



ACREDITACIÓN  
INSTITUCIONAL EN  
ALTA CALIDAD  
Resolución 006607 de mayo 14 de 2022

1

**La acción de repetición en contra de los supervisores e interventores de los contratos de obra pública, por su actuar doloso o gravemente culposo conforme al ordenamiento jurídico colombiano**

**Autora**

**Natalia Montoya Gallego**

**Monografía de investigación presentada para optar por el título de  
Magíster en Derecho Administrativo**

**Asesor**

**Guillermo León Betancur Hincapié**

**Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)**

**Escuela de Posgrados**

**Maestría en Derecho Administrativo**

**Medellín**

**2023**

**José Rodrigo Flórez Ruiz**

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

**Hernán Darío Aguiar**

Decano Escuela de Posgrados

**Nataly Vargas Ossa**

Coordinadora Maestría en Derecho Administrativo

**Mateo Velásquez Cárdenas**

**Giovanni Fernando Amado Oliveros**

Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 28 de agosto de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó consignado en el acta de evaluación de trabajos de grados N° 18 de 2023.

## RESUMEN

El contrato de obra es desarrollo social, y en él es garante, de un lado, el interventor, como vigilante de la correcta ejecución de las obligaciones, y de otro lado, el supervisor, entendido como el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico en materia de cumplimiento contractual como elementos conexos determinantes que permiten predicar exigibilidad de legalidad en el ejercicio de cada rol, y en efecto uno y otro rol serán objeto de judicialización cuando encarnan el dolo y la culpa grave en el contrato de obra, pues se aplaza el enunciado desarrollo social y consecuentemente nace el detrimento patrimonial, siendo esta circunstancia la que debe intervenir a través de la acción de repetición, pues no puede el Estado cargar con los efectos económicos que derivan de la conducta irregular del interventor y/o del supervisor, máxime cuando se tiene una acción de repetición que se paraliza en detrimento de la justicia y de la sociedad. En este orden de ideas, ilustrar la parálisis judicial, el vacío normativo, la mala hermenéutica y la equívoca imputación de responsabilidad, son circunstancias socio jurídicas que no pueden seguir siendo obviadas en materia de contratación estatal, pues no tendrán lugar las sanciones en los casos de irregularidad en la autoría del interventor y del supervisor en ocasión al contrato de obra.

**Palabras clave:** Dolo, culpa grave, supervisor, interventor, acción de repetición, contrato de obra pública.

## ABSTRACT

The work contract is social development, and in it is guarantor, on the one hand, the auditor as watchman for the correct execution of the obligations, and on the other hand, the supervisor understood as the technical, administrative, financial, accounting and legal monitoring in terms of contractual compliance as determining related elements that allow to predicate enforceability of legality in the exercise of each role, and in effect one and the other role will be subject to prosecution when they embody fraud and gross negligence in the work contract, since it is postponed the statement social development and consequently the patrimonial detriment arises, being this circumstance the one that must be intervened through the action of repetition, since the State cannot bear the economic effects that derive from the irregular conduct of the auditor and/or the supervisor, especially when there is a repetition action that is paralyzed to the detriment of justice and society. In this order of ideas, illustrating the judicial paralysis, the regulatory vacuum, poor hermeneutics and the equivocal imputation of responsibility, are socio-legal circumstances that cannot continue to be ignored in terms of State contracting, since sanctions will not take place in cases of irregularity in the authorship of the auditor and the supervisor on the occasion of the work contract.

## **TABLADO DE CONTENIDO**

### **Introducción**

### **Capítulo I**

#### **Distinción Entre Interventoría Y Supervisión, Y Su Rol En El Contrato De Obra Pública Conforme Al Orden Jurídico Colombiano, La Doctrina Y La Jurisprudencia Nacional.**

##### **1. Conceptualización.**

###### **1.1 Interventoría.**

###### **1.1.1 Noción.**

###### **1.1.2 Trasfondo De Legalidad.**

###### **1.1.3 Fundamento Técnico.**

###### **1.2 Supervisión.**

###### **1.2.1 Noción.**

###### **1.2.2 Legalidad Extrema.**

###### **1.2.3 Revisión Y Función De Asesoría.**

##### **2. Distinción Entre Interventoría Y Supervisión.**

###### **2.1 Distinción Contractual.**

###### **2.2 Distinción Funcional**

###### **2.3 Distinción Por Competencia.**

###### **2.4 Distinción Legal.**

##### **3. Contrato En General Y El Contrato De Obra Pública.**

3.1 Contrato. Noción.

3.2 Contrato Estatal. Noción.

3.3 Naturaleza Jurídica Del Contrato De Obra Pública.

3.4 Contrato De Obra. Noción.

3.5 Contrato De Obra Pública En El Ordenamiento Jurídico Colombiano.

4. Roles De Supervisión Y De Interventoría.

4.1 Rol Jurídico Del Interventor En El Contrato De Obra Pública.

4.2 Rol Jurídico Del Supervisor En El Contrato De Obra Pública.

## **Capítulo II**

### **Dolo Y Culpa Grave En El Interventor Y El Supervisor En El Contrato De Obra Y La Viabilidad Consecuente De La Acción De Repetición, Según La Jurisprudencia Del Consejo De Estado.**

1. Dolo. Noción.

2. Culpa grave. Noción.

3. Dolo y culpa en la Ley 1952 de 2019.

3.1. Dolo.

3.2. Culpa grave.

4. Ley 2195 de 2022.

4.1. Dolo en la ley 2195 de 2022.

4.1.1. Análisis de la causal 2° del Artículo 39 de la Ley 2195 de 2022.

**4.1.2. Dolo y desviación del poder.**

**4.2. Culpa grave en la Ley 2195 de 2022.**

**4.2.1. Culpa y desviación del poder.**

**5. Acción de repetición.**

**5.1. Noción**

**5.2. Acción de repetición en el contrato de obra.**

**5.3. Tránsito de la acción de repetición.**

**5.4. Estructura de la acción de repetición.**

**5.4.1. Estructura de la acción de repetición conforme al Consejo de Estado.**

**5.4.2. Estructura de la acción de repetición conforme a la doctrina nacional.**

**5.4.2.1. Desarrollo del cometido estatal.**

**5.4.2.2. Contrato de obra pública.**

**5.4.2.3. Presencia de un particular perjudicado.**

**5.4.2.5. Juez natural o autoridad administrativa competente.**

**5.4.2.6. Sentencia condenatoria de la entidad pública.**

**5.4.2.7. Ausente exoneración del servidor público.**

**6. Demostración de la actuación dolosa o gravemente culposa en el servidor público.**

**6.1.1. La culpa gravísima en el contrato de obra.**

**6.1.2. El dolo en el contrato de obra.**

**7. Ámbitos sancionatorios.**

**7.1. Responsabilidad civil.**

**7.2. Responsabilidad penal.**

7.3. Responsabilidad disciplinaria.

7.4. Responsabilidad fiscal.

8. Acción de repetición en derecho público.

8.1. Ley 678 de 2001.

8.2. Ley 1437 de 2011.

9. Responsabilidad patrimonial. Formal y material.

9.1. Responsabilidad material inmediata. Servidor público.

9.2. Responsabilidad formal mediata. Servidor público.

9.3. Responsabilidad material mediata. Entidad pública.

9.4. Responsabilidad formal inmediata. Entidad pública.

10. Adecuación típica.

10.1. Elementos genéricos.

10.2. Elementos especiales.

11. Fuente principal de perjuicios y causa de indemnización y repetición.

12. Perspectiva individual y colectiva del perjuicio.

13. Exclusión de responsabilidad disciplinaria e inviabilidad de la acción de repetición.

14. Extinción de la acción disciplinaria.

14.1. La muerte del disciplinable.

14.2. La caducidad.

14.3. La prescripción de la acción disciplinaria.

15. Ausente ejercicio de la acción de repetición siendo viable.

## **Capítulo III**

### **Casos De Responsabilidad Legal Del Interventor Y Del Supervisor En El Contrato De Obra Pública**

#### **1. Casuística.**

**2. Caso 1. Culpa grave del interventor sin posibilidad de repetir, dada la equivocada teoría del caso en cuanto al sujeto imputado.**

**2.1 Circunstancias contractuales.**

**2.2 Equívoca imputación de responsabilidad.**

**2.3 Consideración normativa.**

**2.4 Responsabilidad legal.**

**3. Caso 2. Imputación de culpa grave conforme a los argumentos esgrimidos en el proceso de reparación directa.**

**3.1 Circunstancias contractuales.**

**3.2 Indebida acreditación de la culpa grave.**

**3.3 Sustento jurisprudencial.**

**4. Acción restringida por pasiva en contexto conexo y negligente.**

**Conclusiones.**

**Referencias.**

**Diseño metodológico.**

**Bibliografía.**

## INTRODUCCIÓN

El contrato de obra pública conforme al inciso 1º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el que celebran *“las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”* en lo cual, la interventoría y la supervisión son esenciales, pues con la primera, técnicamente se ejerce control y vigilancia hasta su culminación contractual, y con la segunda, se realiza el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, siendo actuaciones armónicas, pues a falta de una, con probabilidad se hace vulnerable el objetivo contractual, no obstante, difieren funcional y materialmente, pues desde lo funcional el supervisor verifica el cumplimiento del objeto evitando el incumplimiento del obligado, y el interventor realiza el seguimiento especialísimo en pro del cumplimiento del contrato; y desde lo material, el supervisor verifica la efectiva ejecución del contrato y el interventor centrará su acción en materia técnica, es decir, garantizando el beneficio que con la obra en sociedad, se pretende.

El supervisor y/o el interventor pueden incurrir en conductas delictivas o disciplinarias a título de dolo o de culpa grave, siendo objeto de reproche adicional, la omisión en la acción de repetición por parte del Estado en contra de aquellos que económicamente le lesionan, pues siendo viable dicha acción esta se omite, a pesar de que el interventor y el supervisor sean declarados judicial o disciplinariamente responsables, siendo los únicos beneficiados, pues la sociedad, el orden jurídico y el cometido estatal posan como defraudados, dado que, la sociedad no sufre sus necesidades, el orden jurídico es inaplicado y el cometido estatal no se cumple, pues no se

restablece el erario a cargo de quien genera el perjuicio indemnizado por el Estado. Hablando de la acción de repetición, la que en hilo de lo anterior suele ser omitida, como bien se detallará en líneas posteriores, se define como institución del derecho civil con aplicación en el derecho público a efectos de que el Estado en su iniciativa restablezca su derecho económico cuando previa orden judicial, ha indemnizado los perjuicios que con dolo o culpa grave un agente suyo ha causado a una persona sin obligación de soportarlo, los cuales eran evitables, empero, el dolo y/o la culpa determinaron un actuar contractual ilícito.

### Tabla 1

Doble defraudamiento socio jurídico.

<b>Responsabilidad contractual irregular no ejecutada a nivel judicial</b>	
<b>Momento 1°.</b>	<b>Momento 2°.</b>
<b>CAUSANTE DE LA INFRACCIÓN</b>	<b>TITULAR. ACCIÓN DE REPETICIÓN</b>
<i>Interventor                  Supervisor</i>	<i>ESTADO</i>
<b>PERJUDICADO</b>	<b>ACCIONADO</b>
<i>Particular – ciudadano</i>	Interventor                  Supervisor
<b>DEBER DE INDEMNIZAR</b>	<b>IMPUNIDAD</b>
<i>ESTADO</i>	<i>Ausente acción de repetición</i>
Afectación social reparada y detrimento del erario	Afectación directa en detrimento del erario

La presente Tabla ilustra una justicia relativa, en tanto depende de la diligencia de quien en el Estado debe promover acción de repetición, y será parcial cuando solo es el Estado el que cuando indemniza hace justicia en favor de aquel que ha sido perjudicado por un agente del Estado. En otras palabras, hay justicia cuando el Estado indemniza a un particular a título de reparación directa, en tanto ha recibido un perjuicio causado con dolo o con culpa grave en manos del interventor y/o del supervisor en ocasión al contrato de obra pública, empero, no hay justicia, cuando el Estado no ejerce acción de repetición y en efecto no recupera lo pagado, permitiendo concluir que en razón del no ejercicio de la acción de repetición, existe un Estado que indemniza y ese dinero público no regresa a sus arcas. Lo anterior es más preocupante por el hecho de “estar habilitada cualquier persona para entablarla”. (Molina y Cañón, 2008. p. 45), pues esa acción supone competencia, supone una función definida en la Ley, y en efecto al no ser el particular un sujeto que pueda incursionar en las funciones de Estado, queda claro que, la acción de repetición es exclusiva para el estado en manos de sus agentes pertinentes y competentes.

Se anota que, la constitución política de 1991 ofrece un articulado pertinente que “*de manera directa o indirecta, fueron consignados en el texto para que, entre otros aspectos, se propenda por el buen manejo y administración de los recursos del Estado*”. (VELASCO Y VLADIMIR, 2015).

