encuentra pliegos de condiciones que supeditan el pago del interventor al avance o el cumplimiento del contratista de obra, por lo que el presente trabajo de investigación busca establecer si esta práctica es viable jurídicamente. Conforme a lo expuesto, la pregunta a resolver con este trabajo es la siguiente:

¿Puede entenderse que el cumplimiento de las obligaciones del interventor y su pago están relacionados con el avance de ejecución del contrato de obra pública? Es por ello que la presente investigación se propone identificar el alcance de las obligaciones del interventor a la luz de la normatividad colombiana, las sentencias del Consejo de Estado, la doctrina y la relación del avance de ejecución del contrato de obra pública, con el pago de la interventoría.

Esta investigación estudiará la jurisprudencia del Consejo de Estado y la postura de doctrinantes colombianos, en cuanto a la naturaleza del contrato de interventoría, como del tipo de obligaciones que se le asignan; de esta manera, se podrá estudiar la viabilidad jurídica de supeditar el pago del interventor al porcentaje de avance en la obra.

El resultado de lo anterior permitirá revisar los pliegos de condiciones y contratos de una muestra de entidades que contratan obra e interventoría bajo el régimen de la Ley 80 de 1993 y determinar si aplican la jurisprudencia y doctrina estudiada.

En cuanto al método, será el hermenéutico jurídico, buscando el espíritu de la normatividad; se consultará el repositorio del Consejo de Estado, se hará un análisis de una muestra de sentencias referentes a las obligaciones del interventor; también se consultarán y analizarán la doctrina nacional e investigaciones. En cuanto al enfoque, será cualitativo, puesto que se pretende analizar la forma de proceder de las entidades contratantes en la redacción de sus pliegos de condiciones o sus equivalentes, tomando la muestra a la que hace referencia el tercer objetivo específico.

Como resultado, se espera obtener un insumo que pueda ser consultado por los operadores jurídicos para la toma de decisiones en procesos de incumplimiento, disciplinarios, fiscales y penales.

Capítulo I

Alcance de las obligaciones del interventor de obra pública

Si bien el término interventor está mencionado en el numeral 1 del artículo 32 de la (Ley 80 de 1993), en el texto de esta norma, en su versión del año 1993, no se redactó una definición del término, como tampoco se creó propiamente la tipología de contrato de interventoría.

Lo que redactó en su momento el Legislador fue la definición de la tipología contractual de contrato de consultoría, entendido como aquel que cobija actividades tales como estudios, diseños, asesorías técnicas, gerencia de proyectos e interventoría.

Se evidencia que no existía una definición propia de qué es y qué alcance tenía un interventor, sino que se hizo referencia a que su labor debe enmarcarse en la tipología de

consultoría, cuya contratación es obligatoria para poder ejecutar una obra pública. No obstante, hizo un primer acercamiento a las funciones legales atribuidas a este tercero externo: entregar órdenes y sugerencias por escrito, acordes al contrato.

El Congreso de la República de Colombia expidió 18 años después, la (Ley 1474 de 2011), cuyo artículo 83 no derogó la definición de la Ley 80, sino que entró a complementar la definición de interventoría y sus obligaciones a cargo: vigilar permanentemente la ejecución del contrato a su cargo mediante un seguimiento técnico al cual se puede, de manera opcional, si la entidad contratante lo encuentra justificado, incluir el aspecto financiero, contable, jurídico, ambiental, predial, social o arqueológico.

El llamado Estatuto Anticorrupción (Ley 1474, 2011) agregó las siguientes facultades a los interventores y supervisores de contratos estatales: solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, 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 (artículo 84).

Previo al análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado, es importante traer a esta investigación que la Corte Constitucional de Colombia, en sentencias que revisan la exequibilidad de la (Ley 80 de 1993) y la (Ley 1474 de 2011), ha explicado el concepto de la función y deber principal del interventor.

En la demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “que realicen labores de interventoría en los contratos estatales”, la cual permite declarar responsable disciplinario al contratista interventor, contenida en el artículo 53 de la (Ley 734 de 2002), y que se mantiene en el actual Código Único Disciplinario vigente, (Ley 1952 de 2019), en su artículo 70; la (Corte

Constitucional, Sentencia C-037-2003) afirmó que sus obligaciones legales, entre estas la de realizar una gestión eficiente, que permita a la administración responsable adoptar oportunamente las medidas necesarias para mantener durante su desarrollo y ejecución las condiciones técnicas, económicas y financieras, constituyen una función pública, por cuanto se trata de la vigilancia en la ejecución de recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines del Estado.

El marco normativo anterior y su alcance del mismo, establecido por la Corte Constitucional de Colombia, nos entrega una gama de obligaciones que podríamos llamar generales, frente a las cuales autores, no solo de la rama del conocimiento del derecho, sino de la ingeniería y la arquitectura han buscado listar de manera no taxativa, ni restringida las actividades en las que se concreta el cumplimiento de los mandatos de la (Ley 80 de 1993) y la (Ley 1474 de 2011).

Para autores como Rosero y Rojas (2017), parte de los deberes del interventor consiste en actividades específicas, entre las que mencionan las siguientes: Seguir el cumplimiento de la inversión del anticipo y autorizar el desembolso según el plan que el interventor aprobó previamente, exigir el personal idóneo, disponibilidad de recursos técnicos, establecer y documentar un sistema de seguimiento y control de costos, proyectar un presupuesto para obras adicionales en caso de evidenciar su necesidad, avalar actas para el pago, seguimiento al plan de trabajo, llevar una bitácora, determinar mayores cantidades de obra, acatamiento de la normatividad en seguridad y salud en el trabajo, seguimiento al programa de salud ocupacional

También se menciona por Rojas (2014) la importancia de actividades relacionadas con el componente de licencias y permisos ambientales, tales como la implementación del Plan de Manejo Ambiental- PMA, exigir el cumplimiento de todos los términos que se deriven del licenciamiento y evaluar el desempeño para controlar los impactos ambientales (p. 105).

Otros, como el arquitecto Vargas Cantor (2008), hacen especial énfasis en que el interventor debe:

Exigir la aplicación estricta de todas las normas técnicas y reglamentaciones establecidas en el Código Colombiano de Construcciones Sismo Resistentes, así como todas y cada una de las especificaciones de construcción para todos los ítems de obra, así como las que aparezcan en los planos constructivos (p. 55).

