

GUÍA PARA ADELANTAR EL PROCESO SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO CONTRACTUAL

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE-
2026

Director General
Cristóbal Padilla Tejada

Secretaria General
Ana María Tolosa Rico

Subdirectora de Negocios
Yenny Liseth Pérez Olaya

Subdirectora de Gestión Contractual
Carolina Quintero Gacharná

Subdirector de Información y Desarrollo Tecnológico (IDT)
Richard Ariel Bedoya De Moya

Subdirectora de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico (EMAE)
Marina de las Mercedes Avendaño Carrascal

Asesor Experto de Despacho
José Tarcisio Gómez Serna

Asesor de Planeación, Políticas Públicas y Asuntos Internacionales
César Andrés Barros de la Rosa

Asesor de Comunicaciones Estratégicas
Richard Camilo Romero Cortés

Asesora Experta de Despacho
Sindy Alexandra Quintero Hernández

Asesor Experto de Despacho
Luis Enrique Perea Garcés

Asesor Experto de Despacho
William Javier Murcia Acevedo

Asesora de Control Interno
Edith Cárdenas Herrera

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	6
2. Objetivo	6
3. Alcance	7
4. Marco conceptual y normativo	8
5. Potestad sancionatoria de la administración en la contratación estatal	11
5.1 Fundamento y naturaleza jurídica de las cláusulas sancionatorias	11
5.2 Diferencias entre potestad sancionatoria administrativa y cláusulas excepcionales de la administración	11
5.3 Partes e intervinientes en el proceso sancionatorio administrativo contractual	14
5.4 Límites en el ejercicio de la potestad sancionatoria contractual	16
6. Mecanismos para ejercer la potestad sancionatoria administrativa contractual	17
6.1 Declaratoria del incumplimiento	17
6.1.1. Multas.....	18
6.1.2. Cláusula penal	19
6.1.3. Caducidad del contrato	22
6.2 Conclusiones	24
7. Procedimiento Sancionatorio Administrativo Contractual ...	25
7.1 Preparación del informe de incumplimiento	26
7.2 Inicio de la actuación	28
7.3 Citación a audiencia	28
7.4 Desarrollo de la Audiencia	31
7.4.1 Presentación de las circunstancias de hecho, normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista	31
7.4.2 Presentación de descargos.....	31



7.4.3	Práctica y valoración de pruebas.....	32
7.4.4	Adopción y notificación de la decisión	38
7.4.5	Notificación y ejecutoria del acto administrativo	38
7.5	Suspensión de la audiencia.....	39
7.6	Interposición y resolución de recursos	40
7.7	Normativa aplicable en aspectos procesales	41
8.	Criterios para la imposición de imposición de sanciones.....	43
8.1	Proporcionalidad	43
8.2	Tipicidad.....	45
8.3	Tasación de perjuicios	46
9.	Requisitos del acto sancionatorio administrativo.....	47
9.1	Competencia	48
9.1.1	Material.....	48
9.1.2	Temporal.....	48
9.2	Forma.....	52
9.3	Motivación.....	52
9.4	Objeto.....	53
10.	Aplicación de principios en el proceso sancionatorio administrativo contractual.....	53
10.1	Debido proceso	54
10.2	Derecho de defensa y contradicción.....	54
10.3	Principio de legalidad.....	56
10.4	Presunción de inocencia	56
10.5	Non bis in idem	56
10.6	No reformatio in pejus	58
10.7	Carga de la Prueba	59
11	Control judicial del acto administrativo sancionatorio.....	59
11.1	Jurisdicción	59
11.2	Medios de control.....	60



11.3 Otros aspectos procesales	61
11.4 Suspensión de proceso sancionatorio	62
12. Efectos de la imposición de sanciones contractuales	63
12.1 Económicos y administrativos	64
12.2 Efectividad de las garantías	64
12.3 Publicación y registro de actos sancionatorios	65
12.4 Configuración de inhabilidades	66
13. Gestión del incumplimiento por parte de las entidades exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	68
13.1 Procedencia de la imposición de sanciones	68
13.2 Procedimiento y medios para hacer efectivas las sanciones contractuales	69
14. Buenas prácticas contractuales y recomendaciones	70
14.1 Previsión del incumplimiento	70
14.2 Documentación y trazabilidad del proceso	71
14.3 Estipulación de cláusulas claras, adecuadas y proporcionales.	72
14.4 Utilización de tecnologías de la comunicación e información	73
14.5 Recomendaciones para el desarrollo de audiencias	73
Referencias	75
CONTROL DOCUMENTAL	¡Error! Marcador no definido.