## Capítulo I

### **Distinción Entre Interventoría Y Supervisión, Y Su Rol En El Contrato De Obra Pública Conforme Al Orden Jurídico Colombiano, La Doctrina Y La Jurisprudencia Nacional**

1. Conceptualización. La interventoría y la supervisión pueden conceptuarse así:

1.1 Interventoría. La interventoría es garantía de legalidad en el “contrato de obra pública”, además de implicar un entramado técnico que en armonía procede con el contexto jurídico.

1.1.1 Noción. Desde la óptica legal se define la interventoría conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Como el ejercicio de la vigilancia de la correcta ejecución de las obligaciones en el contrato de obra pública, al proteger la moralidad administrativa como antídoto a la corrupción. En ese sentido, con el interventor.

*Se pretende controlar, vigilar, inspeccionar la celebración, ejecución, desarrollo y finalización de un contrato primigenio, instrumentando conocimientos científicos, técnicos y tecnológicos que son equivalentes a quien presta las obligaciones en el contrato principal,” (PARRA, 2010, p. 29).*

Así, con la interventoría se procura “*el control realizado por una persona natural o jurídica, a los diferentes aspectos que intervienen en el desarrollo de un contrato (...) que se ejerce a partir de la firma y perfeccionamiento del mismo, hasta la liquidación definitiva*”, (Alcaldía de

Medellín, 2005, p. 21) Siendo ejercido sobre el proceder del contratista en materia técnica, administrativa y jurídica, y por ello:

*La interventoría consiste en el seguimiento técnico sobre el cumplimiento del contrato que realiza una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen.*” (MADSIG, 2021, p. 05)

De ahí que, *“es contratada por (i) la necesidad de contar con conocimientos especializados; (ii) la imposibilidad de la entidad de ejercerla directamente; o (iii) la complejidad o la extensión del contrato, para desarrollar las actividades que implica el seguimiento técnico principalmente”*. (MORENO, 2012, p. 32). En otras palabras, en su trasfondo es un contrato de consultoría.

Lo anterior en tanto su objeto *“es el de controlar, vigilar, inspeccionar y verificar de manera autónoma e independiente y movilizand o conocimientos especializados, el cumplimiento de una o todas las obligaciones derivadas de un contrato en el que una entidad estatal es parte”* (RINCÓN, 2016, p. 82).

**1.1.2 Tr asfondo de legalidad.** Con la figura del interventor se procura la legalidad del contrato de obra pública y en efecto:

*“No se debe pasar por alto que, el cambio en el diseño normativo aplicable a la responsabilidad jurídica de los interventores ha ido de la mano con el interés de las autoridades del Estado, por mitigar el fenómeno de la corrupción en el país” (MATALLANA, 2015, p. 76)*

No obstante, armónica con el supervisor, pues: a) la supervisión ejerce vigilancia sobre el contrato de interventoría y esta vigila el contrato de obra pública según la integralidad contratada y las necesidades, b) la supervisión no hace vigilancia al contrato de obra, pues sería usurpar funciones y c), el interventor no ejerce control sobre la supervisión. Por demás, cuando integral es la interventoría, implica para la entidad Estatal no ejercer control sobre dicha interdisciplinariedad, toda vez que, las directrices y dado el conocimiento especial, las asume el interventor. Sustento de lo anterior se tiene en lo indicado por la Corte Constitucional en ocasión a la Sentencia C – 621 de 2005:

*“La gestión encargada al Interventor en el caso de los contratos de obra que celebra la administración, tienen características muy especiales, pues éste, además de garantizar el interés de la comunidad, controla objetiva y técnicamente la adecuada ejecución del contrato.”*

En lo anterior se evidencia una doble función de legalidad con trasfondo de responsabilidad social. En esta misma oportunidad jurisprudencial se indicó igualmente:

*Ahora bien, se ha considerado que cualquier gestión o trámite que se adelante entre el contratista y el Estado, que tenga que ver con la ejecución propia del contrato de obra, deberá*

*ser revisada de manera previa por el Interventor, y que todas sus comunicaciones se efectuarán por escrito.*

Lo cual ilustra una clara posición de garante, de ahí lo esencial y la especialidad del rol de interventor. Luego indicó esta misma corporación que: *De esta manera se imprime total transparencia a su gestión y los actos que involucren la ejecución de la obra contratada.*

Pues por la misma especialidad y el rigor social y legal, se espera mayor afinidad al orden jurídico y en efecto nada explica por qué ante su yerro, pocas veces procede la acción de repetición.

Finalmente, cierra diciendo lo siguiente:

*Así mismo, se busca que las inquietudes del contratista se resuelvan efectivamente, siguiendo un procedimiento específico que garantice el debido proceso y evacue de manera efectiva las peticiones e inquietudes del contratista. De esta manera, el contratista en todo momento tendrá la posibilidad de comunicar al Interventor el estado de su gestión y éste a su vez determinará si lo ejecutado responde a los parámetros técnicos de la obra contratados.*

Cuando se habla de inquietudes, se refiere a un desconocimiento del contratista que justifica la presencia de un interventor calificado por su especialidad y que en efecto es contratista con la finalidad de resolver las necesidades, conforme a los objetivos perseguidos en el contrato de obra pública, siendo un asunto que se mueve en el terreno de la legalidad.

**1.1.3 Fundamento técnico.** La interventoría es un componente especializado en el contrato de obra en relación a la naturaleza jurídica de esta, lo cual que recae sobre asuntos administrativos, técnicos, financieros y jurídicos que concurrentes garantizan la eficiencia requerida, pues legalmente es un desarrollo de la Constitución Política, en tanto apunta al desarrollo social, siendo artífice de ello la interventoría, y con base en ella “*se pueden encontrar un agregado de artículos (...) consignados para que, entre otros aspectos, se propenda por el buen manejo y administración de los recursos del Estado*” (Velasco y Vladimir, 2015, p. 49,.), lo cual es garante del cometido Estatal. La interventoría ostenta una estructura compleja mediante tres elementos, es el caso de:

*I) La vigilancia realizada por un sujeto encaminada a controlar y verificar que un contrato se ejecute conforme a lo pactado, esto es, ajustado a las especificaciones técnicas definidas en la etapa de planeación y de estructuración del negocio, ii) se trata de una especie del contrato de consultoría, y iii) dicho seguimiento lo realiza un profesional o una persona con conocimientos especializados vinculados al contrato vigilado. (RAMÍREZ, 2020, p. 9).*

En cita una vez más de la Sentencia C – 621/2005 se tiene que:

*Así, se establece un canal de comunicación permanente en garantía de la transparencia en la realización de la obra contratada y en aras de la preservación del equilibrio de la ecuación contractual.*

En lo anterior se presenta un estado de cosas de coordinación económica y una fuente que suple necesidades sociales. En esta oportunidad se adicionó:

*Así, bajo estos lineamientos generales, la gestión del Interventor consiste en velar porque la obra contratada se ejecute en los términos y con las especificaciones técnicas previamente acordadas. Por su parte el contratista, tendrá la obligación de ejecutar el contrato de obra tal y como lo acordó en el contrato y podrá exigir al final de su ejecución o en el trámite del mismo los pagos acordados, pero, se advierte, deberá estar presto a subsanar y a corregir los errores u omisiones en que haya incurrido en la realización de la obra, so pena de ser sancionado tal y como lo establecen las normas para tales efectos.*

De ahí que, una coordinación y articulación técnica debe caracterizar la actuación del interventor y los que junto a este son partícipes contractuales.

**1.2 Supervisión.** La supervisión en el contrato de obra pública se funda en el seguimiento del contrato a nivel técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico.

**1.2.1 Noción.** Desde la óptica legal conforme al inciso 2º del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, supervisión en contratación pública, es “*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*”, sin perjuicio de extender en

recurso humano mediante el contrato civil de prestación de servicios. Así, de la supervisión en el contrato de obra puede decirse:

*“Resulta imperioso que, al menos por regla general, todos los contratos cuenten con personas que realicen un seguimiento cualificado a través de un supervisor, pues para desempeñar exitosamente la supervisión de una obra es necesario realizar una serie de actividades programadas, ordenadas y sistematizadas.” (SOLÍS, 2004, p. 1).*

En este sentido, el supervisor funcionario de la entidad estatal, supone conocimiento sobre el objeto de ejecución, sin que sea necesario determinado perfil.

**1.2.2 Legalidad extrema.** La gestión del supervisor se dirige a garantizar legalidad en la obra contratada, por ejemplo, en observancia del término perentorio y las especificaciones técnicas acordadas, pues lo pretendido es suplir las necesidades sociales, so pena de incurrir en: a) lesión de la austeridad, ante el yerro técnico o contractual en general en ocasión a la ejecución, b) demanda y congestión judicial (reparación directa – acción de repetición) y c) el aplazamiento de la solución en las necesidades sociales, es decir, la procura del bienestar familiar que se logra a partir de la construcción de instituciones educativas, hospitales, malla vial, entre otros elementos sin los cuales no es posible hablar de un contrato social.

**1.2.3 Revisión y función de asesoría.** La actuación en el contrato de obra entre contratista y Estado, debe ser objeto de revisión por parte del interventor, con el objetivo de que el contratista

subsane errores en su gestión, dado que es una *“actividad de control y vigilancia de un contrato estatal que tiene como objetivo verificar el cumplimiento integral de su objeto y de las obligaciones en él pactadas, coadyuvando a las partes contratantes para lograr una terminación exitosa del contrato,”* (JIMÉNEZ, 2007, p. 82) afirmando un cometido estatal, efectivo.

Por lo demás, todo interrogante del contratante debe ser suplido por el interventor, en tanto *“es el proponente cuya propuesta ha sido adjudicada por la entidad y con quien se ha celebrado el contrato,”* (COPNIA, 2021, p. 9) dado el cumplimiento de requisitos, pues se pretende asumir la idea de una interventoría dirigida a suplir el interés general, en lo cual el interventor debe proceder conforme a legalidad, de ahí que, esa función de asesoría subsana imprevistos en curso del contrato, a través del interventor que adopta decisiones, por ejemplo, el insumo adicional ante el suceso de la naturaleza que altera lo visualizado a nivel contractual o lo que es igual y más riguroso aún, lo pactado en el contrato de obra pública, implicando que en *“dicho seguimiento se requiera un conocimiento especializado o cuando la complejidad del mismo lo justifiquen.”* (MUÑOZ, 2016, p. 15), como quiera que, son situaciones que más allá de un trasfondo técnico, tiene consecuencias económicas complejas susceptibles de tasación en el terreno de la legalidad, es decir, indemnizaciones que se imponen conforme a criterios jurídicos, pues no es el capricho de funcionario alguno el que determina las consecuencias jurídicas. Es de anotar que, la interventoría en sede de la contratación estatal, asume el objetivo de verificación del cumplimiento del contrato conforme a los términos contractuales, no obstante, no es ello un asunto que se observe con éxito, de ahí que, en sentir del tratadista FORERO, *“esta labor ha sido eco de controversia, al ser usada en algunos casos para aprovechar*

*extralegalmente dicha contratación, corrompiendo su objetivo, a fin de tener quién justifique las acciones que se pueden señalar de indebidas en el desarrollo de los contratos* (Forero, 2018, p. 45).

**2. Distinción entre interventoría y supervisión.** Diferentes criterios distinguen entre sí a la interventoría y la supervisión como roles contractuales dentro del contrato de obra pública, sin perjuicio de ser armónicos pues la *“supervisión se propondrá como reflejo de la interventoría, ya que son más los elementos que los identifican que los diferenciadores.”* (RAMÍREZ, 2020, p. 9).

**2.1 Distinción contractual.** En fallo disciplinario No. 162 – 97771 de 2004, sostuvo la Procuraduría General de la Nación que, la supervisión tiene como función esencial la verificación del cumplimiento de los requisitos en la ejecución del contrato de obra pública, y con trasfondo complementario, indicó adicionalmente que, la interventoría implica una mirada técnica en el desarrollo del contrato, garantizando así la armonía entre uno y otro rol contractual. Ahora bien, el interventor, es contratado a efectos o en razón de su académica especialidad, no así el supervisor quien se designa con la finalidad de ejecutar lo dispuesto en el acto administrativo de designación o de delegación dentro del proceso contractual, pues según la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, la agencia:

*“debe ser un funcionario de la Entidad Estatal. Para su selección debe tenerse en cuenta que el mismo no requiere un perfil predeterminado, pero que sí es necesario que pueda actuar al menos*

*como par del contratista y que tenga asignadas funciones relacionadas con el objeto contractual*”(COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado, p. 6).

**2.2 Distinción funcional.** En el contrato de obra el supervisor verifica el cumplimiento del objeto de quien se obliga, pues vigila a nivel técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico cuando procede integral, sin ser necesaria la especialidad, así mismo, ejerce vigilancia sobre el contrato de interventoría, y esta, la referida interventoría, vigila el contrato de obra pública según la integralidad contratada y las necesidades, y por demás, la interventoría consiste en el seguimiento técnico especial a fin cumplir el contrato de obra, supliendo necesidad técnica. Por demás:

*La mayoría de los contratos requieren un sujeto calificado que vigile la ejecución del contrato, pues muchos de ellos exigen conocimientos especializados; por esta razón se desestima el criterio que diferencian la supervisión de la interventoría en razón a los conocimientos especializados que exija o no la vigilancia.” (MÁRMOL, 2013, p. 158).*

Es de anotar que, el perfil calificado de quien obra en calidad de interventor se describe o se consigna en los documentos del proceso de selección, esto es, el pliego de condiciones que integra el concurso de méritos, dejando de lado, los criterios personales, pues es un asunto de estricta legalidad.