Pese a que las anteriores obligaciones contienen verbos como exigir, revisar, controlar, vigilar, hacer seguimiento y similares, en la ejecución de proyectos de infraestructura que comprenden contratos de obra pública e interventoría, no ha resultado sencillo delimitar o establecer el punto hasta donde puede el interventor desplegar actividades que evidencien su cumplimiento legal y contractual.

Desde la perspectiva de artículos académicos, pueden encontrarse posiciones que critican la redacción del artículo 84 de la (Ley 1474 de 2011), entre otros Sánchez (2018), concluye que la falta de claridad normativa sobre el alcance de las obligaciones del contrato de interventoría debe ser corregido desde la ley misma.

También se ha criticado la ausencia de reglamentación clara de sus funciones, pues ha llevado a que se elaboren contratos con funciones que no permiten que se cumpla con el objetivo o la necesidad de la contratación de un interventor, en ocasiones manifiestan que encuentran casos en los que las tareas pactadas desbordan sus capacidades y competencias legales (Vidal-Fuentes et al, 2018).

La doctrina también ha reprochado el alcance que se dio a la responsabilidad del interventor en cuanto a garantizar la calidad de bienes y servicios que entrega el contratista vigilado, que surgido de los escándalos de corrupción que rodearon la expedición de la (Ley 1474 de 2011), por

la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Lo anterior, a criterio del doctrinante Rincón (2016), en la práctica riñe con el concepto de particular independiente que ejerce transitoriamente una función pública de control y vigilancia.

El Consejo de Estado, en medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho como de controversias contractuales, ha debido entrar a complementar el alcance de lo que es y no es permitido al interventor, revisar cuándo su conducta ha sido la esperada de un experto con sus calidades o cuándo ha sido omisiva, e inclusive permisiva, con el contratista objeto de su vigilancia. Es decir, se ha debido revisar el alcance de las obligaciones de la interventoría.

Luego de una depuración, no se cuenta con una cantidad significativa de decisiones de este órgano que sustenten su fallo en la (Ley 1474 de 2011) o que los hechos materia de discusión fuesen en vigencia de esta, en lo que obligaciones del interventor respecta. No obstante, se presenta muestra de sentencias expedidas desde el año 2016 hasta el 2022, que trataran puntualmente esta problemática. A continuación, la *ratio decidendi* de las sentencias que tratan las obligaciones del interventor y su alcance.

En la acción de controversias contractuales del Consorcio Obras Venecia, en calidad de demandante, y el Distrito Capital- Secretaría de Educación Distrital como demandado, de fecha 02/03/2022, con radicado (64165), el interventor ejercía la vigilancia sobre un contrato de obra pública cuyo precio se pactó a precios unitarios fijos; sin embargo, en el desarrollo de la construcción manifestó el contratista que se requería de unos ítems nuevos y el interventor procedió a remitir a la entidad contratante el Análisis de Precios Unitarios- APU de estos; sin embargo, la entidad nunca expidió modificación contractual alguna.

El demandante en su escrito alegó que los APU de los nuevos ítems fueron aprobados por la Interventoría, efectivamente ejecutados y su pago fue aprobado por el interventor en las Actas de Obra que se allegaron en las pruebas del proceso judicial, razón por la cual la entidad contratante debía reconocerlos y pagarlos.

La decisión del Consejo de Estado fue la de no reconocer al contratista de obra los nuevos ítems, pues la Ley 80 de 1993 establece que el interventor puede recomendar y hacer sugerencias a la contratante; sin embargo, esta obligación tiene como límite la modificación del contrato, puesto que esta facultad comporta la representación legal de la entidad, y por consiguiente, se escapa de la órbita de las obligaciones y facultades de este consultor, es decir, los ítems y precios solicitados requerían de acuerdo suscrito entre las partes del contrato de obra pública.

En la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por Rafael Humberto Rosas Caro contra la Procuraduría General de la Nación- PGN, (Consejo de Estado,64532028, 2022), se discutió sobre el alcance de la obligación del interventor respecto a la liquidación del contrato vigilado. En esta sentencia se reiteró el acto administrativo que sancionó al demandante en calidad de ordenador del gasto, por no haber desplegado las acciones conducentes a lograr la finalización de este trámite.

Explicó la Sección Segunda del Consejo de Estado que la obligación de la interventoría se circunscribe a adelantar el proyecto de liquidación, allegar la misma a la entidad con todos los soportes necesarios; no obstante, también es tarea del ordenador del gasto revisar la información allegada y, de ser el caso, requerir las aclaraciones, correcciones o complementación, según se considere necesario, previo a su suscripción. No puede entonces afirmarse que se trata de una obligación cuyo cumplimiento recae exclusivamente en cabeza del interventor.

En la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de Consorcio Integral S.A contra el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU (Consejo de Estado, 38098, 2018), se confirmó sentencia de primera instancia en la que se determinó que el acto administrativo mediante el cual se declaró la ocurrencia de un siniestro y se hizo efectiva la garantía única en el amparo de calidad no fue expedida con desviación de poder.

Durante la ejecución de la construcción se encontró una ruptura en las losas de la calzada de Transmilenio y la salida de agua a través de estas. En un estudio contratado por el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU se determinó que la causa fue el relleno fluido utilizado, el cual era diferente a las especificaciones técnicas inicialmente pactadas y que no resultó apto para la construcción.

El interventor nunca se opuso al uso del relleno fluido en las losas de la Troncal Norte de Transmilenio, tampoco recomendó una modificación contractual a las especificaciones, ni mucho menos advirtió al Instituto de Desarrollo Urbano- IDU de los riesgos de pronta erosión con la utilización de este material. Se concluyó que su conducta omisiva causó un perjuicio a la entidad pública.

En acción de controversias contractuales interpuesta por el Instituto Nacional de Vías- INVIAS contra Icagel LTDA y Gel Ingenieros Consultores (Consejo de Estado, 35763, 2016), se confirmó la sentencia del Tribunal del Casanare en la que se condenó solidariamente al contratista de obra y al interventor por la caída del puente el Unete. Afirmó el *ad quem* que, dentro de las actividades llevadas a cabo por el interventor demandado, estuvo la de suscribir el acta de recibo final de la obra, con la que, según el Consejo de Estado, la seguridad y firmeza de la construcción se “garantizó” por parte de la interventoría. En este sentido, se aplicó como regla para decidir no

solamente el concepto de la debida diligencia por parte del consultor, sino que se adicionó la posición como otro garante.