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla Nro. 1 – Fundamento Constitucional	9
Tabla Nro. 2 – Fundamento Normativo	10
Tabla Nro. 3 – Cuadro Comparativo cláusulas excepcionales y potestad sancionatoria contractual	13
Tabla Nro. 4 - Trámite interno informe del supervisor/interventor del presunto incumplimiento	26



Tabla Nro. 5 - Contenido mínimo del informe de incumplimiento del supervisor/interventor de presunto incumplimiento.....	27
Tabla Nro. 6 - Posibilidad de incluir alegatos de conclusión.....	37
Tabla Nro. 7 - Obligatoriedad de reportar caducidades, sanciones, inhabilidades y sentencias condenatorias.....	66
Tabla Nro. 8 - Causales de inhabilidades para contratar con el estado	67

BORRADOR

1. Introducción

El proceso sancionatorio administrativo contractual es un instrumento esencial dentro de la gestión pública, mediante el cual las Entidades Estatales ejercen su potestad de control y vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones. En este contexto, a través de las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, el ordenamiento jurídico colombiano dota a las Entidades contratantes de herramientas concretas como la imposición de multas, la cláusula penal pecuniaria y la declaratoria de caducidad, con el fin de proteger el interés general y garantizar que la ejecución contractual responda a los fines del Estado. Conocer este proceso no es solo una necesidad técnica, sino una responsabilidad de todos los servidores públicos vinculados a la actividad contractual.

Esta Guía busca que el proceso sancionatorio administrativo de carácter contractual adelantado por la Entidades Estatales se efectúe con estricta observancia del principio del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Las Entidades Estatales no pueden actuar de manera arbitraria, puesto que deben seguir un procedimiento reglado que le garantice a los interesados la oportunidad de conocer los cargos que se les imputan, presentar sus descargos y aportar las pruebas que estimen pertinentes. El desconocimiento de estas garantías puede derivar en la nulidad de los actos administrativos expedidos y comprometer la responsabilidad de las Entidades.

Igualmente, la presente guía tiene como propósito orientar de manera práctica y sistemática a los servidores públicos y operadores jurídicos en el correcto desarrollo del proceso sancionatorio administrativo contractual, desde la identificación del presunto incumplimiento de las obligaciones hasta la expedición del acto administrativo que resuelve de fondo. A través de sus distintas secciones, se encontrarán los fundamentos normativos aplicables, las etapas procedimentales que deben surtirse, las garantías que deben respetarse y los criterios que deben tenerse en cuenta al momento de graduar y motivar la sanción, todo ello con el objetivo de fortalecer una gestión contractual eficiente, transparente y ajustada a derecho.

2. Objetivo

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en su calidad de ente rector en materia de compras y contratación pública, publica *la*

Guía para adelantar el proceso sancionatorio administrativo contractual con la finalidad de fortalecer las capacidades de las Entidades Estatales en la adecuada aplicación de la potestad sancionatoria de la administración, brindando criterios jurídicos, procedimentales y prácticos que permitan adelantar dicho proceso con plena observancia de las garantías que le asisten a los contratistas y las compañías de seguros, cuando aplique.

En este sentido, esta Guía incorpora los desarrollos normativos y jurisprudenciales más recientes, con el fin de ofrecer una herramienta actualizada, útil y de fácil consulta que contribuya a la toma de decisiones informadas, a la reducción de la litigiosidad en materia contractual y al fortalecimiento de la transparencia e integridad en la gestión pública.

3. Alcance

Esta Guía se configura como un instrumento de buenas prácticas orientado a las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –esto es, la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y demás normas que lo sustituyan y/o complementen– así como a las entidades con regímenes de contratación exceptuados, con la finalidad de proporcionar lineamientos que permitan adelantar el proceso sancionatorio administrativo contractual en armonía con los fines y principios de la contratación estatal, asegurando que dicho proceso se desarrolle bajo parámetros de legalidad, transparencia, proporcionalidad y respeto por el principio del debido proceso. Sus principales destinatarios son los siguientes:

- a) Entidades Estatales.** A través de la presente Guía se busca que las Entidades conozcan y apliquen correctamente las disposiciones relacionadas con el ejercicio de la potestad sancionatoria en materia contractual, asegurando que el proceso se adelante de manera motivada, proporcional y conforme a la normativa vigente, con pleno respeto por los derechos de los contratistas.