**2.3 Distinción por competencia.** La supervisión puede desarrollarse en manos de servidores orgánicos de la entidad Estatal (es decir, calificados a nivel profesional), no obstante, terceros se pueden sumar mediante contratos de prestación de servicios en el rol de apoyo, y en cuanto a la interventoría, *“se reconoce que la posición mayoritaria consiste en considerar que los supervisores deben ser funcionarios o servidores públicos”* (RAMÍREZ, 2020, p. 19) y la interventoría exige cualificación especial según las necesidades a suplir en el contrato, un perfil profesional especializado que no hace presencia orgánica en la entidad del Estado y que se requiere a fin de suplir la necesidad técnica en la ejecución del contrato de obra pública en un momento dado a nivel social, lo cual encuentra sustento en la Sentencia C – 300 de 2012, oportunidad en la cual se dijo:

*La jurisprudencia constitucional ha resaltado que la adecuada selección del contratista es fundamental para el buen desarrollo de los cometidos involucrados en la contratación estatal*

Y lo es en tanto el vocablo adecuado, habla de especialidad, de vocación y convicción técnica, de conocimiento, siendo ello precisamente lo que sustenta la necesidad de la figura del interventor.

*Por ello, es fundamental que la selección de los colaboradores de la administración responda a criterios objetivos, en concordancia con los principios que rigen la función administrativa. Estos razonamientos fueron inicialmente recogidos en el artículo 29 de la ley 80, en el que se precisaba que la selección del contratistas debía responder a la oferta más favorable a la entidad, tanto desde el punto de vista económico como de los fines a los que sirve el contrato, lo que excluye la posibilidad de acudir a factores subjetivos para la selección.*

Siendo pues la pertinencia técnica conforme al contrato de obra pública, el criterio determinante.

**2.4 Distinción legal.** Desde el punto de vista legal, pueden citarse algunas distinciones entre el rol de interventor y el rol de supervisor, es el caso de:

*a) La supervisión es ejercida por la Entidad Estatal, mientras que la interventoría es realizada por persona natural o jurídica, b) La supervisión siempre involucra el seguimiento administrativo, financiero, contable y jurídico. La interventoría siempre involucra el seguimiento técnico y solo si la Entidad Estatal lo considera necesario, c) La supervisión no requiere conocimientos especializados y la interventoría sí, y d) La supervisión siempre debe ser ejercida por un funcionario mientras que la interventoría siempre es ejercida por un contratista.* (Colombia Compra Eficiente, 2001, p. 4).

**3. Contrato en general y el contrato de obra pública.** Antes de hablar del contrato de obra pública, se hace necesario plantear a lo sumo de forma sucinta, la idea de lo que es el contrato y su espectro de la contratación estatal, y en efecto se dirá que:

**3.1 Contrato. Noción.** Especie de la Contratación Estatal como género, es el contrato de obra, empero, se conceptúa la base, esto es, el contrato como tal, el cual se define como un “Pacto o convenio, oral o escrito, entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas”. (RUIZ, 2019, p. 1).

**3.2 Contrato Estatal. Noción.** El Contrato Estatal conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993 es un acto jurídico fuente de obligaciones para las entidades parte, sin protagonismo de la autonomía de la voluntad pues normas de orden público regulan. Así:

*El contrato Estatal corresponde a un acto jurídico bilateral, que conlleva un acuerdo de voluntades en el que una de las partes es una entidad pública y el convenio supone un acuerdo de voluntades que obedece a una finalidad de colaboración, con un interés común diferente a la simple contraprestación propia del contrato, (BAHAMÓN, 2018, p. 16).*

### Tabla 3

Contrato vs contrato de obra pública

Ítems	Contrato civil general	Contrato de obra pública
Acuerdo de voluntades	SI	SI
Autonomía de la voluntad	SI	NO (Rigor)
Objeto contractual	Beneficio para las partes	Beneficio social impersonal

**3.3 Naturaleza jurídica del contrato de obra pública.** El contrato de obra supone presencia obligada de una entidad Estatal en calidad de contratante, de ahí que, no es el objeto del contrato ni el consentimiento de las partes, los criterios que dogmáticamente determinan la existencia del contrato de obra, más sí la participación del Estado. En hilo, la Sala de Consulta y Servicio Civil

del Consejo de Estado, sostuvo que, “*el legislador limitó la naturaleza de los contratos de obra a la actividad de trabajo material exclusivamente sobre bienes inmuebles, independiente de su modalidad de ejecución y pago,*” (CONSEJO DE ESTADO, 2018, p. 8). En virtud de lo anterior, el contrato de obra pública versa sobre las actividades que son ejecutadas sobre los bienes inmuebles del Estado, y en esta línea se dirá que, el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, indica que el contrato de obra, versa sobre “*la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles (...)*” en pro del interés general, pues realmente no es otro el objetivo pretendido a través de dicho contrato, tal como se infiere de la idea de lo público. (BALCÁZAR, 2012, p. 4).

**3.4 Contrato de obra. Noción.** La Sala de Consulta del Consejo de Estado en Concepto 2271 del 10 de mayo de 2016 dijo: “*los contratos que tengan por objeto el mantenimiento de bienes inmuebles son considerados por la Ley 80, contratos de obra,*” los que a título de cometido Estatal ejecuta el Estado y consciente de su importancia desde la óptica del interés general, la Corte Constitucional a través de su Sentencia C – 949 de 2001 señaló:

*(...) en el contrato de obra pública, dada la incidencia que ostenta en el interés general, juegan un papel esencial la supervisión y la interventoría, y en efecto la eficiencia, la eficacia y la calidad en los planes y en los procesos que se desarrollen por las entidades oficiales.”*

Pues cada uno de esos componentes *per se*, corresponden a un cometido estatal en efecto social, inaplazables devienen en todo momento.

En este orden de ideas, en el contrato de obra el contratista es el responsable de la vinculación de personal en materia laboral, sin perjuicio legal de la solidaridad del artículo 36 del CST, de ahí que, del subcontrato será responsable, así mismo de la obtención de los materiales para la ejecución de la obra.

Así las cosas, el contratista se vincula mediante obligación de resultado, dado que, cuando se habla de inversión en la obra pública, no puede procederse en incertidumbre, salvo circunstancias de fuerza mayor que puedan dilatar la culminación del contrato o requerir de una inversión adicional imprevista, pues, *“lo único que importa es el resultado final –la entrega en plazo de la obra terminada-, abstracción hecha de la actividad desplegada por el empresario para llegar a él y del coste que para el empresario haya supuesto llegar al mismo”* (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2003, p. 177). Dentro del ámbito de la obligación de resultado, en materia del contrato de obra, *“el deudor no asume simplemente un resultado determinado, sino que garantiza su obtención, por disposición legal o negocial,”* (HINESTROZA, 2007, p. 260), máxime si se trata de normas de orden público.

**3.5 Contrato de Obra Pública en el ordenamiento jurídico colombiano.** Conforme al numeral 1°, inciso 1° del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, contrato de obra es el que celebran *“las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago,”* lo cual comporta impacto positivo en sociedad, teniendo como contratante a

la entidad estatal, cuyo objeto social es la efectiva realización del cometido estatal, pues así se establece en los Artículos 1º y 2º de la Ley 80 de 1993.

**4. Roles de supervisión y de interventoría.** El supervisor en el contrato de obra es garantía de cumplimiento, pues, *“la supervisión en el plano legal, es una figura que introdujo la Ley 1474 de 2011, ya que las normas anteriores solo desarrollaban la “interventoría” (RAMÍREZ, 2020, p. 5) adquiriendo mayor tecnicidad en la vigilancia del contrato estatal.*

**4.1 Rol jurídico del interventor en el contrato de obra pública.** El interventor en el contrato de obra pública, se desarrolla como una fuente técnica al punto de afirmarlo como sujeto contractual en posición de garantía, puesto que, compleja es la ejecución del contrato como una expresión de ingeniería por regla general, es decir, de alto componente académico, profesional o intelectual como a bien se le quiera llamar, y en efecto en virtud de este rol se debe velar por el cumplimiento debido de las obligaciones en el hacer y el no hacer, en pro del término perentorio y de la austeridad, además de la armonía jurídica con las finanzas, el medio ambiente, la sociedad, entre otros relevantes componentes.

**4.2 Rol jurídico del supervisor en el contrato de obra pública.** De entrada, se advierte con preocupación que:

*La función de supervisión del Contrato Estatal en Colombia está sujeta a un marco jurídico ambiguo y una serie de vacíos normativos, otorgando al supervisor del contrato público*

*herramientas emitidas por la Ley, para que pueda cometer abusos de derecho, debido a la discrecionalidad exorbitante que se brinda al llamado a ejercer el control y seguimiento de las actuaciones que se realiza durante la ejecución del contrato. (CARRILLO, 2015, p. 4).*

Pese a lo anterior, deberá decirse con claridad que:

*El funcionario designado a tomar la supervisión del contrato público no decide sobre el contrato que se lleva a cabo, pero tiene injerencia en acciones que se realicen sobre el contrato celebrado, en tanto debe rendir informes, conceptos, avances, en pocas palabras presentar el estado del contrato ante el ordenador del gasto y las directivas de la entidad pública. (SOLANO, 2000, p. 86).*

## CAPÍTULO II

### **Dolo Y Culpa Grave En El Interventor Y El Supervisor En El Contrato De Obra Y La Viabilidad Consecuente De Acción De Repetición, Según La Jurisprudencia Del Consejo De Estado.**

1. *Dolo. Noción.* El dolo es el trasfondo de la conducta que en contravía lesiona los bienes jurídicos tutelados por la Ley, pues el conocimiento se encuentra actualizado frente a la ilicitud y pese a ello, se quiere y se realiza la comisión u omisión del deber, implicando que un sujeto impersonal asume un daño que no está obligado a soportar, y en efecto deviene indemnizado. Así las cosas y en analogía con el derecho penal, “*el dolo exige conocimiento (“de los hechos constitutivos de infracción penal”) y voluntad (“quiere su realización”)*” (POSADA, 2008, p. 45). Lo anterior se sustenta en el Artículo 22 de la Ley 599 de 2000, al disponer que, “*La conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización,*” observándose dos elementos, el conocimiento y la voluntad, lo cual en el contrato de obra se presenta cuando interventor y/o supervisor omiten sus obligaciones estatales, generando perjuicios susceptibles de indemnización.

#### **Tabla 4**

Estructura del dolo.

**DOLO**

<i>Elementos cognoscitivos</i>	<i>Elementos ejecutivos</i>	<i>Elementos determinantes</i>
Voluntad ilícita	Proceder antijurídico	Quebranto directo del orden jurídico
Conocimiento de la ilicitud	Discrecionalidad	
Resultado lesivo pretendido	Daño asumido	Mayor objeto de reproche

**2. Culpa grave. Noción.** La culpa no es un querer realizar el daño, no obstante, hay un desprecio frente a la protección del bien jurídico tutelado por la ley y, pues no se evita el daño diligentemente, de ahí que, si bien hay un conocimiento actualizado frente a la ilicitud, también es cierto que su realización no se quiere, pero el deber objetivo de cuidado es obviado, dando lugar a la comisión u omisión causa del daño indemnizable, pues un perjuicio recae en quien no se obliga a soportarlo.

Así las cosas y desde la óptica del derecho penal, *“la culpa es siempre producto de un error y es por ello que el mantenimiento de la norma en estos casos requiere una respuesta menos intensa”* (SOTOMAYOR, 2016, p.688) lo cual se sustenta en el Artículo 23 *ibidem*, al indicar que, *“La conducta es culposa cuando el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo”*, siendo la confianza insuficiente, pues el daño se causó.

**Tabla 5**

Estructura de la culpa grave

<b>CULPA GRAVE</b>		
<i>Elementos cognoscitivos</i>	<i>Elementos ejecutivos</i>	<i>Elementos determinantes</i>
Voluntad negligente	Proceder antijurídico	Inaplicación del deber objetivo de cuidado
Previsibilidad de ilicitud	Prevención insuficiente	
Ausente querer ilícito	Confianza equívoca	Ausencia de justificantes legales

**3. Dolo y culpa en la Ley 1952 de 2019.** Plantea la Ley 1952 de 2019 lo siguiente:

**3.1 Dolo.** Conforme al artículo 28 de la Ley 1952 de 2019, el supervisor y el interventor actúan con “dolo” cuando conocen la ilicitud y aun así la realizan, tal como se presenta en la omisión de informes a la entidad contratante ante la inminencia de un perjuicio para el ciudadano en la ejecución del contrato de obra, no estando este obligado a soportarlo desde lo jurídico.