En el recurso de anulación de laudo arbitral que interpuso Pöyry Infra S.A contra el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU (Consejo de Estado, 58647, 2018), se narra como hecho principal que con posterioridad a la finalización de la etapa contractual, la entidad pública contratante declaró el incumplimiento al interventor Poyry Infra S.A, pues en concepto de esta, no cumplió dentro del plazo estimado con obligaciones tales como: firmar el acta de recibo final de obra, además, llevar a cabo el cierre social y ambiental del contrato de obra.

El accionante Poyry Infra S.A acudió ante el Tribunal de Arbitramento con la pretensión principal de pedir la declaratoria de mayor permanencia en obra a favor del interventor, causada por motivos no atribuibles a la interventoría, que generaron retraso en la finalización del contrato de obra vigilado, razón por la que las obligaciones que afirma el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU se llevaron a cabo por fuera del plazo pactado, fueron finiquitadas con posterioridad.

Debido a que el Tribunal de Arbitramento declaró que no existió un incumplimiento por parte del interventor, el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU interpuso recurso de anulación del laudo arbitral ante el Consejo de Estado, el cual no prosperó.

Aquí es importante traer a colación que el laudo revisado por el Consejo de Estado explicó de forma clara que las obligaciones del interventor son de medio, mientras que las obligaciones del contratista de obra son de resultado. Explicó que el incumplimiento por parte del contratista de obra no necesariamente implica que el interventor no cumplió con sus obligaciones, puesto que el avance o finalización de las obras en gran medida dependen de la ejecución del constructor. Es así como la gestión de la interventoría se debe analizar desde el concepto de la debida diligencia.

De las sentencias analizadas se puede ver que el Consejo de Estado, en la aplicación de la (Ley 80 de 1993) y su modificación por parte de la (Ley 1474 de 2011) ha resuelto las controversias aplicando las siguientes reglas, las cuales se plantean desde el desarrollo de esta investigación como una herramienta útil para quienes gestionan la contratación estatal en temas de interventoría:

- El interventor debe velar porque el contrato de obra se ejecute con el cumplimiento de las normas técnicas aplicables a cada caso.
- El interventor no puede modificar el contrato de obra, su obligación llega hasta la recomendación a la entidad contratante.
- Existen obligaciones del interventor cuyo cumplimiento depende de la ejecución del contrato de obra.
- El incumplimiento del contratista de obra no implica *per se*, el incumplimiento de las obligaciones del contrato de interventoría. Debe analizarse el concepto de la debida diligencia.
- El interventor que suscribe el acta de recibo final de la obra garantiza la calidad de esta, su seguridad y firmeza.
- El interventor debe coadyuvar en la elaboración y revisión del acta de liquidación del contrato de obra; sin embargo, esta obligación también recae sobre el ordenador del gasto.

Según criterio de la autora de este texto, la jurisprudencia del Consejo de Estado, para determinar el alcance de las obligaciones del interventor utilizó los conceptos de obligaciones de resultado, obligaciones de medio y la debida diligencia.

El Código Civil colombiano no trae la clasificación de obligaciones de medio y resultado; no obstante, la Corte Suprema de Justicia desde la década del cincuenta introdujo a la

jurisprudencia estos dos conceptos, diferenciación que consiste entre si el deudor se comprometía a alcanzar o no un determinado resultado.

Díez-Picazo (2008 como se citó en Aldana 2021) define la obligación de resultado a aquella en la cual el deudor tiene el deber de lograr un resultado específico, estando por tanto obligado a lograrlo; a su vez, en la obligación de medios tiene el deber de emplear sus mejores esfuerzos en la ejecución de la prestación, estando obligado a emplear la diligencia que pondría en circunstancias similares una persona razonable de la misma condición (Aldana, 2021, p. 70).

El Consejo de Estado ha establecido por regla general que las obligaciones del interventor del contrato de obra pública son de medio, es decir, debe aplicar todo su conocimiento y experticia para que la entidad logre la satisfacción de la necesidad que sustentó la contratación.

Es de recordar que la interventoría, por tratarse de una de las sub tipologías de la consultoría, se selecciona por la modalidad de concurso de méritos, la única que permite otorgar puntaje a la experiencia del proponente; la razón, reside en que en esta tipología contractual se busca un consultor con calidades de idoneidad y experticia en un tema con una especialidad determinada.

Lo anterior se traduce en que su conocimiento especializado es el elemento diferenciador de otras tipologías, pues sin este elemento, mutaría en un contrato diferente.

Se entendería entonces que esa obligación de medio del interventor consiste en aplicar su conocimiento y experticia en una materia especializada, siempre bajo la premisa de velar por la moralidad administrativa, el interés general y el logro de los fines de la contratación estatal.

El interventor no puede considerarse como deudor solidario de las obligaciones del contratista de obra pública, es decir, no le corresponde a este comprar materiales, construir la infraestructura, actuar a nombre propio en los trámites de licenciamiento y demás; esto

corresponde a la órbita exclusiva del contratista vigilado y de su garante, entendiéndose por tal, quien expide las garantías con los amparos de cumplimiento, calidad, estabilidad, pago de salarios y prestaciones sociales.

En los extremos contractuales del contrato de obra pública, el deudor obligado a construir es el contratista de obra, y el acreedor que tiene el derecho a exigirla es la entidad pública contratante, por esta razón, no puede exigirse estas mismas acreencias al interventor.

Los contratos de interventoría en su estructuración por parte de la entidad contratante plantean una plantilla de personal o un equipo de trabajo con unos perfiles de estudio y experiencia, así mismo un plan de cargas, que determina en qué etapa del proyecto deberán trabajar y el porcentaje de dedicación requerido.

El equipo de profesionales ofrecido por el interventor, según su área del conocimiento, procede a verificar y exigir el cumplimiento oportuno de las obligaciones legales, técnicas y contractuales, solicita las mesas de trabajo necesarias, devuelve los productos o informes cuantas veces sea necesario, asiste a las reuniones en las que el contratista de obra debe interactuar con otros entes del Estado o la comunidad y mantiene informada a la entidad del desarrollo del proyecto.

En la finalización de la etapa constructiva, el interventor debe exigir la entrega de la obra, pero adicionalmente debe pedir el cierre ambiental, social, la actualización de los amparos de las garantías, especialmente el correspondiente a la estabilidad de la obra.

