**SUPERVISIÓN – Noción ‒ Ley 1474 de 2011**

La Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. El artículo 83 ibidem establece que “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”.

**SUPERVISIÓN – Designación**

En consecuencia, la designación podrá hacerse por el representante legal de la entidad o por el ordenador del gasto, en caso de que esta función se encuentre delegada, después de iniciada la planeación del contrato, pero a más tardar en al momento de la adjudicación, sin perjuicio de las funciones que se definan en el pliego de condiciones, en cláusulas del contrato, en el manual de contratación o en el acto por medio del cual se asigne la función al servidor público escogido para ejercer la supervisión.

# SUPERNUMERARIO – Naturaleza

De lo anterior se puede colegir que la Corte Constitucional mantiene la postura que los supernumerarios son empleados públicos que por consiguiente tienen una relación laboral y tienen los mismos derechos salariales y prestaciones que los empleados de la entidad.

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2024

****Señora

Tivisay Sofía Mendoza Fiocco

**Fondo Rotatorio de la Policía**

forpo@forpo.gov.co

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C-990 de 2024** |
| **Temas:**  | SUPERVISIÓN – Noción ‒ Ley 1474 de 2011 / SUPERVISIÓN – Designación / SUPERNUMERARIO – Naturaleza |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta con radicado No. P20241213012489 y P20241217012595 |

Estimada señora Tivisay Sofía:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 16 de diciembre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

“[…] un funcionario vinculado a una entidad descentralizada del Ministerio de Defensa, a través de la figura de supernumerario puede fungir y ser notificado como supervisor de un contrato estatal?”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el (los) problema(s) jurídico(s) de su consulta.

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Puede un supernumerario ser designado supervisor de un contrato estatal?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| Si puede ser designado supervisor de contratos públicos suscritos por entidades públicas los funcionarios vinculados a la estructura administrativa a través de la modalidad de supernumerario, ya que los supernumerarios son empleados públicos que por consiguiente tienen una relación laboral y tienen los mismos derechos y obligaciones que los empleados de la entidad, la diferencia de estos estriba en que La vinculación de supernumerarios se hará mediante resolución administrativa, en la cual deberá constar expresamente el término durante el cual se prestarán los servicios y la asignación mensual que vaya a pagarse, esto teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 83 del Decreto 1042 de 1978Según la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado” emitida por esta Agencia, la designación debe realizarse por el ordenador del gasto de la entidad que está realizando la contratación ya que este es el responsable de la vigilancia y control de la ejecución del gasto y del contrato, esta designación se puede realizar de las siguientes maneras: i) “en cualquier momento del Proceso de Contratación una vez iniciada la etapa de planeación”, y ii) “Cuando la Entidad Estatal designa al supervisor en el texto del contrato debe tener en cuenta que en caso de cambio del supervisor es necesario modificar el contrato”.  |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

* Los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993 consagran normas relacionadas con el control y vigilancia de la ejecución de los contratos estatales. Estas disposiciones establecen, entre otros aspectos, la obligación de las entidades estatales de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las prestaciones del contrato, las especificaciones de los bienes, obras y servicios objeto del mismo, las condiciones de calidad ofrecidas, etc. Esta obligación se predica, en principio, del jefe o representante legal de la entidad, por tener la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual, pero también de los servidores públicos que intervienen en ella. En ese sentido, las entidades estatales deben ejercer el control de la ejecución del contrato y, de ser el caso, tomar medidas para exigir el adecuado cumplimiento.
* Las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011 complementan el régimen jurídico de la obligación de vigilar la correcta ejecución de los contratos estatales. Allí se impone el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, entre otros, para la imposición de multas y la decisión de hacer efectiva la cláusula penal; principio que se debe respetar en el ejercicio del control y vigilancia de la ejecución contractual[[1]](#footnote-1). También se establecen los límites de la responsabilidad del representante legal ante la delegación de sus funciones en materia contractual[[2]](#footnote-2) y se regula la supervisión y la interventoría de los contratos estatales[[3]](#footnote-3).
* Frente a la supervisión de los contratos estatales se tiene que la Ley 1474 de 2011 enmarcó el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del contrato estatal dentro del principio de moralidad administrativa. El artículo 83 *ibidem* establece que “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”. Además, el legislador definió las nociones de *supervisión*, como mecanismos que pueden usar las entidades estatales para vigilar el contrato, en estos términos:

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

* De este concepto, según lo expresado por esta entidad, se extraen las siguientes características:

- La labor de supervisión siempre existirá en relación con cualquier contrato estatal (a diferencia de la interventoría que depende del análisis de su necesidad y extensión[[4]](#footnote-4)).

- No requiere conocimientos especializados.

- Se ejerce por la entidad estatal por conducto de la designación de servidores públicos idóneos para cumplir la función.

- Puede recibir apoyo de personal contratado para tal fin mediante contrato de prestación de servicios.

* Por otro lado, quien ejerza la vigilancia de la ejecución del contrato, mediante la supervisión, puede hacer uso de las facultades previstas en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 para efectuar el seguimiento al cumplimiento obligacional del contrato y estará sometido a los deberes y responsabilidades que implica el ejercicio de dicha actividad.
* Ahora bien, en cuanto a la designación del supervisor, Colombia Compra Eficiente, en la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado” recomienda que esta se haga en un funcionario que pueda actuar al menos como par del contratista y que tenga asignadas funciones relacionadas con el objeto contractual. Así mismo, allí se señala que la designación debe estar antecedida por un análisis de la carga operativa del funcionario al que se le asigna la función, para no incurrir en el riesgo de que el supervisor no pueda desempeñar la labor de manera adecuada. La designación, igualmente, se recomienda que se efectúe en la fecha en que se adjudique el contrato o cuando se suscriba, tratándose de contratación directa. El supervisor designado, además, debe ser comunicado de la labor encomendada y debe conocer las obligaciones del contrato para efectos de que pueda desempeñar su labor de manera idónea.
* La designación podrá hacerse por el representante legal de la entidad o por el ordenador del gasto, en caso de que esta función se encuentre delegada y para el efecto podrán definirse las funciones en el pliego de condiciones, en una cláusula del contrato, en el manual de contratación o en el acto de la asignación de la función al servidor público escogido para ejercer la supervisión.
* Si bien es cierto que para desarrollar la supervisión del contrato podrían no requerirse conocimientos técnicos especializados, también lo es que las funciones de seguimiento contractual abarcan varios campos, como, por ejemplo, aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos. En tal sentido, resulta razonable y posible que la entidad contratante, al momento de analizar cómo ejercer las funciones de supervisión del contrato, determine que estas deban realizarse por más de un funcionario, para lo que deberá tener en cuenta que las funciones propias de los cargos, y los perfiles, conocimientos y experiencia de los funcionarios designados, guarden relación directa con el objeto del contrato y los aspectos a supervisar. Lo anterior con la finalidad de que la vigilancia del contrato se realice de manera idónea y suficiente, con distribución equitativa de cargas y responsabilidades, en aplicación a los principios de coordinación y eficacia que rigen el ejercicio de la función administrativa, que son aplicables en la contratación estatal por disposición del artículo 23 de la Ley 80 de 1993.
* En este contexto, al tener el supervisor la obligación de vigilar permanentemente la totalidad de los aspectos identificados en el inciso segundo del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, está obligado al seguimiento financiero del contrato[[5]](#footnote-5). A esto se refiere la norma citada cuando dispone que “La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, *financiero*, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados […]” (Énfasis fuera de texto). No obstante, es importante precisar que las actividades de supervisión deben limitarse principalmente a lo pactado por las partes en el contrato vigilado. Al respecto, la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado” explica que: “Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos vigilados, dirigida a verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado”. Por lo demás, agrega lo siguiente: “En ningún caso los interventores o supervisores en ejercicio de sus funciones pueden sustituir a la Entidad Estatal en la toma de decisiones sobre el contrato vigilado por lo que las mismas siempre deben ser tomadas por el representante legal de la Entidad Estatal con base en lo que los primeros hubieran informado sobre la ejecución de las obligaciones contractuales”.
* Es necesario hacer claridad en que las designaciones de supervisión también pueden realizarse por medio de la plataforma SECOP II según lo que especifica el manual “SECOP II - Gestión contractual para Entidades Estatales[[6]](#footnote-6)” el cual estipula:

“El SECOP II le permite definir de manera informativa, el Ordenador del Gasto y el Supervisor del contrato. Esta información la podrá establecer al momento de editar el contrato o cuando el contrato esté suscrito por las partes e inicie su ejecución. Al momento de asignar los usuarios, éstos deben tener acceso a la cuenta de la Entidad Estatal y tener actualizada su información de contacto (número de documento y tipo de documento).

De igual forma, el SECOP II generará una reseña histórica de las asignaciones del Ordenador del Gasto y el Supervisor del contrato. Cada vez que cambie los usuarios en la ejecución del contrato. Este campo se diligenciará automáticamente a medida que se asigna el o los nuevos usuarios y selecciona la opción "Guardar y notificar”.”

* En ese sentido, como bien lo establece la “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado”, y teniendo en cuenta que no hay norma que establezca una prohibición en tal sentido, la designación del Supervisor se puede realizar “en cualquier momento del Proceso de Contratación una vez iniciada la etapa de planeación” y “a más tardar al final de la audiencia de adjudicación, cuando el Proceso de Contratación es competitivo o en la fecha de la firma del contrato en los Procesos de Contratación sin competencia”. Al respecto, cabe recordar el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 define el Proceso de Contratación como el “Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde”.
* En lo relacionado con los supernumerarios el articulo 83 del Decreto 1042 de 1978 lo regula de la siguiente forma:

De los supernumerarios. Para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, podrá vincularse personal supernumerario.

También podrán vincularse supernumerarios para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio.

(Inciso segundo derogado tácitamente por el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 - Ver Sentencia C- 422 de 2012)

La remuneración de los supernumerarios se fijará de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas en el presente Decreto, según las funciones que deban desarrollarse.

Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo.

La vinculación de supernumerarios se hará mediante resolución administrativa, en la cual deberá constar expresamente el término durante el cual se prestarán los servicios y la asignación mensual que vaya a pagarse.

* Sobre la norma anterior, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

Resulta claro que la vinculación de empleados supernumerarios para llevar a cabo actividades meramente temporales, constituye un modo excepcional de vinculación laboral con la Administración Pública. Difiere del contrato de prestación de servicios profesionales por varios conceptos, especialmente porque en este último, aunque puede haber cierto grado de sujeción, no se involucra el elemento de subordinación de tipo laboral que se halla presente en el primero, y porque la vinculación de personal supernumerario se lleva a cabo mediante resolución, en la cual deberá expresarse el término durante el cual se prestarán los servicios y el salario que se devengará, que se fijará teniendo en cuenta las escalas de remuneración establecidas en la, ley. Se trata pues de una verdadera relación laboral regida por normas de derecho administrativo, que en esencia es temporal”[[7]](#footnote-7)

* De lo anterior se puede colegir que la Corte Constitucional mantiene la postura que los supernumerarios son empleados públicos que por consiguiente tienen una relación laboral y tienen los mismos derechos y obligaciones frente a la entidad pública que los empleados de la entidad.

**4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:**

|  |
| --- |
| * Ley 80 de 1993; artículos 4, 5, 12, 14, 23, 26 y 32 numeral 1.
* Ley 1474 de 2011; artículos 83, 84, 85 y 86.
* Ley 1150 de 2007; artículos 17 y 21.
* Circular No. 021 del 2016 de la Procuraduría General de la Nación.
* Colombia Compra Eficiente, “Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos del Estado” <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_supervision_interventoria.pdf>
 |