**3.2 Culpa grave.** Conforme al artículo 29 de la Ley 1952 de 2019, “culpa” es la conducta del sujeto disciplinable caracterizada por la omisión del deber objetivo de cuidado, lo cual genera un perjuicio, cuando evitarlo era posible y exigible, en especial por ser previsible. Por su parte, el inciso 3° ibídem consagra la culpa sancionable como grave, imputable al interventor y/o al supervisor, cuando se realizan los elementos típicos, quedando atípica en el contrato de obra como causa de repetición, cuando se procede bajo culpa leve.

4. *Ley 2195 de 2022. Conducta contractual del interventor y el supervisor.* Es de anotar que con la reforma a la Ley 678 de 2001 que se introdujo con la Ley 2195 de 2022, nacen importantes circunstancias jurídicas en materia conductual contractual en el interventor y el supervisor en ocasión al contrato de obra pública.

4.1 *Dolo en la Ley 2195 de 2022.* De conformidad con el artículo 39 que modifica el artículo 5° de la Ley 678 de 2001 y cuyo texto dispone: “*La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado,*” se tiene que, en análisis de la causal 2°, la que indica:

*“2. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.”*

Existe una serie de circunstancias normativas que permiten caracterizar desde lo dogmático un tanto más a la conducta del interventor y/o del supervisor en cuanto a su rol contractual dentro del contrato de obra, cuando su desempeño ha sido contrario a derecho.

4.1.1 *Análisis de la causal 2° del artículo 39 de la Ley 2195 de 2022.* En relación al interventor y/o supervisor en materia de dolo y con base en lo establecido en el numeral 2° de la norma en cita que dispone: “*2. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.*”

**4.1.2 Dolo y desviación del poder.** Entendiendo la desviación del poder como una actuación que en realidad persigue fines distintos a los que le ha fijado el ordenamiento jurídico, se tiene que, *cuando la causal habla de una responsabilidad penal o disciplinaria a título de dolo que ejecutado causa al estado al obligación de indemnizar a un tercero que por ello demanda, resulta claro concluir que, el interventor y/o el supervisor, se alejaron de sus funciones, para la realización de una conducta contraria a derecho, y lo hacen con conocimiento de que sobre esa conducta no hay justificante, lesiona a un tercero y en consecuencia, grava al estado patrimonialmente, en tanto debe indemnizar a ese tercero.*

**4.2 Culpa grave en la Ley 2195 de 2022.** De conformidad con el artículo 40 que modifica el artículo 6° de la Ley 678 de 2001 y cuyo texto dispone:

*Se presumirá que la conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.*

Existe una serie de circunstancias normativas que permiten caracterizar desde lo dogmático un tanto más a la conducta del interventor y/o del supervisor en cuanto a su rol contractual dentro del contrato de obra, cuando su desempeño ha sido contrario a derecho, esto es, contrario a lo estipulado en el contrato de obra, en el cual se desempeña bajo el rol de supervisor y/o interventor.

**4.2.1 Culpa y desviación del poder.** Entendiendo la desviación del poder como una actuación que en realidad persigue fines distintos a los que le ha fijado el ordenamiento jurídico, se tiene que, *cuando el artículo 40 de la Ley 2195 de 2022 habla de una infracción directa del orden jurídico (constitución – legislación) a título de culpa grave, así mismo en términos de omisión o extra limitación, que ejecutado causa al estado al obligación de indemnizar a un tercero que por ello demanda, resulta claro concluir que, el interventor y/o el supervisor, se alejaron de sus funciones a través de la inobservancia del deber de cuidado y de las lex artis de su profesión, con la intención de incurrir en una conducta contraria a derecho, y lo hacen estando en capacidad humana, técnica y contractual de evitar el resultado lesivo sobre un tercero, que en consecuencia demanda al estado y de este obtiene indemnización.*

**5. Acción de repetición.** Sobre la acción de repetición se plantea lo siguiente a afectos de una mejor ilustración:

**5.1 Noción.** La acción de repetición es un segundo cobro en el tiempo, dado que, un perjuicio causado a (B ciudadano) ha sido pagado por (A Estado), siendo (C supervisor o interventor) el causante de ese perjuicio, y en efecto (A Estado) está en posición de accionar a (C supervisor o interventor), pues es una triada en la que el Estado es deudor inicial y posterior acreedor, empero, en la práctica se observa defraudado, dado que, la acción de repetición omitida implica detrimento económico para el Estado, y en consecuencia se desconoce lo dicho en la sentencia del 23 de abril de 2003, expediente 7651, en la cual la Corte Suprema de Justicia califica la acción de repetición como:

*(...) un pago adecuado, a la par que satisface al acreedor; extingue la obligación; ya librándose al deudor del vínculo que contrajo, (...) o ya, sin que opere tal liberación, como ocurre en aquellos casos en que el tercero que paga toma la posición del acreedor (...).*

Así las cosas, puede definirse como:

*“un mecanismo judicial de naturaleza civil por su carácter retributivo patrimonial, dirigido a recuperar para el Estado, del servidor o ex servidor público, del particular en ejercicio de funciones públicas, obrante dolosa o culposamente en la expedición del acto, en la producción del hecho o en la omisión que dio lugar a la indemnización resarcitoria patrimonial asumida por el Estado, la devolución de tales sumas que haya tenido que sufragar, ya sea como consecuencia de una condena, conciliación o por otra forma de terminación de un conflicto. (BUITRAGO, 2002, p. 12)*

El cual indistintamente consagre un mérito ejecutivo en el caso concreto.

**5.2 Acción de repetición en el contrato de obra.** El Estado sufre el perjuicio que sufre un particular en razón del dolo o la culpa grave imputable al interventor y/o supervisor según el caso, pues mérito ejecutivo presta el pago indemnizatorio, dado que, la responsabilidad del Estado es inmediata y la responsabilidad de su agente infractor es mediata, empero, es este el verdadero infractor. En este orden de ideas, debe decirse que:

*Con la creación de la acción de repetición, y al concebirse como deber y no como una facultad con la que cuenta el Estado, se demuestra el interés del legislador por estimular este tipo de procesos, que podría entenderse, por demás, como uno de los instrumentos de lucha contra la corrupción. (ARÉVALO, 2006, p. 57).*

**5.3** *Trasfondo de la acción de repetición.* De conformidad al artículo 5° de la Ley 1952 de 2019, la sanción disciplinaria es correctiva cuando el Estado ejecuta la acción de repetición, al suplir una carga económica que en sentido estricto no le corresponde, pues con ella se sanciona personalmente al responsable legal. En este sentido, indicó el Consejo de Estado en Sentencia 41451 de 2016, sobre la acción de repetición ser:

*la vía judicial como el camino para que la entidad pública que haya efectuado un reconocimiento indemnizatorio, derivado de una conciliación o de una condena en un proceso de responsabilidad tanto contractual como extracontractual pudiera repetir contra el funcionario que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubiera ocasionado el daño.*

**5.4** *Estructura de la acción de repetición.* La acción de repetición ostenta estructura conforme a la doctrina y a la jurisprudencia del Consejo de Estado, siendo esta última fuente la determinante y vinculante, de ahí que, se propone la siguiente:

**5.4.1** *Estructura de la acción de repetición conforme al Consejo de Estado.* La Sección Tercera del Consejo de Estado ha explicado en Sentencia No. 00362 de 2016, que los elementos que dan

luz verde a la acción de repetición como pretensión económica del Estado en contra de sus agentes son los siguientes:

**Tabla 6**

Estructura jurisprudencial de la acción de repetición viable

<b>Elementos dogmáticos</b>	<b>Materialización</b>	<b>Verificación</b>
Calidad de agente del Estado	Conducta irregular ejecutada a nivel contractual.	Naturaleza conductual a título dolo o culpa grave
Pronunciamiento sanción de la autoridad	Sentencia, conciliación o transacción.	Obligación de pago a cargo del Estado
Pago efectivo a cargo del Estado	Erario destinado a título de indemnización.	Daño reparado a favor del particular.
Conducta dolosa o gravemente culposa	Antijuridicidad	Causa suficiente

**5.4.2 Estructura de la acción de repetición conforme a la doctrina nacional.** De conformidad con la doctrina nacional se tienen los siguientes elementos como estructurantes de la acción de repetición en términos de viabilidad procesal, los cuales deben verificarse íntegros sin ausencia de a lo sumo uno de ellos.

**5.4.2.1 Desarrollo del cometido Estatal.** Con el contrato de obra se suplen cometidos estatales, según el Artículo 2° superior, no obstante, en ocasión a ello pueden darse perjuicios en

detrimento social, de ahí que, imputaciones pueden darse en el supervisor y/o en el interventor, y por ende en la Sentencia 24266 de 2013 del Consejo de Estado se dijo que:

*el legislador ha impuesto a las entidades en el numeral 1º del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, los medios que las entidades pueden utilizar para el cumplimiento del objeto contractual y de esta manera lograr los fines de la contratación.*

**5.4.2.2 Contrato de obra pública.** Se requiere la presencia de un contrato de obra pública sobre el cual se predique ejecución de forma irregular como causa de un perjuicio en detrimento de un ciudadano, dado el dolo o la culpa grave del servidor, en contravía de la salva guarda de *“los bienes y recursos públicos de un malogrado uso que afecte el sano desarrollo de la administración pública colombiana”* (Torres, 2016, p. 34), no obstante, la práctica ofrece vicisitudes que causan consecuencias jurídicas.

**5.4.2.3 Presencia de un particular perjudicado.** Se requiere la presencia de un particular que no estando obligado a soportar los perjuicios de la obra se vea afectado por la conducta dolosa o culposa del interventor y/o del supervisor, quien en efecto demanda al Estado.

**5.4.2.4 Demanda judicial por parte del particular afectado.** Previo perjuicio en detrimento del ciudadano y previa conciliación fallida ante la Procuraduría General de la Nación, debe verificarse una demanda en contra del Estado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por parte del afectado en la ejecución del contrato de obra, pues el Estado

responde por los daños antijurídicos causados por acción u omisión de uno de sus agentes (supervisor y/o interventor) advirtiéndolo que *“la responsabilidad generada sobre el Estado, no perjudica la responsabilidad de las personas involucradas en conductas antijurídicas contra la administración pública en la administración de sus recursos y bienes, quienes responden civil, penal y disciplinariamente”* (Mesa, 2002, p. 5).

**5.4.2.5 Juez natural o autoridad administrativa competente.** El juez competente es quien debe condenar al Estado al pago de perjuicios, de ahí que, el juez natural en la jurisdicción de lo contencioso administrativo decide en contra del Estado, tal cual la Procuraduría General de la Nación como sede del acuerdo conciliatorio.

**5.4.2.6 Sentencia condenatoria de la Entidad pública.** Al igual que el acuerdo de conciliación que presta mérito ejecutivo para el Estado, cuando este accionado hace uso de la conciliación, se tiene que, la acción de repetición exige la presencia de una sentencia en su contra, pues con ella el Estado muta de deudor a acreedor y con causa suficiente.

**5.4.2.7 Ausente exoneración del servidor público.** Cuando el servidor público es declarado responsable de los perjuicios causados, será el Estado quien, condenado al pago de ellos, tendrá a su favor prestaciones económicas que hacer valer en juicio en contra de ese servidor que le causó el deber de indemnizar, pues realmente a este le es imputable desde el punto de vista legal, es decir, de conformidad con la Ley 1474 de 2011.

**Tabla 7**

Confección de la acción de repetición

	<b>Estructura</b>	<b>Causa</b>	<b>Efecto</b>
1.	Cometido Estatal	Desarrollo Constitucional	Desarrollo social
2.	Contrato de obra	Ejecución contractual	Dolo o culpa grave
3.	Sujeto perjudicado	Ausente deber de soportar.	Demandante judicial
4.	Ausente justificación	Quebranto al deber de cuidado	Adecuación Típica
5.	Demanda judicial 1º	Acceso a la justicia	Reparación directa
6.	Juez natural	Competencia y jurisdicción	Sentencia en firme
7.	Sentencia condenatoria	Proceso judicial	Condena del Estado
8.	Demanda judicial 2º	Indemnización del Estado	Estado demandante
9.	Condena del infractor	Sentencia a favor del Estado	Se restablece el erario

**6. Demostración de la actuación dolosa o gravemente culposa en el servidor público.** La posibilidad de una conducta dolosa o gravemente culposa en el interventor y/o supervisor, se explica:

*En el hecho de que la entidad deposita en el sujeto confianza y manejo inmediato o directo de las actuaciones; por lo tanto, del desempeño que este logre en la realización de sus atribuciones*

*relacionadas con la inspección, la vigilancia y el control depende en gran medida el éxito o el fracaso (CARRILLO, 2015, p. 20).*

**6.1.1** *La culpa gravísima en el contrato de obra.* Cuando el interventor o el supervisor que causa la indemnización en manos del Estado, procede bajo falta disciplinaria, ignorancia supina o violación de reglas obligatorias, será culpa gravísima, lo cual es susceptible de repetición para el Estado, dado que el deber objetivo de cuidado no se verifica.