- b) Contratistas.** Por medio de la presente Guía se brinda información de valor para orientar a los contratistas del Estado en el conocimiento de sus derechos y obligaciones dentro del proceso sancionatorio, con especial énfasis en las garantías que les asisten, las etapas procedimentales que

deben surtir y los mecanismos de defensa disponibles ante la formulación de cargos por presuntos incumplimientos contractuales.

c) Interesados, ciudadanos, veedores y órganos de control. A este grupo se brinda información sobre el proceso sancionatorio administrativo contractual, con el propósito de fortalecer sus capacidades de vigilancia y control social frente al ejercicio de esta potestad por parte de las Entidades Estatales. Con esto, se busca que ciudadanos, veedores y órganos de control comprendan la importancia de un proceso sancionatorio garantista como instrumento de protección del interés general y de transparencia institucional, de manera que puedan convertirse en multiplicadores de buenas prácticas y garantes de su correcta observancia.

En armonía con lo anterior, las Entidades Estatales, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1600 de 2024¹, deberán garantizar la observancia de esta guía en sus procesos contractuales como un mecanismo de buena práctica, sin que las exima de su deber de aplicar las normas vigentes sobre la materia, obligación de la cual deberán dejar constancia en los documentos del proceso.

Las expresiones utilizadas con mayúscula inicial en el presente documento deben ser entendidas con el significado que indica el Decreto 1082 de 2015. Los términos no definidos se comprenderán de acuerdo con su significado natural y obvio, según el contexto.

4. Marco conceptual y normativo

El procedimiento sancionatorio administrativo contractual es el conjunto de actuaciones que debe adelantar una Entidad Estatal cuando advierte un presunto incumplimiento de las obligaciones pactadas en un contrato estatal, con el propósito de determinar la responsabilidad del contratista y, de ser el caso, imponer las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico y en el clausulado del contrato. Su naturaleza es eminentemente administrativa, lo que implica que

¹ Por el cual se modifica el Capítulo 1 y 3 del Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, en lo relacionado con las Subcomisiones Técnicas de la Comisión Nacional de Moralización y la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

se rige por los principios de dicha función y, en particular, el principio del debido proceso, conforme con el artículo 29 de la Constitución Política.

Este procedimiento no constituye un ejercicio discrecional de la administración, sino una potestad reglada que debe ejercerse con fundamento en causales objetivas, debidamente motivadas y probadas. En ese sentido, el Consejo de Estado ha señalado de manera reiterada, que la imposición de sanciones contractuales exige la existencia de un incumplimiento demostrado, la observancia del procedimiento legalmente establecido y la proporcionalidad de la medida adoptada frente a la gravedad de la conducta².

El procedimiento sancionatorio administrativo contractual encuentra su sustento directo en la Constitución Política de 1991, cuyos mandatos orientan toda la actividad contractual del Estado. Los principales fundamentos constitucionales son los siguientes:

Tabla Nro. 1 – Fundamento Constitucional

<i>Artículo</i>	<i>Contenido principal</i>	<i>Implicaciones en la potestad sancionatoria contractual</i>
Artículo 29	Derecho fundamental al debido proceso en actuaciones judiciales y administrativas.	Ningún contratista puede ser sancionado sin haber sido citado, oído y vencido en el procedimiento correspondiente.
Artículo 90	Responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos imputables.	La administración debe actuar con cuidado y diligencia al sancionar, evitando actuaciones arbitrarias que comprometan la responsabilidad estatal.
Artículo 209	Principios de la función administrativa: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.	Estos principios deben orientar y limitar el ejercicio de la potestad sancionatoria, garantizando transparencia y equidad.

Fuente: Elaboración propia - Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

Por otro lado, el procedimiento sancionatorio administrativo contractual está regulado por un conjunto de disposiciones normativas que conforman un sistema integrado y coherente, entre las cuales se destacan las siguientes:

² El Consejo de Estado ha precisado que el ejercicio de la potestad sancionadora en materia contractual exige la observancia del debido proceso y del principio de proporcionalidad (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Sentencia del 23 de junio de 2010, Exp. 16.367, C.P. Enrique Gil Botero).