En este punto han surgido controversias o disertaciones sobre la posición del Consejo de Estado por parte de doctrinantes y de la Cámara Colombiana de la Infraestructura- CCI, debido a que ha traído a las obligaciones del interventor el verbo *asegurar*, lo que podría entenderse por los operadores jurídicos como un garante más además de aquel que expidió las garantías.

En publicación realizada por el Doctor O´meara Rivera (2019) para la Cámara Colombiana de la Infraestructura- CCI, manifiesta la preocupación que ha surgido en el transcurso de su experiencia profesional, pues afirma que para algunos entes gubernamentales, el interventor se ha convertido en un garante de los deberes del constructor, un acreedor más a entregar una obra terminada.

Sostiene el Dr. O´meara que, en realidad, una interventoría no tiene la obligación de asegurar la entrega de la obra contratada, porque dicha labor le pertenece al constructor, y mucho menos tiene la interventoría que asegurar su cumplimiento o la total ejecución.

Dichas apreciaciones– se disiente- con inmenso respeto- terminan no solo extremando unas exigencias que desatienden al artículo 1501 del Código Civil por la evidente desnaturalización entre un control de seguimiento y un resultado de cumplimiento, sino que además se derrumban por sí solas, pues, únicamente, bastará la ausencia volitiva del constructor para perderse la posibilidad de obtener cualquier pretensión satisfactoria relacionada con el fin inicialmente previsto cuando se suscribió el respectivo pacto (O´Meara, 2019, p. 114).

La anterior crítica se hace especialmente por la sentencia(Consejo de Estado, 38098, 2018) en la que dicho órgano judicial dictaminó que el apoyo y asesoría que brinda el interventor tiene el propósito de *asegurar* el cumplimiento del objeto de los contratos. Respecto a esta crítica de los agremiados del sector de la infraestructura colombiana, es comprensible su preocupación sobre el alcance que se está dando al interventor como un nuevo garante.

Es así como en otra de las sentencias cuya *ratio decidendi* se incluyó al inicio de este artículo (Consejo de Estado, 35763, 2016) en la que prosperó la pretensión del demandante Instituto Nacional de Vías- INVÍAS contra el contratista de obra e interventor por la caída del

puente El Unete en el departamento de Casanare. En este caso concreto, se reprochó la conducta omisiva del interventor de advertir que no se dio cumplimiento a las normas técnicas aplicables, sino que además suscribió el acta de entrega. El fallo se mantuvo en la declaratoria de responsabilidad para los dos contratistas.

En este punto del presente capítulo es trascendental hacer una diferenciación entre la obligación y la responsabilidad solidarias, de manera concisa el Consejo de Estado en esta sentencia explicó:

No significa que todo incumplimiento de las obligaciones del contrato obra implique necesariamente el incumplimiento de las obligaciones del interventor. Solo cuando el incumplimiento de las primeras esté relacionado con el nexo funcional que existe con el contrato de interventoría se presentará un incumplimiento atado a la coligación negocial y, en tal caso, uno y otro contrato deben ser considerados de manera uniforme para efectos de la responsabilidad del constructor y del interventor y, por lo mismo, se debe evitar escindir la continencia de la causa (Consejo de Estado de Colombia, 2016, p. 43).

Concebir la palabra *asegurar* introducida por el Consejo de Estado, como un garante sería exagerado y fuera de la órbita de su naturaleza misma, más bien este verbo dentro de las sentencias de este órgano judicial, frente al interventor, debería interpretarse como aseverar o confirmar que la obra recibida cumple con las normas técnicas de calidad y que su puesta en funcionamiento no comporta un peligro para la comunidad, pues de lo contrario se estaría frente a la conducta descrita en el Código General Disciplinario, que en su artículo 54 numeral 6, incluye dentro de las faltas de estos contratistas, no exigir la calidad de los bienes o servicios o en su defecto, las normas técnicas obligatorias (Ley 1952, 2019, Art. 54, numeral 6); es decir, su firma en el acta de recibo final de la construcción debe dar certeza de ello; lo cual es diferente al contrato de seguro que

ampara la calidad y la estabilidad de la obra, en el cual el garante es la compañía de seguros y sobre lo cual la Sección Tercera no está afirmando cosa diferente.

Ahora bien, el incumplimiento de las obligaciones del contratista de obra y la omisión de vigilancia y control del cumplimiento de las especificaciones técnicas por parte de la interventoría, a la luz de las sentencias revisadas, sí comporta una responsabilidad solidaria de estos dos respecto a las entidades públicas sobre la cuales se pruebe la existencia de un perjuicio real, cierto y cuantificable.

Se evidencia nuevamente cómo el criterio previo a declarar la responsabilidad del interventor ameritó un estudio previo de la debida diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones de medio.

Otros hechos en ejecución de uno de los contratos de obra del proyecto de la calle 26 en la ciudad de Bogotá D.C, con un análisis desde la óptica de la debida diligencia del interventor, soportó el fallo con el cual se declaró no responsable fiscal al interventor Consorcio Intercol, decisión que se tardó cinco años, en los que este incurrió en gastos de defensa y fue objeto de embargo de bienes.

Este fue tema de crítica nuevamente en una publicación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura (Larrondo y Huertas, 2019), pues la Contraloría General de la República- CGR tuvo en conocimiento que la cesión del contrato de obra se firmó aun cuando el interventor había solicitado formalmente el inicio del proceso para imponer multas, para declarar la caducidad del contrato de obra y que además, los otros íes habían sido firmados por las partes, sin que se le hubiese consultado o mediara un concepto favorable del interventor. Narran cómo luego de cinco años de defensa dentro del proceso de responsabilidad fiscal por los hechos que rodearon al contrato de obra pública No. 137 de 2007, el interventor Consorcio Intercol resultó declarado no

responsable fiscal, pues se demostró que actuó con la debida diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, aun cuando el contratante IDU no acogiera sus recomendaciones

Capítulo II

La forma de pago del interventor de obra pública

El contrato de interventoría, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Consejo de Estado, es independiente y autónomo, es decir, es un contrato principal. Podría pensarse, que por su estrecha relación con el contrato de obra pública es un contrato accesorio; sin embargo, esa afirmación no es cierta a la luz de la posición de la jurisprudencia.