**6.1.2** *El dolo en el contrato de obra.* En el contrato de obra se tienen en juego los intereses de la sociedad y del patrimonio público, y en consecuencia defraudar con dolo es objeto de mayor reproche y por ende, se tiene el incumplimiento ante la inexistencia de informes, aclaraciones y explicaciones impidiendo la oportunidad de intervenir el mal curso.

**7.** *Ámbitos sancionatorios.* La responsabilidad legal del supervisor y del interventor tiene sustento en diferentes ámbitos, los cuales se enuncian a continuación.

**7.1** *Ley 1882 de 2018.* El artículo 2° de la Ley 1882 de 2018, el cual modificó al artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, dispone que:

*Por su parte, los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la*

*celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor; de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría.*

Al respecto se plantean las siguientes consideraciones en relación al interventor y/o el supervisor en materia de contrato de obra pública y el eventual proceder doloso o gravemente culposo, respecto de las obligaciones pactadas.

a) Se amplía el panorama de responsabilidad – sanción, dado que, el ámbito civil, fiscal, penal y disciplinario, son aquellos en los que el potencialmente responderán el interventor y/o el supervisor, si con dolo o culpa grave actúan en el contrato de obra pública.

b) En efecto, indica el ámbito de esa irregularidad disponiendo que procede, *“tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades”*, de ahí que, se plantea lo siguiente:

- La responsabilidad en omisión o en comisión en relación a las obligaciones pactadas en el contrato de interventoría, precisamente, lo que puede no cumplirse en relación al contrato de obra pública, bajo dolo o culpa grave.

- La condición de existir una conducta que comisiva u omisiva realizada por el interventor y/o el supervisor, sea imputable a la entidad Estatal, en tanto aquellos han causado un perjuicio en sociedad, específicamente sobre una persona o ciudadano que no tenía la obligación de soportarlo, y por ende, esa entidad Estatal, indemniza.
  
- El perjuicio en detrimento de la entidad Estatal, como quiera que, ello tiene lugar por el solo hecho de indemnizar en reparación directa, el perjuicio que un agente suyo ocasiona, sea por dolo o por culpa grave, para el caso concreto del interventor y/o del supervisor en el contrato de obra pública.
  
- El nexo causal que debe existir entre los hechos dolosos o gravemente culposos en el proceder del interventor o el supervisor en el contrato de obra y las obligaciones pactadas en la celebración y la ejecución del referido contrato.
  
- El ejercicio pasado o actual de las funciones de interventoría en el contrato de obra pública, lo cual es de la esencia en la acción de repetición, pues fuera de la extemporaneidad de acción judicial, hay causa suficiente a fin de accionar al servidor o ex servidor, en manos del Estado, cuando este indemniza el perjuicio causado por uno de sus agentes.
  
- Un ámbito extendido que comprende la etapa de liquidación del contrato de obra pública cuando en el perjuicio se verifica nexo causal con el incumplimiento o responsabilidad directa,

por parte del interventor, en tanto sus obligaciones tengan sede contractual en el contrato de interventoría.

**7.1.1 Error de técnica legislativa.** El artículo 2° de la Ley 1882 de 2018 plantea de forma al parecer “equivoca” los vocablos normativos “*Hechos*” u “*omisiones*”, dado que, cuando se habla de hechos se alude a un género y cuando se habla de omisiones se habla de una especie, pues en suma de lo que la comisión, se tiene en estas dos una calidad de hechos, es decir, acciones. En este sentido, la culpa o el dolo eventualmente pueden caracterizar los hechos que a título de comisión u omisión realizan el interventor y/o el supervisor en el contrato de obra pública.

**7.2 Responsabilidad Civil.** “*La responsabilidad civil consiste en la obligación que surge para un sujeto de reparar los daños que ha causado a otro*” (TAMAYO, 2007, Pág. 8) pues con base en el artículo 1347 del C.C, toda persona es responsable de sus propias acciones para el efecto de indemnizar, de ahí que, el daño configura detrimento patrimonial cuando el Estado indemniza los perjuicios que causan el interventor y/o el supervisor, sin repetir en su contra, pues contraría la Ley 678 de 2001, artículo 4° que impone a la entidad pública el deber de “*ejercitar la acción de repetición (...) cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes (...)*”.

**7.3 Responsabilidad Penal.** Con base en el artículo 9° del Código Penal, la conducta típica, anti jurídica y culpable, del interventor y/o del supervisor, podrá ser procesada a nivel penal cuando incurre en interés indebido en la celebración de contratos, entre otros.

**7.4 Responsabilidad disciplinaria.** El interventor y el supervisor son destinatarios de la responsabilidad que consagra la ley 1952 de 2019, artículo 4° pues desde la legalidad “*Los destinatarios de este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización*” de forma previa, expresa, clara e inequívoca. En armonía se cita el artículo 5° ibídem, pues son fines de la sanción disciplinaria la “*prevención y la corrección, a efectos de “garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública”*”.

**7.5 Responsabilidad fiscal.** El artículo 4° de la Ley 610 de 2000 indica que:

*La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.*

Lo anterior, cuando el daño en sentido estricto no es imputable a la entidad estatal, más si a uno de sus servidores, sin embargo, el Estado se ve obligado a indemnizar, deber este que corresponde en exclusiva al interventor y/o al supervisor de conformidad con el artículo 5° ibídem, en tanto son causantes materiales, pues sobre ellos se predicen los elementos de la responsabilidad fiscal, es el caso de una conducta dolosa o culposa que indica la norma es atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y un daño patrimonial que igualmente se atribuye al Estado, pues como bien se anotó es este quien resarce, y en efecto existe un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

En esta línea, se cita el artículo 6° ibídem, pues siendo responsable el supervisor y/o el interventor del daño indemnizable a un tercero, es claro que un daño patrimonial se causa al Estado, por el cual se entiende una lesión del patrimonio público representada por la disminución que implica indemnizar, generando pérdida en los recursos públicos que se traduce por demás en el no cumplimiento oportuno de los cometidos y fines esenciales del Estado, pues causa de ello es la acción u omisión de los servidores públicos bajo modalidad dolosa o culposa causante del detrimento al patrimonio público, siendo ejemplo de ello la indemnización que debe pagar el Estado a quien un agente suyo perjudicó.

Es de anotar, la Corte Constitucional, en Sentencia C – 529 de 1993, ha complementado el alcance del concepto de gestión fiscal, al considerar que:

*Contratante y contratista son gestores fiscales potenciales, puesto que este concepto “alude a la administración o manejo de tales bienes en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión o disposición.*

**8. Acción de repetición en derecho público.** Un Estado solvente resulta atractivo para el ciudadano demandante, y en efecto, dos son las normas que regulan el asunto, miremos:

**8.1 Ley 678 de 2001.** El artículo 2° de la Ley 678 de 2001 dispone que:

*La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto.*

La norma en cita es extensiva cobijando al particular investido de una función pública que causa perjuicios.

**8.2 Ley 1437 de 2011.** La Ley 1437 de 2011 regula la acción de repetición y en el Artículo 142 se observa las siguientes circunstancias:

a) *Prescripción*, indicando que procede dentro del término de 2 años conforme al literal L) del Artículo 164 ibídem, el cual consagra: “*Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado*

*como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, (...)*” advirtiendo que, el día posterior a la indemnización inicia el término según el certificado de pago (inciso 3° del artículo 142 ibídem).

b) *Pago de lo no debido en sentido estricto.* El numeral 1° ibídem consagra que, “*cuando el Estado haya debido hacer un reconocimiento indemnizatorio con ocasión de una condena, conciliación u otra forma de terminación de conflictos que sean consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público o del particular en ejercicio de funciones públicas, la entidad respectiva deberá repetir contra estos (...)*” pues causa suficiente hay.

c) *Llamamiento en garantía.* La acción de repetición conforme al numeral 2° del artículo 142 de la Ley 1437 de 2011 es viable a través del llamamiento en garantía de aquel que por su conducta dolosa o gravemente culposa causa para el Estado el deber de indemnizar a un coasociado afectado, lo cual cobija al interventor o ex interventor y al supervisor o ex supervisor, y d) *Mérito ejecutivo*, que conforme al inciso 3° ibídem es “*el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago, será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño*”, cuando el interventor o el supervisor, causan para el Estado el deber de indemnizar, dada su conducta dolosa y gravemente culposa.

**9. Responsabilidad patrimonial. Formal y material.** El gran empleador y el gran generador de desarrollo social es el Estado y en ese camino hay irregularidades en detrimento social, lo cual le causa responsabilidad legal, y en efecto “*se denomina responsabilidad del Estado a la obligación que pesa sobre éste de reparar los daños causados por el hecho ilícito de sus órganos. La responsabilidad del Estado se basa en el principio de que todo daño causado ilícitamente por él, debe ser reparado de buena fe.*” (GONZALEZ 2015, p. 10). De conformidad con el Artículo 30 de la Ley 1952 de 2019, se tiene que, “*Es autor quien realice la falta disciplinaria o determine a otro a realizarla, aun cuando los efectos de la conducta se produzcan después de la dejación del cargo (...),*” de ahí que, figuras como el determinador es causa de responsabilidad, en analogía la Ley 599 de 2000, Artículo 29.

**9.1 Responsabilidad material inmediata. Servidor público.** Del daño causado al ciudadano que es ajeno al contrato de obra, es responsable inmediato el interventor y/o el supervisor, ya que, de su conducta dolosa o gravemente culposa derivan los perjuicios que aquel soporta sin estar obligado, siendo mediato responsable el Estado que indemniza.

**9.2 Responsabilidad formal mediata. Servidor público.** El actor material de la conducta dolosa o gravemente culposa es el supervisor o el interventor en el contrato de obra, no obstante, esa responsabilidad es mediata pues el gran ejecutante es el Estado y, por ende, una vez es accionado judicialmente, este podrá en un segundo momento, accionar al servidor que le causa los perjuicios y el deber de consecuentemente indemnizar a quien en derecho corresponde por los perjuicios sufridos.

**Tabla 8**

Responsabilidad legal del funcionario público

<b>FUNCIONARIO PÚBLICO</b>		
<b>Responsabilidad</b>	<b>Responsabilidad</b>	<b>Razón</b>
<b>1</b>	Material inmediata	Perjuicios a título de dolo o de culpa grave.
<b>2</b>	Formal mediata	El Estado por su solvencia implica eficacia al demandante
		Infractor directo del orden jurídico. Responsabilidad legal solidaria.

**9.3 Responsabilidad material mediata. Entidad pública.** Del daño causado al ciudadano en el contrato de obra pública, es responsable mediato el Estado, ya que conforme a las leyes de la naturaleza en tanto es un intangible, no es el infractor doloso o gravemente culposo, empero, como ficción legal lo es, de ahí que, con la responsabilidad del Estado se hace referencia a un servidor público que para el caso concreto es el interventor y/o el supervisor, quien en realidad desde el punto de vista humano y contractual es el causante de perjuicios, infractor y susceptible de ser accionado.

**9.4 Responsabilidad formal inmediata. Entidad pública.** El Estado por ser el que ejecuta el contrato de obra pública, es el responsable inmediato de los perjuicios que causa uno de sus servidores, llámese supervisor y/o interventor, en especial por la posición económica, de ahí que, es en virtud de la legalidad que se desprende y se desarrolla a partir del artículo 6° superior y no propiamente porqué un sujeto intangible como lo es el Estado sea el causante material de los

perjuicios, pues ello opera claramente en contravía de las leyes de la naturaleza y en efecto no va más allá de una ficción legal, de ahí que, será formalmente el responsable inmediato, dado que es el gran ejecutante del desarrollo social.

### Tabla 9

Confección de la acción de repetición

ESTADO		
Responsabilidad	Responsabilidad	Razón
1. Material mediata	A título de dolo o culpa grave, el interventor y/o el supervisor causa perjuicios.	Infractor directo del orden jurídico.
2. Formal inmediata	El Estado por su solvencia económica, implica eficacia al demandante y en efecto es accionado y condenado	Responsabilidad legal solidaria.

**10. Adecuación típica.** Elementos generales y específicos deben verificarse a la hora de adecuar típicamente una conducta como causa de perjuicios que posteriormente ha de indemnizar el Estado.

**10.1 Elementos genéricos.** En la Sentencia del 22 de julio de 2009, expediente 17.552, el Consejo de Estado, sección I, señaló como determinantes de responsabilidad:

*(i) El incumplimiento del deber contractual, bien porque no se ejecutó o lo fue parcialmente o en forma defectuosa o tardía, (ii) que ese incumplimiento produjo daño al patrimonio de la parte que exige responsabilidad y (iii) nexo de causalidad entre el daño y el incumplimiento.*

Lo anterior permite predicar idónea adecuación típica.

**10.2 Elementos especiales.** El Artículo 47 de la Ley 1952 de 2019, consagra los criterios que determinan la gravedad o la levedad de la falta disciplinaria, es el caso de la culpabilidad, la naturaleza del servicio, la jerarquía del autor, el impacto social, la naturaleza fáctica del perjuicio, el perfil profesional, la coacción jerárquica y la coparticipación, elementos estos sobre los cuales debe predicarse un entramado causal.