Tabla Nro. 2 – Fundamento Normativo

<i>Norma</i>	<i>Contenido Principal</i>	<i>Implicaciones en la potestad sancionatoria contractual</i>
<i>Ley 80 de 1993</i>	Artículo 13 Normatividad aplicable a los contratos estatales; 32 De los contratos estatales; y 40 Contenido del contrato estatal; 77 de la normatividad aplicable en las actuaciones administrativas.	<p>Los contratos que celebren las Entidades Estatales se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.</p> <p>Delimita los actos sujetos al control estatal. Celebrar un acto jurídico que genere obligaciones por fuera de las tipologías reconocidas, o desnaturalizar un tipo contractual para evadir controles, puede acarrear: nulidad absoluta, responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal.</p> <p>En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de ley 80 de 1993, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de estas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.</p> <p>Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo.</p>
<i>Ley 1150 de 2007</i>	Reforma estructural al Estatuto. Art. 17 incorpora el procedimiento previo a la imposición de sanciones, con audiencia al contratista.	Garantiza el derecho de defensa y contradicción, estableciendo la audiencia previa como requisito esencial.
<i>Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción</i>	Art. 86 desarrolla el procedimiento sancionatorio: comunicación de intención, audiencia de descargos, período probatorio y acto administrativo motivado.	Define las etapas obligatorias del procedimiento sancionatorio, convirtiéndose en el referente principal en la materia.



<i>Ley 1437 de 2011 – CPACA</i>	Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo. Se aplica de manera supletoria en lo no regulado por normas especiales.	Regula expedición, notificación e impugnación de actos administrativos en el marco sancionatorio contractual (Estas disposiciones son de aplicación supletoria).
---------------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia - Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

5. Potestad sancionatoria de la administración en la contratación estatal

5.1 Fundamento y naturaleza jurídica de las cláusulas sancionatorias

Las cláusulas sancionatorias en los contratos estatales son estipulaciones de naturaleza jurídica mixta, pues su incorporación en el contrato no es meramente convencional, es decir, tienen una parte legal –porque la norma lo impone– y una convencional –porque algunos de sus términos sí pueden ser negociados entre las partes dentro de los límites que fija la ley³-. Esto en la medida que la posibilidad de hacerlas efectivas unilateralmente sin necesidad de acudir al juez del contrato⁴, responde a una finalidad de interés público: asegurar el cumplimiento del objeto contractual y proteger los recursos del Estado ante conductas negligentes o incumplidas del contratista.

5.2 Diferencias entre potestad sancionatoria administrativa y cláusulas excepcionales de la administración

Una de las confusiones frecuentes en la práctica contractual es la equiparación entre la potestad sancionatoria administrativa contractual y las denominadas cláusulas excepcionales al derecho común. Si bien

³ “[...] en materia contractual prevalece la intención de las partes, de modo que cuando esta es clara debe primar sobre el sentido literal de las palabras [...]”. Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 30 de enero del 2026. Expediente 69.090. C.P: José Roberto Sáchica Méndez.

⁴ Ley 1150 del 2007. Artículo 17. Del derecho al debido proceso. “[...] La cláusula penal y las multas así impuestas se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva. [...]”.

ambas constituyen manifestaciones del poder especial que el ordenamiento jurídico reconoce a las Entidades Estatales en su condición de contratantes, presentan diferencias sustanciales que es necesario precisar para una correcta aplicación de cada figura.

- Las **facultades exorbitantes y/o cláusulas excepcionales**, reguladas en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993, son poderes excepcionales que la administración puede ejercer de manera unilateral para modificar, interpretar o terminar el contrato, o para declarar su caducidad, cuando así lo exija la preservación del interés general o la adecuada prestación del servicio público⁵. Estas facultades operan frente a situaciones de mayor gravedad e impacto sobre la ejecución contractual, y su ejercicio produce efectos sustanciales sobre la existencia o las condiciones del contrato. No todas las Entidades Estatales están habilitadas para pactar o ejercer estas cláusulas, pues la ley las reserva para contratos relacionados con la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes del Estado y actividades que comprometan el orden público.
- La **potestad sancionatoria contractual**, por su parte, tiene un alcance más acotado y específico: busca presionar el cumplimiento de las obligaciones contractuales o resarcir a la Entidad Estatal ante un incumplimiento concreto, sin que su ejercicio implique necesariamente la modificación o terminación del contrato. A diferencia de las facultades excepcionales, la potestad sancionatoria puede ser ejercida por todas las Entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, siempre que las cláusulas correspondientes hayan sido pactadas en el contrato o estén autorizadas por la ley, y requiere en todos los casos el agotamiento del procedimiento previo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

⁵ Rodríguez, Libardo. *Derecho administrativo general y colombiano*. 15ª ed. Bogotá: Editorial Temis, 2007. Pág. 450. [...] los contratos estatales se caracterizan en este aspecto por la inclusión de algunas cláusulas especiales. La especialidad de estas cláusulas consiste unas veces en que su contenido es extraño a los contratos de derecho privado, mientras que otras veces, a pesar de que pueden encontrarse en contratos comunes, en los estatales producen efectos extraños a aquellos, de manera que puede decirse que son especiales en cuanto a su contenido o en cuanto sus efectos.