El contrato de interventoría supone la existencia de otro contrato –es decir, el contrato vigilado–, y por eso la jurisprudencia ha caracterizado la interventoría como un negocio jurídico íntimamente relacionado en su objeto con el contrato respecto del que ejerce las actividades del interventor (Consejo de Estado de Colombia, 2013).

Autores como Rincón (2016) sostienen que entre el contrato de obra y el de interventoría existe una coligación negocial, la cual, sin embargo, no le genera al contrato de interventoría la condición de accesorio, posición esta mayoritaria en Colombia. (p, 41).

El contrato de interventoría es bilateral y conmutativo por cuanto las obligaciones a cargo de las dos partes, esto es, entidad contratante e interventor son equivalentes las unas con las otras, las actividades del interventor tienen un precio pactado como resultado del análisis del sector y del mercado, los cuales hacen parte del estudio previo elaborado por la entidad (Decreto 1082, 2015), generando una reciprocidad de una obligación de hacer y de otra de pagar en dinero.

El valor del contrato como lo explica Expósito (2020), es la remuneración que generalmente le corresponde al contratista de la Administración, constituye un derecho principal

de este dentro de la relación económica bilateral como contraprestación a la ejecución del objeto y las obligaciones inherentes al mismo. (p, 155).

Es de recordar que, atendiendo a las características de la onerosidad y bilateralidad del contrato de interventoría, el precio es una cláusula de su esencia; por otro lado, la cláusula de la forma de pago, como lo explica Expósito (2020) solo existirá en el mismo, siempre y cuando sea pactada expresamente (p, 190).

Las obligaciones del contrato de interventoría son diferentes a las del contrato de obra vigilado, pero existe una relación que puede llegar a generar que el incumplimiento o cumplimiento tardío del constructor, devengue en un impacto negativo en el avance del interventor, que no sea imputable a este último.

Es así como un contrato de obra, y por consiguiente el de interventoría, tiene pactado una etapa de preconstrucción que consiste en llevar aquellas actividades que se deben finiquitar previo a iniciar las intervenciones como, por ejemplo, obtención de permisos, licencias ambientales, gestión predial, acuerdos de traslado de redes con las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, levantamiento topográfico, entre otras; aquí, el interventor despliega unas actividades que se llevan a cabo con recursos humanos, con cargas y perfiles que son diferentes a los que deberá destinar para las siguientes etapas y, adicionalmente, con costos de tipo administrativo.

El interventor debe tener programados una plantilla de trabajo y costos administrativos en un plazo de ejecución pactado para actividades de preconstrucción y de construcción, pero esto varía en su costo según la etapa de ejecución contractual, en consecuencia, el retraso del contratista de obra no detiene el flujo de costos del interventor y, por consiguiente, de pago de salarios, prestaciones sociales y parafiscales del equipo de trabajo; adicionalmente, arriendo de oficina en

el lugar de la obra, pago de servicios públicos domiciliarios, alquiler de vehículos y de equipos, combustible, ensayos y laboratorios, entre otros costos administrativos.

En los contratos de interventoría el personal administrativo y, especialmente, el personal de especialistas y expertos en un determinado campo del conocimiento, es una constante en sus costos mensuales, que además comportan un componente significativo de los mismos, deben ser pagados conforme a la normatividad laboral y demás aplicable, sin falta, so pena de vulnerar los derechos del equipo de trabajo, lo cual cobra aún mayor importancia cuando se han incluido criterios diferenciales de incorporación de personas en condición de vulnerabilidad o se tienen vinculadas mujeres en periodo de gestación o lactancia materna. Todo lo anterior debe ser cumplido de manera oportuna, independientemente de que pueda o no cobrar a la entidad.

Se evidencia, entonces que una obligación inaplazable para el interventor es el pago oportuno de salarios y prestaciones del personal vinculado laboralmente, el cual comporta un componente significativo en sus costos, que deben ser cumplidos independientemente de que pueda o no cobrar a la entidad contratante.

En este punto, es de tener en cuenta que las entidades públicas en la estructuración de los concursos de méritos para seleccionar los interventores deben evaluar requisitos habilitantes, entre estos, la capacidad financiera y organizacional de los proponentes, aunque no es equitativo o conmutativo exigir un músculo financiero que sostenga durante toda la ejecución del contrato todos los costos e incluso, sosteniendo el mayor plazo generado por un retraso o incumplimiento imputable únicamente al contratista de obra, es decir, a un tercero.

Lo anterior nos muestra que la práctica de pactar la cláusula de forma de pago del interventor, supeditada al avance de obra, puede llegar a generar una no equivalencia entre los pagos a cargo de la entidad contratante y las obligaciones del interventor, pues se desdibuja el

carácter conmutativo del mismo y, por consiguiente, podría romperse el equilibrio económico del contrato de interventoría.

El Consejo de Estado, ha resumido el principio del equilibrio económico del contrato administrativo (Ley 80, 1993, Art. 27) como aquel consistente en conservar: las condiciones de equivalencia de los derechos y obligaciones surgidas en el momento de proponer o contratar, de forma tal que, si esa igualdad se rompe por causas no imputables a la persona afectada, la parte culpable deberá restablecerla (Santofimio, 2014, págs. 301-440).

En cuanto al equilibrio económico del contrato, los elementos requeridos por la Sala Tercera del Consejo de Estado han sido sintetizados por doctrinantes como Rodríguez (2021), así:

No toda alteración de las condiciones previstas al momento de presentación de la propuesta o de la celebración de la propuesta o de la celebración del contrato conlleva su aplicación, pues para que ella sea procedente se requiere que se haya producido por acontecimientos que no sean imputables a la parte que reclama el restablecimiento; que los acontecimientos sean posteriores a la presentación de la propuesta o a la celebración del contrato; que la alteración sea causada por un alea anormal, y que la afectación de la economía sea grave y anormal. (p, 34).

Se puede entender que el precio dentro del contrato debe siempre guardar correspondencia con los recursos a destinar en la ejecución de las obligaciones de la interventoría, pero, en cuanto a la cláusula accidental de forma de pago, es necesario revisar si dicha cláusula puede llegar a atentar contra la conmutatividad y generar un rompimiento del equilibrio contractual.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente elaboró los documentos tipo para los procesos de contratación de concurso de méritos para contratar la

interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte [ANCP-CCE, 2022]. La primera versión mediante (Resolución 256, 2020) y la segunda mediante (Resolución 326, 2022).