**11. Fuente principal de perjuicios y causa de indemnización y repetición.** Múltiples son los vacíos jurídicos que dan amplitud al supervisor a la hora de manejar el contrato de obra pública, pues le asiste en alguna medida algún grado de discrecionalidad al momento de tomar decisiones, no obstante, las medidas contractuales están en manos de la entidad pública, y por ende *“el problema está en la selección del supervisor no fundamentada en la experiencia y calidades específicas relacionadas al objeto contractual, si no en un tema netamente administrativo y político”* (LAMPREA, 2007, p. 45), lo cual de entrada avizora un potencial error, y en esa misma medida se matricula el interventor, dado que, su nivel de especialidad supone o al menos eso se espera, una posición de garantía rigurosa en el contrato de obra pública.

**12. *Perspectiva individual y colectiva del perjuicio.*** Desde el punto de vista del sujeto perjudicado con la ejecución el contrato de obra se predica un doble perjuicio, de un lado, la afectación del erario sin repetición que como integrante de la sociedad le defrauda, y de otro lado, su individualidad como destinatario de un perjuicio en la ejecución del contrato.

**13. *Exclusión de responsabilidad disciplinaria e inviabilidad de la acción de repetición.*** El artículo 31 de la Ley 1952 de 2019 consagra las causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria que excluyen la acción de repetición para el Estado en contra del interventor y del supervisor, el caso de los numerales 1° y 2° que consagran la fuerza mayor, así mismo la insuperable coacción que consagra el numeral 6° y el miedo insuperable en el numeral 7°. En igual dirección se tiene el numeral 3° que consagra el obrar en estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal por encima de un bien particular, caso en el cual prima el interés general sobre el particular. Otras causales son el cumplimiento de una orden legítima de autoridad competente según el numeral 4°, la salva guarda de un derecho propio o ajeno de mayor valor según necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, además de la convicción errada e invencible consagrada en el numeral 8° y la inimputabilidad en el numeral 9°.

**14. *Extinción de la acción disciplinaria.*** De conformidad con el artículo 32 de la Ley 1952 de 2019, en materia de no viabilidad consecuente de la acción de repetición y obrando como causales de extinción de la acción disciplinaria, se tienen las siguientes, lo cual permite hablar o no de eficiencia procesal según la parte actora:

**14.1 La muerte del disciplinable.** Con el fallecimiento del sujeto declarado responsable a nivel legal respecto de determinados perjuicios en sociedad, muere igualmente para el Estado la posibilidad judicial de ejercer la acción de repetición en sede de la jurisdicción de lo contencioso administrativo a efectos de recuperar lo pagado a título de indemnización a favor de un tercero en razón de los perjuicios que el occiso ex interventor o supervisor causó bajo culpa grave o dolo en el contrato de obra, pues la responsabilidad es personalísima. En otras palabras, que fallezca el servidor público en calidad de supervisor y/o interventor cuando ha causado un perjuicio en sociedad a un ciudadano (X), es una circunstancia que genera dos consecuencias distantes una de la otra, dado que:

- a) El Estado no pierde su obligatoriedad de indemnización en relación a ese ciudadano que obra como perjudicado en el contrato de obra pública y que le ha demandado.
  
- b) El fallecimiento le es ajeno en sentido estricto a aquel ciudadano que ha sido indemnizado, pues de ser así, se causaría un segundo perjuicio, esta vez ya económico.
  
- c) El ciudadano no está obligado a soportar ni el perjuicio recibido en el contrato de obra, ni la imposibilidad de accionar al Estado bajo el argumento de que el interventor o el supervisor ha fallecido.

Ahora bien, debe decirse que, esa misma suerte no corre el Estado en cuanto a la posibilidad de recuperar lo pagado por concepto de indemnización, dado que, cuando fallece aquel servidor

(interventor – supervisor) que le causa por su dolo o por su culpa grave, dicha obligación de indemnizar, ya no contará con la posibilidad de accionar a tercero alguno, ni aun a un pariente suyo, pues la responsabilidad sancionatoria es de suyo personalísima, y en efecto, será un componente económico público que feneció en el pago indemnizatorio a favor del sujeto perjudicado referido.

**14.2 La caducidad.** Cuando cesa el término sin promover acción de repetición en contra del interventor y/o supervisor, ya no hay acción eficaz, pues seguramente cuando el Estado demande, será excepcionado por caducidad. Ante esta situación, inicialmente optó la Corte Constitucional por realizar una interpretación condicionada del artículo 11 de la Ley 678 de 2000, el cual establece el término de dos años para iniciar la acción y en efecto en la Sentencia C-832 de 2001 advirtió que:

*El término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previstos en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo.*

No obstante, lo anterior, en materia de caducidad, se tiene un término de 5 años conforme al artículo 1° del decreto 1463 de 2022, el cual modificó el artículo 11 de la Ley 2195 de 2022, ampliando un tanto más el término de caducidad amén de que la entidad del estado en cada caso concreto en ocasión al contrato de obra y demás, cuente con la posibilidad de recaudar lo que ha pagado a título de indemnización mediante la figura de la reparación directa, ello en contra de

quien ha causado ese deber de indemnizar, para el caso concreto, sea el interventor y/o el supervisor. Al respecto indica el decreto en cita:

*Artículo 1°. Corrijase el yerro en el artículo 43 de la Ley 2195 de 2022, el cual quedará con la siguiente redacción:*

*"Artículo 43. Modifíquese el literal l) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 del 2011, el cual quedará así:*

*Artículo 164. Oportunidad para presentar demanda. La demanda deberá ser presentada:*

*l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el termino será de cinco (5) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código.*

Finalmente es de anotar que, la exposición de motivos de la Ley 2195 de 2022, publicada en la Gaceta 1249 de noviembre de 2020, en materia de modificación de la Ley 1437 de 2011, sobre los ajustes al medio de control de repetición que se consagran en la Ley 678 de 2001, se ha indicado:

*En relación con las modificaciones al artículo 11 de la Ley 678 de 2011 y el literal i) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, se propone ampliar el término de caducidad de 2 años a 5 años con el fin de poder ejercer la acción y recuperar los dineros públicos. Hoy en día, las entidades estatales pagan sus condenas en promedio entre 4 o 5 años después de haber sido condenadas por la concreción del daño antijurídico. Debido a que el pago de la condena es un requisito esencial para iniciar la acción de repetición, en el momento en que se ha cumplido dicho requisito, la acción ya se encuentra caducada, y, por tanto, surge la imposibilidad de presentar la acción.*

Lo anterior quiere decir que, y bajo óptica garantista, la extensión de un término de dos años a un término de 5 años, a fin de facilitar la acción de repetición, término pues que se concede en prescripción de las acciones fiscales y disciplinarias.

Adicionando que, conforme a lo anterior, se toma lo primero que ocurra como punto inicial perentorio, esto es, la fecha del pago por parte del ente Estatal condenado o el vencimiento de los 18 meses que indica el artículo 177 del CPACA sin verificar pago a favor del demandante en el proceso de reparación directa. Así:

*La entidad administrativa debe cumplir el requisito de realizar el pago correspondiente para poder ejercer la acción de repetición. A partir de este momento, tiene un término de dos años para iniciar la acción respectiva. De lo contrario, el término de dos años comenzará a contar a los 18 meses de ejecutoriada la sentencia que lo condenó. En este caso, podrá iniciar la acción*

*si demuestra que realizó el pago después de los 18 meses y antes que se venciera el término de dos años. (URIBE, 2016, p. 16).*

**14.3** La prescripción de la acción disciplinaria. Conforme al artículo 33 de la Ley 1952 de 2019, la acción disciplinaria prescribe en cinco años, ” (...) *para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado, desde la realización del último hecho o acto, y para las omisivas, cuando haya cesado el deber de actuar,* ” de ahí que, cuando cesa el término para el Estado, sin repetir, será excepcionado.

**15.** Ausente ejercicio de la acción de repetición siendo viable. Natural es que, el servidor público que cause un perjuicio doloso o gravemente culposo en sociedad, es quien debe indemnizar con su patrimonio personal, y no el Estado, no obstante, es este quien sin repetir y siendo viable a su favor, solo indemniza. Esa omisión tiene causa en la negligencia de sus servidores, los que obligados a efectos de accionar, no proceden de conformidad, situación que se hace más gravosa cuando la regulación jurídica resulta insuficiente o peor aún, cuando el vacío normativo tiene lugar. Lo anterior concede luz verde a lo establecido en el artículo 58 de la Ley 1952 de 2019, es decir, la viabilidad de una falta disciplinaria, pues no repetir o promover esta acción de forma extemporánea, serán irregularidad. Al respecto se dijo en la Sentencia C – 455 de 2005 se dijo que:

*(...) de no haber apelado el legislador al sistema de las presunciones en materia de acción de repetición, muy difícil sería adelantar exitosamente el juicio correspondiente, al tiempo que se harían nugatorios los propósitos perseguidos por la propia Ley 678 de 2001.*

Lo anterior es así, dado que, la presunción de dolo o culpa grave no quebranta el principio de presunción de inocencia e igualmente, salvaguarda la presunción de buena fe que no se quebranta ante la presunción de dolo o culpa grave.

### Capítulo III

## Casos De Responsabilidad Legal Del Interventor Y Del Supervisor En El Contrato De Obra Pública

1. *Casuística.* En ocasión al contrato de obra pública y desde el punto de vista del interventor y del supervisor en materia de responsabilidad legal a nivel contractual y personal, se plantea la siguiente casuística, a efectos de ilustrar las vicisitudes que no dan viabilidad a la acción de repetición cuando todo apunta a su prosperidad procesal en ocasión a la declarada responsabilidad dolosa y gravemente culposa de aquellos agentes del Estado (supervisor e interventor específicamente) que son causa del perjuicio causado a un particular ajeno al contrato de obra pública. Se precisa que en Colombia existen las formas procesales a efectos de hacer efectivo no solo el ejercicio de la acción de repetición, sino salir avante en las pretensiones, pues ya un primer momento que implica condena para el Estado, se confecciona lo que sería la recuperación de lo económicamente allí pagado a título de indemnización.

#### Tabla 10

##### Casuística

1. *Culpa grave del interventor sin posibilidad de repetir, dada la equivocada teoría del caso en cuanto al sujeto imputado.*
2. *Imputación de culpa grave conforme a los argumentos esgrimidos en el proceso de reparación directa.*

**2. Caso 1. Culpa grave del interventor sin posibilidad de repetir, dada la equivocada teoría del caso en cuanto al sujeto imputado.** En la Sentencia No. 00362 de 2016 el Consejo de Estado niega acción de repetición en contra del ex alcalde del municipio de Los Santos, al considerar que, si bien hay presencia de los elementos objetivos de responsabilidad, no sucede lo mismo en materia de elementos subjetivos como lo es una conducta dolosa o gravemente culposa.

**2.1 Circunstancias contractuales.** El día 29 de abril de 2005 la sala de descongestión para el Tribunal Administrativo de Santander a título de reparación directa emite fallo favorable a favor del actor y a cargo del municipio Los Santos, dado que, en ocasión al contrato de obra pública, que consistió en la construcción de una vía de 500 metros desde el municipio *Los Santos* hasta la vereda *La Peña* en el año 2000, el referido sujeto soportó la presencia de escombros que causaron avería en sus predios. En razón de lo anterior, el día 28 de mayo de 2007 se formula acción de repetición en contra del ex alcalde del municipio de los santos, pretendiendo el pago de \$11.172.755, lo cual no prosperó como bien se anotará.

**2.2 Equívoca imputación de responsabilidad.** En el ex alcalde municipal se desvirtúa la responsabilidad y no así en el interventor y en el supervisor, en quienes conforme a las cláusulas del contrato de obra, se verificó culpa grave, dado que, el mandatario en la contestación de la demanda propuso entre otras excepciones el hecho de no ser su conducta calificada como gravemente culposa o dolosa, pues nunca se extralimitó en sus funciones, y en efecto manifestó que la parte actora en su contra solo prueba los elementos objetivos sin argumentar una conducta dolosa o gravemente culposa en su contra.

Sumado a lo anterior, el presente caso muestra que en contra del ex mandatario se invocó negligencia en el manejo de los recursos del Estado, al invocar que oportunamente no hizo efectiva la póliza de seguros que respaldaba el pago de los daños que se generaron en ocasión al contrato de obra suscrito por él, lo cual si bien es cierto, no guarda ello relación con el asunto que se dirime en cuanto el contrato de obra pública, pues dicha póliza es conexas, más no circunstancia sobre la cual se predica dolo o culpa grave en relación al contrato de obra, máxime si se tiene en cuenta que el Estado no indemnizó a causa de ello, más sí por el dolo y la culpa grave, del interventor y del supervisor.