Ahora, tratándose de la caducidad del contrato estatal, esta ostenta una doble naturaleza jurídica. Por una parte, se configura como una facultad excepcional de la administración, expresamente prevista en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993. Por otra, constituye simultáneamente una potestad sancionatoria contractual, conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que habilita a la Entidad para imponerla frente a incumplimientos graves que comprometan la ejecución del contrato. En consecuencia, la caducidad no es un instrumento unidimensional: opera como herramienta de control y gestión en su faceta excepcional, y como mecanismo de punición en su faceta sancionatoria.

En síntesis, mientras las cláusulas excepcionales inciden sobre la estructura y continuidad del contrato en función del interés general, la potestad sancionatoria opera como un mecanismo de gestión del incumplimiento dentro del marco de un contrato vigente, con finalidades coercitivas, preventivas e indemnizatorias claramente delimitadas por el ordenamiento jurídico.

Tabla Nro. 3 – Cuadro Comparativo cláusulas excepcionales y potestad sancionatoria contractual

<i>Aspecto</i>	<i>Cláusulas excepcionales</i>	<i>Potestad sancionatoria</i>
<i>Naturaleza</i>	Poderes excepcionales de la administración para modificar, interpretar, terminar o declarar la caducidad del contrato.	Mecanismo específico para presionar el cumplimiento o resarcir incumplimientos contractuales.
<i>Finalidad</i>	Preservar el interés general y asegurar la adecuada prestación del servicio público.	Gestionar incumplimientos concretos dentro de un contrato vigente, con fines coercitivos, preventivos e indemnizatorios.
<i>Impacto sobre el contrato</i>	Inciden directamente en la estructura y continuidad del contrato, pudiendo modificarlo o extinguirlo.	No alteran la existencia del contrato; se limitan a sancionar incumplimientos sin modificarlo o terminarlo.
<i>Ámbito de aplicación</i>	Reservadas para contratos sobre servicios públicos, explotación de bienes del Estado y actividades que comprometan el orden público.	Pueden ser ejercidas por todas las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, siempre que estén pactadas en el contrato o autorizadas por la ley.



<i>Procedimiento</i>	Ejercicio unilateral por la administración, con efectos sustanciales sobre el contrato. En todo evento, la actuación debe enmarcarse en el respeto al debido proceso ⁶ .	Requiere agotar el procedimiento previo del art. 86 de la Ley 1474 de 2011: comunicación, audiencia, pruebas y acto administrativo motivado.
----------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia - Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

5.3 Partes e intervinientes en el proceso sancionatorio administrativo contractual

El proceso sancionatorio administrativo contractual involucra a distintos sujetos que, en virtud de sus roles y funciones, participan de manera activa o incidental en su desarrollo. Su correcta identificación es fundamental para garantizar la validez del procedimiento y el respeto por los derechos de todos los involucrados. Estas son:

- a) **Entidad Estatal contratante:** es el sujeto activo responsable de adelantar el procedimiento en todas sus etapas, y titular de la potestad sancionatoria. Le corresponde identificar el presunto incumplimiento, comunicarlo al contratista, dirigir la audiencia de descargos, valorar el material probatorio, proferir el acto administrativo motivado que resuelva de fondo y resolver los recursos de reposición interpuestos por las partes del procedimiento. En el ejercicio de esta función, las Entidades Estatales actúa como autoridad administrativa, lo que le impone la obligación de obrar con objetividad, imparcialidad y plena sujeción al ordenamiento jurídico.

En ese orden de ideas, corresponde a la Entidad Estatal dirigir la audiencia adelantada en el marco del proceso sancionatorio administrativo contractual. Para tal efecto, dicha función deberá recaer en un funcionario que cuente con la competencia requerida.

- b) **Contratista:** es el sujeto pasivo del proceso sancionatorio, frente a quien se dirige la actuación administrativa por el presunto incumplimiento de sus obligaciones contractuales. En su condición

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 20 de febrero del 2020. Expediente 62533. C.P: Marta Nubia Velásquez Rico.

de parte, el contratista tiene el derecho fundamental a ser informado oportunamente de los cargos que se le formulan, a ser escuchado en audiencia, a presentar sus descargos, a aportar y controvertir pruebas, y a impugnar la sanción impuesta a través del recurso de reposición y, posteriormente, ante la jurisdicción contencioso administrativa.