Dentro de los mencionados documentos tipo, se encuentra el Anexo No. 5 Minuta del contrato de interventoría que contiene tres opciones sugeridas para estipular la forma de pago. La Versión 1 contenía 3 opciones de redacción de la cláusula; sin embargo, no se entendía de manera clara si el pago contra avance es respecto al avance propio del interventor o del contratista de obra.

Tres meses después de la publicación de la versión 1 de los documentos tipo, Colombia Compra Eficiente (2022) publicó el Concepto C –053 de 2022, dentro del cual ratificó que el contrato de interventoría es bilateral, conmutativo y oneroso; además, que las formas de pago del Anexo No. 5 del Pliego de Interventoría de Obra de Infraestructura de Transporte es un texto sugerido; no obstante, en virtud del principio de la autonomía de la voluntad, las partes podían pactarlo según el avance de construcción, si una debida planeación justifica su estipulación y la encuentra razonable para el caso concreto.

El anterior concepto no contestó de manera clara la pregunta del ciudadano sobre la cláusula de forma de pago del Anexo No. 5 Minuta del contrato de interventoría:

¿La inquietud es puntualmente sobre a qué contrato hace referencia cuando se habla de “de acuerdo con la ejecución del contrato” no se entiende si es al mismo de interventoría o el de obra? Pensaría uno que se refiere al de obra y se pagará sobre avances de obra. ¿Pero no es específico Y si hiciera referencia a avance de interventoría, como se haría el pago? ¿Cómo se mediría ese avance? (p.3)

La respuesta no definió si la redacción sugerida de forma de pago hacía referencia a avance de obra o avance del contrato de interventoría y explicó que, conforme se anota dentro del mismo

Anexo No. 5, esta cláusula de forma de pago no es de obligatoria incorporación y puede redactarse conforme la entidad lo considere necesario.

En la Versión 2 de los documento tipo para los procesos de contratación de concursos de mérito para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, dentro de las opciones 2 y 3 de forma de pago del Anexo No. 5 de minuta de contrato, se redactó taxativamente que los pagos corresponderían a las actividades ejecutadas por el interventor; sin embargo, posteriormente, el 19 de octubre de 2022, es decir, tres meses después, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (2022) en concepto C-690-2022 ratificó lo expuesto en el C-053-2022, sin que se hubiese tenido en cuenta los cambios introducidos con la nueva redacción sugerida y, nuevamente, dejó esta cláusula sin lineamientos claros al respecto.

Es cierto que incluso en la contratación pública se incorporan conceptos como la libertad contractual, que para Franco Victoria (2019), esta tiene la vocación de ser eficiente conforme a los términos económicos, es decir, se presume su eficiencia en cuanto a la satisfacción de intereses dentro de la sociedad (p. 345); sin embargo, esto tiene limitantes, entre estos los efectos negativos de terceros, que para el caso de la presente investigación, se trata del interventor a quien se le condiciona el pago al hecho de un tercero.

Se puede ver entonces que la libertad contractual y la autonomía de la voluntad de las partes tienen unas limitantes, entre estas, las afectaciones que puedan generar un perjuicio a terceros o el orden público; en este sentido, el reconocimiento y pago del interventor acorde al porcentaje de avance de obra, siempre que los retrasos no sean imputables a este, no deberían afectar la remuneración a la interventoría, puesto que se desnaturaliza la onerosidad y conmutatividad.

En este punto, es necesario tener en cuenta que los proponentes dentro de los concursos de méritos para contratar interventores a contrato de obra, con la presentación de las ofertas, se comprometen a ejecutar el contrato conforme a las condiciones previstas y conocidas en la etapa precontractual, es decir, los estudios previos, los pliegos de condiciones, la matriz de riesgos, documentos que definieron, entre otras, el precio y la forma de pago. Es así que la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado sostiene que el pliego es ley para las partes y que los mismos prevalecen sobre el contrato. En ese orden de ideas, el futuro contratista conoce y entiende las condiciones contractuales, por lo que debe atenerse a ellas, por ser este el acuerdo de las partes.

Y es en este punto donde adquiere importancia sopesar la conmutatividad y onerosidad del contrato de interventoría contra la aceptación de una forma de pago que no es coherente con su naturaleza.

Llama especialmente la atención que cuando estudios, diseños, ensayos, cálculos, intervenciones o avance de construcción u otros son sometidos a revisión o aprobación del interventor y no obtienen el aval, y en ese evento se lleguen a presentar reprocesos, pero en aras de alcanzar los fines de la contratación estatal y satisfacer las necesidades públicas, no se puedan recibir aquellos productos que no cumplen con las normas técnicas o no garanticen la calidad y seguridad de la infraestructura, en este momento, cuando los especialistas del equipo interventor deben revisar y observar, hasta tener certeza del cumplimiento de todas las especificaciones técnicas y contractuales requeridas, posteriormente juega en contra del interventor en aquellos contratos en los que ha sido pactada una forma de pago supeditada al avance de obra.

Lo anterior se convierte más bien en una sanción o apremio al contratista de interventoría que ha cumplido con sus obligaciones. Si bien es cierto, se trata de una cláusula aceptada

voluntariamente, como se mostrará en el capítulo siguiente, la oferta pública está limitada a contratos con dicha estipulación.

Capítulo III

Clausula de forma de pago estipulada por entidades públicas

En este punto de la investigación se consideró necesario determinar el impacto de la expedición de la Versión No. 1 de los documentos tipo para los procesos de contratación de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte (Colombia Compra Eficiente, Resolución No. 256, 2020) y la Versión No. 2 (Colombia Compra Eficiente, Resolución No. 326, 2022) y los conceptos publicados por dicha entidad.

Se compararon los contratos suscritos en el año 2020 y en el año 2022. También se realizó una revisión de las observaciones presentadas por los interesados en participar en los concursos de méritos publicados por el Instituto de Desarrollo Urbano- IDU y el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca- ICCU, específicamente, su posición respecto a la forma de pago redactada por las entidades en los pliegos de condiciones y el borrador de minuta de contrato.

Para la muestra se recurrió a las bases de datos del Sistema Electrónico de la Contratación Pública- SECOP; allí se escogió la herramienta denominada Informe en Competencia en Compras Públicas, que arrojó el reporte de la modalidad de selección de concursos de méritos de cada entidad pública, con fecha de cierre para la presentación de ofertas en cada año, los cuales se exponen a continuación.