**2.3 Consideración normativa.** Conforme a la Ley 678 de 2001 y al caso concreto, dispone el artículo 5º que dolo es la conducta que realiza el agente del Estado con la finalidad de realizar un hecho ajeno al cometido Estatal desviando el poder, siendo claro que el ex alcalde no ejecutó acción alguna, dado que, atento estuvo a los requerimientos del supervisor y del interventor que nunca llegaron a su despacho. Así mismo, se podrá afirmar con base en la norma en cita, que consagra la culpa grave como la conducta del agente del Estado que infringe la Constitución o a la ley bajo inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, lo cual tampoco tuvo lugar, como quiera que, el deber objetivo de cuidado se supeditaba a la diligencia omitida de dichos sujetos contractuales.

Así las cosas, cuando los artículos 6º y 91 superiores en materia de responsabilidad del servidor público dispone un ámbito de responsabilidad, queda en ello inmerso situaciones objeto de valoración tales como la asignación de las funciones asumidas según los reglamentos especiales,

la buena fe presumida conforme al artículo 83 superior, andamiaje este que permitió concluir no serle imputable responsabilidad específica al ex mandatario en el contrato de obra pública en comento, dado que no cualquier actuación en contra del orden jurídico permite deducir una situación de responsabilidad objeto de imputación específica, pues es necesario comprobar la gravedad de la falla y el nexo causal entre el sujeto infractor, el contrato de obra pública y las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

**2.4 Responsabilidad legal.** En el estudio de caso se imputó al mandatario falta de diligencia en el manejo de escombros al ejecutar la obra, olvidando que conforme a la cláusula sexta del contrato de obra objeto, el mandatario ejercía la vigilancia del contrato a través del interventor y del supervisor de la obra, de ahí que, el contratista y estos estando en observancia directa de las irregularidades que causaron el perjuicio, eran los obligados a efectos de informar lo sucedido al contratante, esto es, a la alcaldía de Los Santos, amén de que esta en cabeza del mandatario adoptara las medidas inmediatas para contrarrestar la irregularidad que causó perjuicios al particular, y en efecto, aquellos en el proceso no probaron haber allegado al despacho, informes respecto de irregularidades en la obra, es el caso de informes de interventoría o de supervisión, actas de avance de obra y en general pruebas destinadas a la prevención del daño en manos del interventor y/o del supervisor.

Con la inobservancia de la cláusula sexta del contrato de obra que imponía al contratista el deber de informar al municipio a través de la diligencia del interventor y del supervisor, no logra el juez de conocimiento verificar un actuar doloso o gravemente culposo en el mandatario y en

cambio sí en cabeza del supervisor y del interventor, pues inexistente fue la comunicación entre estos y el contratante.

**3. Caso 2. Imputación de culpa grave conforme a los argumentos esgrimidos en el proceso de reparación directa.** El Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo sección tercera en manos de la consejera ponente Marta Nubia Velásquez Rico con fecha del 10 de diciembre de 2018 y bajo el radicado No: 41001-23-31-000-2010-00166-01 (60423), asumió conocimiento de la demanda promovida por el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) en contra de la persona jurídica GRANDICON S.A. y la sociedad INESCO S.A. pues esta fue contratada con fines de interventoría.

**3.1 Circunstancias contractuales.** INVÍAS y GRANDICON S.A. celebraron el contrato de obra No. 1096 de 1995, consistente en la construcción del tramo “km 0 al km 14” de la carretera que de Altamira conduce a Florencia, advirtiendo que GRANDICON S.A. contrató a la sociedad INESCO S.A. con fines de interventoría. Ahora bien, GRANDICON S.A. verbalmente contrato al ciudadano Luis Erley Sandino Delgado a efectos de sumarse en la obra, no obstante, lamentable fue su fallecimiento el día 14 de mayo de 1996 estando al servicio, en consecuencia de un derrumbe de tierra a la altura del puente de la quebrada “La Zinga”, en el trayecto Altamira – Suaza. En Sentencia del 28 de septiembre de 2006, el Tribunal Administrativo del Huila declaró responsable al INVÍAS condenándolo al pago de perjuicios morales a título de reparación directa, pago que se materializó con la Resolución No. 2138 del 12 de mayo del mismo año.

Lo anterior fue causa suficiente a efectos de que INVÍAS promoviera acción de repetición en contra de GRANDICON S.A. al ser esta la encargada de la interventoría de la obra ejecutada en el lugar de los hechos fatales, incurriendo en culpa grave, dado que omisiva fue a nivel preventivo respecto de la humanidad del trabajador, desconociendo las normas de seguridad y salud en labores de la construcción, y adicional omitió requerir al contratista INESCO S.A. a fin de discutir las irregularidades de riesgo, siendo elementos viables amén de la acción de repetición.

**3.2 *Indebida acreditación de la culpa grave.*** La parte actora, el INVÍAS fue limitada en su desfavor, pues basó su teoría de caso sustentándose en las actuaciones del proceso de reparación directa para nutrir el proceso de acción de repetición en contra del demandado, olvidando que este proceso es ajeno a la reparación directa. Por lo anterior, si procediera el corte y pegue de argumentos procesales, significaría aceptar como determinante el juicio que se formó otro juez en otro momento y no el juicio del actual juez de conocimiento en la segunda acción promovida, lo cual es más impertinente si se tiene en cuenta que, partiendo de esta tesis, las partes no tendrían la oportunidad de contradecir tales pruebas y no podrían intervenir en su producción, pues en un momento histórico previo han tenido lugar, de ahí que, infructuoso procede INVÍAS al pretender que en el proceso fuera suficiente valorar las pruebas testimoniales recaudadas en el proceso de reparación directa No. 1998 – 00362.

Lo expuesto no tuvo lugar en el proceso de repetición, toda vez que, la solicitud probatoria la elevó la parte actora pero con base en el proceso de reparación directa, y adicional los

testimonios se practicaron en otro proceso sin audiencia de las demandadas, olvidando que le corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que se pretenden y consagran el efecto jurídico pretendido tal como sucede con la parte actora que debe probar la culpa grave de GRANDICON S.A. e INESCO S.A., sin lograrlo, pues la Sentencia del 28 de septiembre de 2006 que condena a INVIAS y proferida por el Tribunal Administrativo del Huila no es causa suficiente a fin de demostrar la irregularidad de la demandada GRANDICON S.A. de repetición en un segundo momento, lo cual implicó que avante saliera el contratista interventor INESCO S.A., pues lo que logra el INVIAS es acreditar la existencia de un hecho antijurídico ya verificado en reparación directa pero sin conexidad con una culpa grave atribuida al demandado, así mismo, solo logra demostrar la objetiva existencia de una resolución en virtud de la cual se indemniza al perjudicado y la relación de unos hechos sancionados previamente.

**3.3 Sustento jurisprudencial.** La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en Sentencia S – 011 del 6 de abril de 1999 advirtió que, tener como obligatoria la acreditación plena de los hechos:

*Tenidos como ciertos en la motivación de una sentencia proferida en otro proceso, podría suscitar eventos (...) incompatibles con principios básicos de derecho procesal, pues entonces no sería el juez de la causa a quien correspondería valorizar y analizar las pruebas para formar su propia convicción sobre los hechos controvertidos, desde luego estaría obligado a aceptar el juicio que sobre los mismos se formó otro juez, y las partes en el nuevo litigio no podrían contradecir la prueba ni intervenir en su producción (...).*

Lo anterior es un equívoco, pues se paraliza el derecho a la defensa para la parte demandada en la acción de repetición, es decir, el interventor y el supervisor en un segundo proceso consecuente pero aislado. Sostuvo la Sala de conocimiento que al dar revisión a los medios probatorios en el proceso de repetición, no logra el demandante satisfacer los elementos de una conducta gravemente culposa endilgada a GRANDICON S.A. e INESCO S.A., ya que, lo allegado fue el documento del contrato de obra y otros que no configuran nexo causal entre estas sociedades y una conducta dolosa o gravemente culposa en relación al fallecimiento del servidor sobre quien se debía repetir, pues INVIAS como demandante no va más allá de acreditar sus obligaciones contractuales y las de las referidas contratistas, dejando de lado el reto probatorio que le implica el proceso de repetición en curso.

**3.4 Acción restringida por pasiva en contexto conexo y negligente.** En el yerro que en el contrato de obra y demás causa perjuicios en sociedad y que a la postre causa el deber de indemnizar para el Estado, deviene infructuoso el agotar la visión buscando y entendiendo que solo un sujeto de Estado, por ejemplo, el interventor o el supervisor, sean los únicos funcionarios con un grado de responsabilidad que les ubique como destinatarios de la acción de repetición, lo cual es razonable, toda vez que:

*Se deben observar diversos factores a la hora de valorar la procedibilidad de la acción de repetición en contra del funcionario, dichos factores son entre otros; la participación de varios servidores públicos dentro de la comisión de la conducta y no de uno solo, la graduación de la participación en la conducta del funcionario repetido, la falta de una adecuada defensa técnica*

*por parte de la entidad condenada, el cobro de costas y agencias en derecho. (MONTROYA, 2013, p. 75).*

Lo anterior si bien no guarda relación con la conducta dolosa o gravemente culposa, también es cierto que será una forma de recuperar aquello que el Estado ha pagado y que es el objeto de la acción de repetición como problemática planteada en el presente trabajo de investigación, pues que el estado se vea económicamente lesionado a causa de la responsabilidad personalísima de uno de sus servidores, es un asunto que debe ser minimizado

## CONCLUSIONES

Con el contrato de obra se hace referencia a un cometido estatal que se debe ejecutar en pro del desarrollo social, y en efecto, son muchos los sujetos contractuales partícipes, siendo ejemplo, el interventor y el supervisor, quienes desde la óptica disciplinaria, eventualmente pueden ser sancionados por la comisión de una conducta a título de dolo o de la culpa grave que desvían los objetivos pretendidos por el Estado, causando para el Estado el deber de indemnizar a quien se le cause un perjuicio en sociedad sin estar obligado a soportarlo. Lo anterior explica la presencia de un ciudadano perjudicado que demanda al Estado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a fin de que en reparación directa le sean indemnizados los perjuicios recibidos.

Así, en el tiempo una primera demanda tiene lugar en contra del Estado en tanto es el responsable formal del perjuicio, pues el interventor y/o el supervisor han sido causantes, de ahí que, sea la reparación directa, el mecanismo de control que tiene lugar en sede judicial, que termina en una sentencia que presta mérito ejecutivo a efecto de que en un segundo momento sea el Estado quien repita en contra de aquellos. La acción de repetición presenta trasfondo civil, empero, su aplicación es natural en el contexto público, de ahí que, naturalmente tiene lugar en el sector público y por ende, está al servicio del Estado, pues al pagar lo no debido en sentido estricto (indemnización), tendrá la oportunidad de repetir y recuperar el erario.

En el ejercicio de la acción de repetición, se debe suplir requisitos legales y esperar que su ejecución esté en manos de otros servidores diligentes a efectos de evitar que ineficiente sea en desfavor del Estado, y en esta dirección la primera tarea será la verificación de la calidad de agente del Estado, lo cual se acredita corroborando que ha sido el interventor y/o el supervisor del contrato de obra el causante del perjuicio mediante conducta dolosa o gravemente culposa sancionada judicialmente o reconocida en conciliación a través de la Procuraduría General de la Nación, generando en consecuencia el mérito ejecutivo que permite al Estado repetir en contra del infractor.

Gran preocupación se tiene en el vacío que presenta la normatividad a efectos de realizar la adecuación típica de la conducta del interventor y/o supervisor que incurre en conducta dolosa o gravemente culposa en su desempeño contractual, dado que, precisar su proceder no es tarea pacífica, sin embargo, esa acción judicial pierde eficacia en el mismo seno del Estado, donde otros agentes suyos complementan la tarea de defraudarle al omitir repetir en contra de quien procede la pretensión económica, pues la negligencia entra en escena sin sustento de derecho.

Desde la óptica de la atribución de ineficacia en manos del Estado se tiene en primer lugar, el vacío normativo en la adecuación típica que se traduce en impunidad e incapacidad de atribuir responsabilidad legal al infractor, en segundo lugar, la caducidad, pues por omisión del servidor competente a efecto de repetir, es susceptible de ser excepcionada a nivel judicial, lo que en tercer lugar puede predicarse en materia de prescripción. Se trata pues de situaciones que han podido ser evitables. Ahora bien, desde la óptica de la no atribución negligente al Estado, se tiene en primer lugar, la causal legal de justificación, en virtud de lo cual el interventor y/o el supervisor causan un perjuicio ajeno al dolo y a la culpa grave, en segundo lugar, la muerte del disciplinable, pues al ser personalísima la responsabilidad, esta no se transfiere. Y desde la óptica del equívoco procesal, pueden presentarse situaciones que dejan sin eficacia a la acción de repetición Estatal, cuando los agentes competentes o no ejecutan judicialmente o lo hacen erróneamente.

En materia de imputación puede presentarse una equívoca teoría de caso, cuando el Estado asume persecución judicial sobre un sujeto suyo que ni material ni formalmente es responsable contractual, causándose la caducidad, tal cual sucede cuando erróneamente se considera como responsable a un servidor público distinto del supervisor y del interventor, siendo estos o uno de estos, culpables, de ahí que, cuando se acciona a quien no es, con probabilidad le será fácil proceder en su defensa avante, demostrando la responsabilidad del verdadero infractor, quien por demás tenía a cargo la eliminación del riesgo. Lo anterior deja en evidencia que en la teoría del caso puede darse la omisión de dar lectura al contrato de obra a fin de conocer el rol de vigilancia, prevención, como obligaciones.