- c) **Garante:** cuando el contratista ha constituido garantías a favor de la Entidad Estatal, el garante –que generalmente es una compañía de seguros o una entidad bancaria– tiene un interés jurídico directo en el resultado del proceso sancionatorio, toda vez que la declaratoria del incumplimiento puede dar lugar al llamamiento en garantía y a la efectivización de las pólizas o garantías constituidas. Por esta razón, el ordenamiento jurídico exige que el garante sea vinculado al proceso sancionatorio y que se le garantice igualmente el ejercicio de su derecho de defensa y contradicción.
- d) **Supervisor o interventor:** si bien no es parte formal del proceso sancionatorio, el supervisor o interventor del contrato cumple un rol determinante como soporte de la Entidad Estatal. Le corresponde documentar los incumplimientos advertidos, elaborar los informes que sustentan la formulación de cargos y acompañar a la Entidad Estatal durante el desarrollo del proceso sancionatorio. Su actuación debe ser objetiva, diligente y debidamente soportada, pues sus informes constituyen la base del acervo probatorio que fundamenta la decisión de la administración.
- e) **Órganos de control:** la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales, en ejercicio de sus funciones de control fiscal y disciplinario, pueden intervenir o supervisar el desarrollo del proceso sancionatorio en tanto este involucra el manejo de recursos públicos y la conducta de los servidores públicos responsables de adelantarlos. Su participación no incide en la decisión de fondo, pero su vigilancia contribuye a garantizar la transparencia.

5.4 Límites en el ejercicio de la potestad sancionatoria contractual

El ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa contractual no es ilimitada. El ordenamiento jurídico colombiano ha establecido un conjunto de límites de orden constitucional, legal y convencional que la Entidad Estatal debe observar en todo momento, so pena de incurrir en una actuación arbitraria susceptible de anulación por la jurisdicción contenciosa administrativa. Dichos límites son los siguientes:

- a) **Límites constitucionales.** El artículo 29 de la Constitución Política impone como límite absoluto el respeto por el debido proceso, el derecho de defensa y el principio de legalidad. Ninguna sanción puede imponerse sin que previamente se haya agotado el procedimiento establecido, sin que el contratista haya tenido la oportunidad real y efectiva de ejercer su defensa, y sin que la conducta sancionada esté previamente definida como causal de sanción en la ley o en el contrato.
- b) **Límites legales.** La potestad sancionatoria de las Entidades Estatales en materia contractual no es absoluta. Tanto la ley como la jurisprudencia⁷ han definido límites específicos que se concretan en: el principio de legalidad, dado que las sanciones solo pueden imponerse cuando están expresamente autorizadas por la norma y pactadas en el contrato; y el respeto al debido proceso, pues toda sanción requiere la tramitación previa de un procedimiento administrativo conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.
- c) **Límites convencionales.** Las cláusulas sancionatorias solo pueden aplicarse en los términos en que fueron pactadas en el contrato. La Entidad Estatal no puede extender el alcance de estas cláusulas más allá de lo expresamente acordado, ni imponer

⁷ “[...] Como ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, se debe verificar, siempre, si dicha potestad se encuentra autorizada por la ley y en el contrato mismo, toda vez que la administración debe tener en cuenta que siempre que se acuda a una de estas figuras, en materia contractual, deberá cumplirse, previamente, con los postulados propios del principio de legalidad”. Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Expediente 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009). Sentencia del 13 de noviembre del 2008. C.P: Enrique Gil Botero.

sanciones que no hayan sido previstas contractualmente, salvo que la ley las autorice de manera expresa. En ese sentido, el contrato actúa como un límite convencional que encuadra y delimita el ejercicio de la potestad sancionatoria frente al caso concreto.

- d) **Límites temporales.** La jurisprudencia del Consejo de Estado precisa que la facultad de imponer sanciones contractuales está sujeta a un límite temporal, en tanto solo puede ejercerse mientras el contrato se encuentre en ejecución o dentro del plazo de vigencia de las garantías constituidas. La Entidad que omita ejercer oportunamente esta facultad no podrá hacerlo con posterioridad a la liquidación⁸.

6. Mecanismos para ejercer la potestad sancionatoria administrativa contractual

Las Entidades Estatales podrán según la particularidad de cada caso, aplicar los siguientes mecanismos para ejercer la potestad sancionatoria administrativa en materia contractual y así, garantizar el cumplimiento del contrato o reparar el perjuicio que se cause cuando esto no sea posible.