**5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

Esta Agencia se pronunció sobre la obligación de controlar y vigilar la ejecución de los contratos estatales, en los conceptos con radicado 4201913000004799, emitido el 30 de agosto de 2019, y 4201913000008240 del 20 de diciembre de 2019; y en los conceptos C-064 del 28 de febrero de 2020, C–077 del 18 de marzo de 2020, C–150 del 18 de marzo de 2020, C–134 del 30 de marzo de 2020, C–180 del 13 de abril de 2020, C-344 de 26 de mayo de 2020, C-765 de 1 de enero de 2021, C-603 de 02 de noviembre de 2021, C-745 de 2021, C-879 de 2022, C-818 de 2022 y C-581 del 8 de octubre de 2024. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrán encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

Le informamos que ya se encuentra disponible la **Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en Procesos de Contratación.** En este  documento podrás consultar una serie de pautas para el manejo ofertas artificialmente bajas, en línea con las mejores prácticas internacionales en la materia. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace: [https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-el-manejo-de-ofertas-artificialmente-baja-0](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fmanuales-guias-y-pliegos-tipo%2Fmanuales-y-guias%2Fguia-para-el-manejo-de-ofertas-artificialmente-baja-0&data=05%7C02%7Cjhonattan.gualdron%40colombiacompra.gov.co%7C925ae1c2336243aecb2908dd21173dd2%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638703105897138941%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=aw6qQ2KmYVfrOz26r8jmiHZY7eVWav8f3RifdC4Tw1U%3D&reserved=0)

De otra parte, te contamos que ya publicamos la **Guía para incentivar la participación de Mujeres en el Sistema de Compras y Contratación Pública**. Esta guía tiene como finalidad ofrecer información de valor para que las Entidades Estatales fomenten de manera efectiva la participación de las mujeres en el mercado de compras públicas. Puedes consultar la guía en el siguiente enlace: [https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pliegos-tipo/manuales-y-guias/guia-para-incentivar-la-participacion-de-las-mujeres](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fmanuales-guias-y-pliegos-tipo%2Fmanuales-y-guias%2Fguia-para-incentivar-la-participacion-de-las-mujeres&data=05%7C02%7Cjhonattan.gualdron%40colombiacompra.gov.co%7C925ae1c2336243aecb2908dd21173dd2%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638703105897160624%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=ZecqBM1qmUxSQt9w%2B%2Fril%2FHqQ7VjMIGU52fysSu%2FZ9s%3D&reserved=0)

También te invitamos a consultar la **versión VIII de 2024**, del **Boletín de Relatoría** de la Subdirección de Gestión Contractual relacionado con la participación de las MIPYMES en los procesos de compra y contratación pública, el cual se puede descargar en la página web de la Agencia: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/files\_2020/boletin\_de\_realtoria\_viii.pdf](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsites%2Fcce_public%2Ffiles%2Ffiles_2020%2Fboletin_de_realtoria_viii.pdf&data=05%7C02%7Cjhonattan.gualdron%40colombiacompra.gov.co%7C925ae1c2336243aecb2908dd21173dd2%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638703105897177166%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=c67AR8L2kbhpGqpVBUYn18NhDgnI7K4ECqCg9Y1iyAw%3D&reserved=0)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Jhonattan Gualdrón SalazarContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: |

|  |
| --- |
| Ximena Ríos LópezGestor código T1 grado 11 de la Subdirección de Gestión Contractual |

 |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artículos 83 a 86 de la Ley 1474 de 2011. [↑](#footnote-ref-3)
4. A excepción de la interventoría del contrato de obra adjudicado por licitación pública que es obligatoria según el numeral 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. [↑](#footnote-ref-4)
5. De acuerdo con la Circular No. 021 del 2016 de la Procuraduría General de la Nación, el seguimiento financiero se refiere a “[…] un seguimiento a las actuaciones del contratista de orden presupuestal y financiero, manejo de anticipo, recursos invertidos que deban realizarse en el contrato suscrito”. [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_step/cce-sec-gi-13eegestioncontractual08-09-2021.pdf> [↑](#footnote-ref-6)
7. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-401 de 1998. M.P Vladimiro Naranjo Meza [↑](#footnote-ref-7)