En materia de sustento jurídico de las pretensiones judiciales, se presenta igualmente un equívoco al pretender el Estado invocar las razones que en su contra se invocaron en el proceso de reparación directa, considerando que si bien hay unidad de causa, está técnicamente a nivel procesal no es suficiente, pues una actuación diferente comporta la acción de repetición, especialmente desde el punto de vista de la prueba y del juicio que se forma uno y otro juez en dos procesos ajenos uno al otro. Por lo anterior, estando todo dado a efectos de luz verde y eficiencia “éxito” en la acción de repetición, se tiene una actuación estatal que esgrime argumentos empleados utilizados en su contra para obtener del Estado la indemnización por los perjuicios causados en el contrato de obra, lo cual no es armónico con el debido proceso a la hora de ejercer la acción de repetición, pues otra actuación debe surtirse, dado que la acción de repetición supone un segundo y exclusivo momento procesal, y en este las formalidades deben ser agotadas por el Estado, so pena de no recuperar lo pagado a título de indemnización, generando impunidad contractual y fiscal.

## TABLA DE CUADROS

**Tabla No. 1.** Doble defraudamiento socio jurídico.

**Tabla No. 2.** Distinción y similitud entre interventor y supervisor

**Tabla No. 3** Contrato vs contrato de obra pública

**Tabla No. 4.** Estructura del dolo

**Tabla No. 5.** Estructura de la culpa grave

**Tabla No. 6.** Estructura jurisprudencial de la acción de repetición viable.

**Tabla No. 7.** Confección de la acción de repetición.

**Tabla No. 8.** Responsabilidad legal del funcionario público.

**Tabla No. 9.** Confección de la acción de repetición.

## DISEÑO METOLÓGICO

**1. Tipo empírica.** La presente investigación procede bajo el tipo empírica, pues diversas formas de estudio serán empleadas a efectos de llegar a múltiples conclusiones que permitan identificar y comprender las razones que restan eficacia a la acción de repetición en manos del Estado y en ocasión al contrato de obra, de ahí que, pruebas en materia jurisprudencial será base de la investigación. Lo anterior sin perjuicio de pequeñas formas cualitativas sin que sea prevalente.

**2. Enfoque cualitativo.** El tipo de investigación será cualitativo, dado que la casuística en materia de acción de repetición no será medida en frecuencia, es decir, en relación a la presencia de irregularidades, más si analizan las causales que tienen lugar como nugatorias o ineficientes de la acción de repetición a favor del estado. Por lo anterior, se procederá con el estudio de casos, y el análisis de textos.

**2.1 Exploratorio.** Se pretende indagar el trasfondo de cada causal de no repetición en manos del Estado, dada su poca frecuencia desde el punto de vista de la ilustración social y desde lo académico de la problemática objeto de investigación, de ahí que, en sentido estricto se procura lograr una aproximación a un tema aparentemente poco estudiado con la única intención de forjar bases para futuras investigaciones, toda vez que la omisión en la acción de repetición en manos del Estado, es una irregularidad que viene de vieja data y al parecer no sería equívoco afirmar que viene en alza.

**2.2 Explicativo.** Se pretende conocer las razones que dan lugar a un estado de cosas en el cual la acción de repetición a pesar de los requisitos en firme, no prospera para el Estado, de ahí que, en la presente investigación se asume el propósito de identificar circunstancias que no dan luz verde a la acción de repetición en contra del interventor y del supervisor cuando han causado lesión económica al erario.

**3. Nivel de investigación.**

**3.1 Descriptivo.** Con la presente investigación se tiene el propósito de investigar la razón concreta acerca del por qué la acción de repetición deviene ineficaz para el Estado y bajo que comunes circunstancias suele tener lugar.

**4. Instrumentos de recolección de información.** Un instrumento utilizado a fin de compilar información relevante con el objetivo de dar respuesta al problema de investigación, es el caso de la indagación bibliográfica, lo cual comprende jurisprudencia, doctrina y normatividad.

**4.1 Indagación de bibliografía en sentido amplio.** Temáticas como la doctrina en Derecho administrativo, específicamente contratación estatal, base de datos como las páginas de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, y especialmente el Consejo de Estado, serán objeto de constante indagación, a efectos de conocer desde la valoración jurisprudencial el manejo de la acción de repetición en sentido negativo.

**5. Método.** El método en la presente investigación será bajo la modalidad deductiva.

**5.1 Deductivo.** Dado que muchas son las circunstancias que se pueden presentar desde la celebración del contrato de obra hasta su extinción y quedan lugar a la ineficacia de la acción de repetición en manos del Estado, se asume el análisis de las mismas, en suma, de otro tanto de vicisitudes procesales que igualmente impiden el éxito en dicha acción cuando el estado se propone recuperar lo pagado en reparación directa.

**6. Población y muestra.** Se carece de Población y de muestra, toda vez que, no se indagarán sujetos contractuales en el rol de interventor y de supervisor, y mucho menos a la autoridad judicial.

## BIBLIOGRAFÍA

ARÉVALO, H. (2006) *Responsabilidad del Estado y de sus funcionarios*. Editorial Ibáñez.

AMOROCHO, Silvia (2012). *Manual didáctico de procedimientos de interventoría de obras civiles para la instrucción de aprendices*. Universidad pontificia bolivariana.

BAHAMÓN, Martha (2018). *Elementos y presupuestos de la contratación estatal*. Revista Colección Jus Público No. 26. Universidad Católica de Colombia. Bogotá.

BALCÁZAR, Beatriz (2012). *La supervisión de los contratos estatales en las entidades autónomas del nivel nacional de la administración pública*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario.

BUITRAGO, S. (2002). *Acción de Repetición*. Editorial Lyto Impresos S.A.

FORERO, M. (2018) *La distribución de riesgos en los contratos de concesión vial en Colombia*. Universidad del Rosario.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ. (2008) *Curso de Derecho Administrativo*.

CARRILLO, Óscar. (2015). *Función de supervisión de la contratación estatal, un análisis desde el principio de transparencia y la seguridad jurídica*. Universidad católica.

DE VIVERO ARCINIEGAS, Felipe. (2010). *Reforma al régimen de contratación estatal*. Bogotá. Ediciones Uni Andes.

DUQUE, C. (2013). *La acción de repetición y su eficacia en el derecho colombiano y comparado*. Grupo Editorial Ibáñez.

GONZALEZ, Leslie. (2015). *Acción de repetición, ineficaz respecto de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos en Colombia*. Universidad Militar Nueva Granada.

HINESTROZA, Fernando. (2007). *Tratado de las Obligaciones*. Universidad Externado de Colombia.

JIMÉNEZ, M. (2007). *Interventoría de proyectos públicos*. Universidad Nacional de Colombia.

LAMPREA, Pedro. (2007). *Contratos estatales. Ley 80 de 1993*. Editorial. Temis S.A.

MÁRMOL, G. (2013). *Análisis de la supervisión del contrato estatal: función de vigilancia y mecanismo anticorrupción*. *Revisa Academia & Derecho*, 145- 169. 2013.

MESA, L. (2002). *La actividad contractual y la responsabilidad en la administración pública: elementos para determinar la responsabilidad del servidor público y los particulares, enfoque disciplinario fiscal y penal, nuevo sistema de vigilancia para la contratación estatal, SICE*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

MESTRE y GARCÉS. (2004). *La Acción de Repetición y el Llamamiento en Garantía Ley 678 de 2001*. Pontificia Universidad Javeriana.

MOLINA y CAÑÓN. (2018). *La acción de repetición*. Medellín, Colombia: Sello editorial Universidad de Medellín.

MONTOYA, L. (2013). *La presunción de dolo y de culpa grave en la acción de repetición contra el servidor público: un desborde del legislador*. *Pensamiento Jurídico*. Universidad Nacional de Colombia.

MORALES, Carlos. (2012). *Sanciones pecuniarias en la Contratación estatal*. Bogotá D.C. Ediciones Universidad del Rosario.

POSADA, Ricardo. (2008). *El dolo en el Código penal de 2000*. Temas de derecho penal. Universidad de los Andes.

RAMÍREZ, Sebastián. (2020). *Los supervisores e interventores de los Contratos Estatales. Su responsabilidad civil o patrimonial frente a la Debida ejecución de los contratos vigilados*. Universidad Pontificia Bolivariana.

REYES, Laura. (2007). *Ley de contratación administrativa. Reforma a la contratación estatal. Colección Textos de Jurisprudencia*. Universidad del Rosario.

RINCÓN, J. (2012). *Del “descontrol” de la producción normativa en materia de contratación pública en Colombia*. Universitas.

RUIZ, Manuela. (2019). *Conceptualización jurídica del contrato de obra pública: un acercamiento normativo y jurisprudencial*. Universidad libre.

SOLANO, Jorge. (2000). *Procedimiento contractual estatal aplicado*. Bogotá D.C. Doctrina y Ley Ltda.

SOLÍS, Romel. (2004). *La supervisión de obra*.

TAMAYO, Javier. (2007). *Tratado de responsabilidad civil*. Editorial. Legis.

TORRES, J. (2016). *La transparencia y el buen gobierno: una perspectiva desde los derechos humanos y las obligaciones de los gobiernos locales*. Bogotá. Universidad Católica de Colombia.

URIBE, Jairo. (2016). *Acción de repetición. Una herramienta de origen constitucional olvidada en Colombia*. Universidad de los Andes.

VELASCO y VLADIMIR J. (2015). *Teoría del derecho, neoconstitucionalismo y modelo de estado constitucional en el contexto colombiano*. Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política.

## **JURISPRUDENCIA**

### **Corte Constitucional**

Corte Constitucional. *Sentencia C – 529 de 1993*. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. *Sentencia C – 949 de 2001*. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. *Sentencia T – 621 de 2005*. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional. *Sentencia C – 832 de 2001*. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

### **Consejo de Estado**

Consejo de Estado. *Sentencia del 07 de marzo de 2016, expediente 51.860*. C.P. Guillermo Sánchez Luque.

Consejo de Estado. *Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente 30.832*. C.P. Alier Hernández Enríquez.

Consejo de Estado. *Sentencia del 22 de julio de 2009, expediente 17.552*. C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

Consejo de Estado. *Sentencia 24266 de 2013*. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Consejo de Estado. *Sentencia No. 00362 de 2016*. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado. *Sentencia del 10 de diciembre de 2018, radicado No: 41001-23-31-000-2010-00166-01*. C.P. César Palomino Cortés.

Consejo de Estado. *Proceso de reparación directa No. 1998 – 00362*. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

### **Corte Suprema de Justicia**

Corte Suprema de Justicia. *Sentencia del 23 de abril de 2003, expediente 7651*. M.P. Silvio Fernando Trejos Bueno.

Corte Suprema de Justicia. *Sentencia S – 011 del 6 de abril de 1999*. M.P. José Fernando Ramírez Gómez.

### **CONCEPTOS**

#### **Consejo de Estado**

Concepto 2271 del 10 de mayo de 2016. C.P. Álvaro Namén Vargas.

Concepto No. 1642 del 9 de junio de 2005. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

### **FALLO DISCIPLINARIO**

Fallo disciplinario No. 162 – 97771 de 2004. Procuraduría General de la Nación.

### **ORDENAMIENTO JURÍDICO**

#### **Compendios normativos**

Constitución política de 1991. Segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Colombia.

Código sustantivo del trabajo. Esta edición se trabajó sobre la publicación de la Edición Oficial del CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO, con sus modificaciones, ordenada por el artículo 46 del Decreto Ley 3743 de 1950, la cual fue publicada en el Diario Oficial No 27.622, del 7 de junio de 1951, compilando los Decretos 2663 y 3743 de 1950 y 905 de 1951.

Código civil. Ley 84 de 1873. Diario Oficial No. 2.867 de 31 de mayo de 1873.

Código Penal. Ley 599 de 2000. Diario Oficial No. 44.097 de 24 de julio de 2000.

### **Legislación**

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993.

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

Ley 678 de 2001. Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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.

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.

### **Decretos**

Decreto 1463 de 2022. Por el cual se corrige un yerro en la Ley 2195 de 2022 "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

### **OTROS ÁMBITOS JURÍDICOS**

COPNIA. Consejo nacional de ingeniería. Procedimiento de supervisión de contratos. CT-PR – 08 Vigente a partir de diciembre de 2021. 5ª versión. pp. 6-38.

Colombia. Alcaldía de Medellín. Manual práctico de interventoría. Medellín 18 de Marzo del 2005.

MANUAL DE SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA. MADSIG. Sistema integrado de gestión. Bogotá. 2021.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Guía para el ejercicio de las funciones de Supervisión e Interventoría de los contratos del Estado. G-EFSICE-01. Pág. 4

Consejo de estado. JUSTICIA GUÍA CONTROL. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. 2018. Bogotá.