6.1 Declaratoria del incumplimiento

Ante la inobservancia de las obligaciones pactadas en el contrato por parte del contratista, la Entidad Estatal está habilitada para declarar el incumplimiento mediante un procedimiento reglado, el cual se explica en el numeral 7 de la presente guía. En ese sentido, al declarar el incumplimiento del contrato, la Entidad podrá imponer multas, hacer efectiva la cláusula penal, decretar la caducidad del contrato e imputar las sanciones que previamente se hayan pactado en el clausulado del contrato⁹.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Expediente. 63001-23-33-000-2018-00132-01(64154) de 2020. C.P: Marta Nubia Velásquez Rico.

⁹ Ley 1474 de 2011. Artículo 86. “[...] Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. [...]”

Por otra parte, conforme a la doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹⁰, podría señalarse que las sanciones contractuales se encuentran distribuidas en tres grupos, de la siguiente manera:

- a) **Coercitivas o compulsorias.** Tienen por objeto que el contrato se pueda cumplir dentro del término y las condiciones pactadas.
- b) **Pecuniarias.** Buscan la efectividad de las cláusulas penales.
- c) **Resarcitorias.** Le permiten a la Entidad sancionar a su contratista y poner fin al contrato debido al incumplimiento total y grave de las obligaciones a cargo de este.

6.1.1. Multas

Las multas tienen una función esencialmente compulsoria, pues su propósito es persuadir al contratista para que cumpla con las obligaciones contractuales que aún no generan un perjuicio grave o irremediable para la Entidad Estatal, ya que el incumplimiento aquí es parcial. El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 faculta a las Entidades para imponerlas de manera unilateral, siempre y cuando hayan sido pactadas en el contrato conforme con a las disposiciones civiles y comerciales¹¹. Su función sancionatoria no tiene el carácter de indemnizatorio, a diferencia de la cláusula penal¹².

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de octubre de 2013. Radicación No. 11001-03-06-000-2013-00384-00 (2157). C.P: Álvaro Namen Vargas.

¹¹ Ley 80 de 1993. Artículo 13. “[...] Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente en esta ley. [...]”.

¹² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 13 de diciembre de 2022. Radicación interna: 2489. Número Único: 11001-03-06-000-2022-00250-00. C.P: María del Pilar Bahamón Falla.

En cuanto al límite temporal para imponerla, se aclara que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹³, las Entidades Estatales podrán multar a su contratista durante la fase de ejecución del contrato. Por otra parte y atención a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, se sugiere a las Entidades Estatales tener presente que la decisión de multar no debe basarse en criterios subjetivos o infundados, pues esto sólo será procedente, como se indicó, si la multa se pactó en el contrato y cuando se encuentre pendiente la ejecución de las obligaciones por parte del contratista.

Ejemplo de incumplimiento de parcial: Una empresa contratada para construir una carretera, ejecuta la obra conforme a las especificaciones técnicas y el cronograma principal, pero en el ejercicio de esto incumple una de sus obligaciones accesorias respecto de la gestión ambiental, ya que no entregó el informe mensual de manejo de escombros en el mes cinco (5) de ejecución y acumula temporalmente material de excavación en una zona no autorizada por tres (3) semanas.

¿Por qué aplica? Se trata de un incumplimiento parcial de obligaciones accesorias del contratista que, no afectan el objeto del contrato ni le generan un perjuicio irremediable al interés general perseguido por la Entidad Estatal con dicho contrato. En esta medida la Entidad Contratante puede considerar multar al contratista con el fin de conminarlo al cumplimiento de dichas obligaciones.

6.1.2. Cláusula penal

Mediante esta “una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal”¹⁴. De ahí que, la cláusula penal se considere como una obligación

¹³ Ver nota al pie No. 8

¹⁴ Código Civil. Artículo 1592.

accesoria en la que el contratista se compromete a pagar una suma de dinero estimada de manera previa, en caso de que incumpla alguna de sus obligaciones, pues con su imposición y ejecución, se le penaliza por el incumplimiento grave del contrato¹⁵, que puede ser parcial o total.

En efecto, podría considerarse que la cláusula penal cumple las siguientes funciones:

- Estima de manera anticipada los perjuicios causados;
- Es un medio para conminar al contratista; y,
- Constituye una garantía de cumplimiento de la obligación principal.