La herramienta arrojó como resultado que, en el año 2020, el ICCU publicó 15 concursos de méritos, se seleccionaron los 2 correspondientes a aquellos cuyo objeto fuese interventoría a contrato de obra pública, con un total de 129 propuestas recibidas.

En cuanto al año 2022, se encontró que el ICCU adelantó 11 concursos de méritos, se seleccionaron los 5 correspondientes a aquellos cuyo objeto fuese interventoría a contrato de obra pública y recibió en dichos procesos un total de 455 ofertas.

Para el año 2020, el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca- ICCU estipulaba pagos parciales en la misma proporción al porcentaje de obra ejecutado. Revisadas las observaciones a los pliegos de condiciones y anexos, no se encontraron observaciones de los interesados en participar respecto a la forma de pago, como tampoco modificaciones al contrato firmado sobre este aspecto.

Por su parte, el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca- ICCU, en el año 2022, es decir, con posterioridad a la expedición de los Pliegos Tipo para los procesos de contratación de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, no acogió la cláusula de forma de pago sugerida por la Agencia Nacional de Contratación Pública, sino que modificó su minuta de contrato, y continuó supeditando el valor a reconocer mensualmente por avance de construcción, pero con el aliciente de que en caso de existir costos directos de personal, independientemente del porcentaje reportado, serían reconocidos y reembolsados sobre lo que efectivamente hubiese sido empleado en la ejecución de los trabajos aprobados por la entidad, afectados por un factor multiplicador. (Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca [ICCU], 2022).

Revisados los concursos de méritos del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca- ICCU del año 2022, tan solo en 2 de los 5 procesos publicados recibieron observaciones a la forma de pago del borrador de la minuta de contrato y ninguno de los contratos suscritos reporta modificación contractual de la cláusula de la forma de pago.

Para el caso del concurso de méritos ICCU-CM-027 DE 2022, preguntó un interesado en participar, si el contratista de obra incumpliese y no ejecutara la totalidad de su contrato en plazo establecido, ¿se le pagará al interventor la totalidad del valor de su contrato? La entidad respondió que se analizaría cada caso concreto para determinar la viabilidad de una adición al valor del contrato y los pagos mensuales.

En cuanto al concurso de méritos ICCU-CM-019 DE 2022, se presentó la inquietud respecto al Anexo Técnico, pues este indicaba que el pago sería mediante actas parciales mensuales sin exceder el 95% del valor del contrato, puntualmente pidió un interesado en participar que se explicara por parte de la entidad, si la mensualidad mencionada correspondía al valor total del contrato dividido por el plazo y amortiguando el anticipo. El ICCU contestó que el valor de los costos directos a reconocer mensualmente al interventor serían únicamente aquellos efectivamente demostrados por el contratista a la entidad en cada periodo a facturar.

Puede evidenciarse que para el caso del ICCU, se mantiene la posición de forma de pago por avance de obra; sin embargo, la novedad que se encuentra respecto a la muestra del año 2022 es que se respetó la característica de la conmutatividad respecto al componente económico más significativo de la oferta económica, esto es, del personal, siempre y cuando se cumplieran tres requisitos: *i.* Se encontraran contemplados dentro de los costos mensuales del Formulario No. 1 (propuesta económica), conforme a los porcentajes de dedicación y el factor multiplicador ofrecido, de tal manera que no se llegase a exceder los costos previstos para cada mensualidad y tampoco el valor total del contrato. *ii.* Hubiese sido previamente aprobado por el supervisor del contrato de interventoría. *iii.* Se demostrara en cada periodo la dedicación efectivamente ejecutada por dichas personas; sin embargo, no se estipula nada similar para los demás costos, como por ejemplo equipos, laboratorios y alquileres.

Pese a las respuestas de la entidad, vemos que la misma no se constituyó en óbice para que los concursos de méritos de la muestra del año 2022 se declararan desiertos o se afectara la pluralidad de oferentes, ya que se recibió en promedio de 91 propuestas.

Respecto al Instituto Distrital de Desarrollo Urbano- IDU, se encontró que en el año 2020, adelantó 37 concursos de méritos, se seleccionaron los 10 correspondientes a aquellos cuyo objeto fuese interventoría a contrato de obra pública y se recibió en dichos procesos un promedio de 53 propuestas.

Para los concursos de méritos del año 2020, se encontró que solamente en 1 de los 7 concursos de méritos no se criticó la cláusula de forma de pago. La petición que se repitió en todos los procesos de selección consistió en que se disminuyera el componente variable asociado al avance de la obra y se trasladara ese porcentaje a valor fijo en los pagos mensuales de la etapa de construcción, por cuanto el pago del servicio prestado por la interventoría no debía estar sujeto al avance de la obra. En la respuesta publicada por parte del IDU fue que la cláusula observada se ajustaba al flujo de caja del interventor, cubriendo los gastos mensuales de personal y gastos administrativos; adicionalmente, reforzó su argumento afirmando que esto buscaba un manejo responsable de los recursos públicos.

Para el caso del concurso de méritos IDU-CMA-SGI-009-2020 se presentó una observación por parte de la Cámara Colombiana de la Infraestructura- CCI, que sugirió modificar los porcentajes variables para la etapa de construcción, no solamente en dicho proceso de selección, sino de los que se estaban adelantando en vigencia 2020; sin embargo, la respuesta de la entidad explicó que la estructuración de la cláusula observada obedecía a la razón de ser de la interventoría, la cual es el control y vigilancia del contrato de obra o contrato principal, de cuyo

cumplimiento se deriva una parte importante del flujo de caja. Así las cosas, la entidad se ratificó sobre este punto. (IDU, 2020).

Para el año 2022, con posterioridad a la expedición de los documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, en los 7 concursos de méritos de la muestra, en 6 de estos se presentaron observaciones a la forma de pago de la minuta del contrato del pliego de condiciones. A diferencia de la muestra del 2020, los observantes no criticaron los porcentajes variables en etapa de construcción, sino que reprocharon propiamente que el reconocimiento mensual al interventor estuviese supeditado al avance de la obra y su desconocimiento de la conmutatividad.

La entidad contestó de manera negativa las solicitudes, argumentando que esto no era posible, atendiendo a la responsabilidad en el manejo de recursos públicos. La respuesta brindada dentro del concurso de méritos IDU-CMA-DTC-016-2022 llamó la atención, pues parte de su argumento se sustentó en que el contrato de interventoría no puede recibir un porcentaje de pago superior al de obra, por cuanto es un contrato accesorio de este último (IDU,2022); lo cual, a todas luces, va en contravía de la posición del Consejo de Estado.

De la muestra analizada del Instituto de Desarrollo Urbano- IDU y del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca- ICCU, se encontró que se apartan de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado revisada en el capítulo I de este artículo, que define el contrato de interventoría como principal y sus obligaciones como aquellas de medio.

Otro común denominador en la muestra de las dos entidades es que no utilizaron las 3 propuestas de cláusula de forma de pago sugerida por los documentos tipo para los procesos de contratación de interventoría de obra pública, sin que se hubiese publicado un análisis en los estudios previos o en los pliegos de condiciones que justificara por qué resultaba más conveniente

para el proyecto de infraestructura o para el manejo de los recursos públicos, utilizar una fórmula de pago atada al avance del contrato de obra.

De las muestras obtenidas con posterioridad a la publicación de los pliegos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte, se detectó como novedad que para el caso de IDU, la variación de porcentajes a pagar y para el ICCU el reconocimiento únicamente de los costos de personal; siempre y cuando se cumplan unas condiciones establecidas que garanticen que no se incremente el valor del contrato

No obstante, las respuestas de la entidad a las observaciones a la forma de pago y su negativa a modificarla, esto no se constituyó en óbice para que los concursos de méritos de la muestra se declararan desiertos o se afectara la pluralidad de oferentes, ya que se recibió un promedio de 63 propuestas.

Conclusiones

La doctrina colombiana y la jurisprudencia del Consejo de Estado afirman que las obligaciones del interventor son de medio, es decir, debe hacer seguimiento, vigilancia y control; en ese orden de ideas, no es un deudor solidario del contratista de obra pública y de su obligación principal de entregar una infraestructura terminada.

La doctrina colombiana y la jurisprudencia del Consejo de Estado sostienen que el contrato de interventoría es principal, bilateral, oneroso y conmutativo; por consiguiente, la forma de pago debe corresponder de manera correlativa al servicio efectivamente prestado por el interventor, de lo contrario, supeditar su pago al avance de obra desconoce su naturaleza y características.

De la muestra tomada del Instituto de Desarrollo Urbano- IDU y del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca- ICCU, antes y después de la expedición de la

Colombia Compra Eficiente. (2022). Documentos tipo de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte. <https://www.colombiacompra.gov.co/content/documentos-tipo-de-interventoria-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte>

Colombia Compra Eficiente. (2022). Resolución No. 326.

Congreso de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993 [Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993. D.O. N41.094].

Congreso de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011 [Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Julio 12 de 2011. D.O N48.128].

Congreso de Colombia. (2019). Ley 1952 de 2019 [Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. Enero 28 de 2019. D.O N 50.859].

Consejo de Estado de Colombia. (2012). Expediente 22.167 [M.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Abril 25 de 2012].

Consejo de Estado de Colombia. (2013). Expediente 24.266 [M.P Danilo Rojas Betancourth; Febrero 28 de 2013].

Consejo de Estado de Colombia. (2016). Expediente 35.763 [M.P Carlos Alberto Zambrano Barrera; Julio 14 de 2016].

Consejo de Estado de Colombia. (2018). Expediente 38.098 [M.P Carlos Alberto Zambrano Barrera; Octubre 29 de 2018].

Consejo de Estado de Colombia. (2018). Expediente 58.647 [M.P Stella Conto Diaz del Castillo; Septiembre 7 de 2018].

- Consejo de Estado de Colombia. (2022). Expediente 64.165 [M.P Nicolás Yepes Corrales; Marzo 2 de 2022].
- Consejo de Estado de Colombia. (2022). Expediente 6.453-2018 [M.P Carmelo Perdomo Cuéter; Marzo 17 de 2022].
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-037-2003 [M.P Álvaro Tafur Galvis; Enero 28 de 2003].
- Díez Picazo y Ponce de León, L. (2008). Fundamentos del derecho civil patrimonial: Las Relaciones obligatorias. Editorial Aranzadi.
- Expósito Vélez, J. C. (2022). Forma, formalidades y contenido del contrato estatal. Universidad Externado de Colombia.
- Franco Victoria, D. (2019). Interpretación de los Contratos Civiles y Estatales. Universidad Externado.
- Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca [ICCU]. (2022, septiembre 2). Anexo No. 5 - Minuta del Contrato.
<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>
- Larrahondo, P., & Huertas, M. (2019). Responsabilidad fiscal del interventor: la calle 26 y el sinsabor para el consultor cumplido y responsable (Cámara Colombiana de la Infraestructura 2019 ed.). Legis.
- O'Meara, J. (2019). La interventoría en el trámite sancionatorio. Consultoría e interventoría: perspectivas, roles y responsabilidades. (Cámara Colombiana de la Infraestructura, 2019 ed) Legis.

- Presidencia de la República. (2015). Decreto 1082 de 2015 [Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional].
- Rincón Salcedo, J. G. (2016). La tercerización del control contractual: el contrato de interventoría. Pontificia Universidad Javeriana.
- Rincón Salcedo, J. G. (2016). La tercerización del control contractual: el contrato de interventoría. Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez R., L. (2021). El equilibrio económico en los contratos públicos. Temis.
- Rojas López, M. D. (2014). Interventoría: Manual práctico. Ediciones de la U.
- Rosero Melo, B. C., & Rojas López, M. D. (2017). Contratación estatal: interventoría y supervisión. Ediciones de la U.
- Sánchez, J. (2018). Análisis del contrato de interventoría desde la visión de la jurisprudencia colombiana. Cuadernos de la maestría en derecho. Universidad Sergio Arboleda.
- Santofimio, J. (2014). El Concepto del contrato estatal. Complejidades para su estructuración unívoca, Coordinador, Título Libro: Temas Relevantes sobre los Contratos, Servicios y bienes públicos, Ed. Jurídica Venezolana, VI Congreso de Derecho Administrativo. Margarita 2014, Caracas 201, Págs. 301-440.
- Vargas Cantor, É. F. (2010). Interventoría de obras públicas conceptualización y procedimentalización. Grupo Editorial Ibáñez.
- Vidal, C, Fuentes, J, Molina, G, Angulo, G. (2018). La interventoría como estrategia gerencial de la ejecución de proyectos en el sector público colombiano. Revista Espacios.