El Código Civil Colombiano trata la cláusula penal pecuniaria en los artículos 1592 y subsiguientes, definiéndola como: “[...] aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal”.

Así las cosas, la cláusula penal presenta una doble naturaleza dentro del derecho de las obligaciones: por un lado, puede cumplir una función moratoria, cuando su finalidad es sancionar el retraso en el cumplimiento de la obligación principal, incentivando su ejecución oportuna; y por otro, puede tener un carácter compensatorio, al operar como una estimación anticipada de los perjuicios derivados del incumplimiento definitivo. Esta dualidad permite a las partes prever, según el caso, las consecuencias jurídicas del incumplimiento o la mora, tal como lo ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia¹⁶ de la siguiente manera:

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de noviembre del 2008. Radicado. 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009). C.P: Enrique Gil Botero.

¹⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia SC3047-2018 de 31 de julio de 2018. Rad. 25899-31-03-002-2013-00162-01. M.P. Luis Alonso Rico Puerta.



“[...] se denomina «cláusula penal» al acuerdo de las partes sobre la estimación de los perjuicios compensatorios o moratorios, para el evento del incumplimiento del convenio o la mora en la satisfacción de las obligaciones derivadas del mismo, recibiendo en el primer caso el nombre de «cláusula penal compensatoria» y en el segundo, «cláusula penal moratoria»; así mismo se reconoce, que cumple la función complementaria de apremiar al deudor para el adecuado cumplimiento de la prestación.

En virtud de lo anterior, cabe señalar, que dicho pacto tiene el carácter de una «obligación accesoria», en cuanto tiene por objeto asegurar el cumplimiento de otra obligación; igualmente, constituye una «obligación condicional», porque la pena solo se debe ante el incumplimiento o retardo de la «obligación principal»; y también puede representar una liquidación convencional y anticipada de los perjuicios en caso de configurarse alguno de tales supuestos”. [Subrayas propias]

En línea con lo anterior, se entiende que la cláusula penal puede ser de tipo moratoria o compensatoria, ya que de acuerdo con la descripción del artículo 1592 del Código Civil, ésta se estipula o pacta, para el caso de “no ejecución o retardo en la ejecución de la obligación principal”, entendiéndose por carácter moratorio, cuando existe obligación de reparar el daño por mora, o por su carácter compensatorio “cuando tiene por objeto reparar el daño causado por incumplimiento de la obligación”.

De conformidad con lo anterior, la normatividad vigente concede a las partes la posibilidad de incluir en el contrato el cálculo anticipado de los perjuicios que representará el incumplimiento contractual que, podrá hacerse efectiva con la declaratoria de incumplimiento, en caso de pactarse una cláusula penal compensatoria. En la misma línea, permite constreñir al contratista en caso de retardo en el cumplimiento de obligaciones pactadas, en el supuesto de pactarse una cláusula penal moratoria.

En ese sentido, se recomienda a las Entidades Estatales establecer la cláusula penal conforme con la particularidad del objeto que pretendan contratar, así como en atención a los riesgos identificados en sus estudios previos que podrían materializarse en caso de incumplimiento.

Finalmente, en cuanto al límite temporal para el ejercicio de la cláusula penal, resulta a bien aclarar que esto será procedente si se encuentra pendiente la ejecución de obligaciones por parte del contratista, pues el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, no lo limitó al plazo de ejecución del contrato, por lo que puede extenderse hasta su liquidación.

Ejemplo de incumplimiento grave: Una empresa contratada para instalar el sistema de software de un hospital público, entrega una plataforma que no funciona y sufre caídas continuas. La empresa se niega a reparar los daños del sistema durante un (1) mes, lo que afecta la asignación de citas médicas y la atención de pacientes.

¿Por qué aplica? Se trata de un incumplimiento grave por parte del contratista, que afecta tanto la prestación del servicio de salud como el interés público perseguido con dicho contrato. Por lo que, la Entidad contratante puede considerar hacer efectiva la cláusula penal pactada en el contrato.

6.1.3. Caducidad del contrato

Este tipo de sanción le permite a la Entidad Estatal terminar el contrato y liquidarlo de manera unilateral. Podría indicarse que constituye a la sanción contractual más fuerte o severa que la Entidad le impone al contratista que ha incumplido sus obligaciones de manera parcial o total y que han afectado de manera grave y directa la ejecución del contrato.

Las Entidades Estatales se encuentran facultadas para decretar la caducidad del contrato, conforme a las reglas dispuestas en

el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, que entre otros aspectos señala que esto deberá realizarse mediante acto administrativo motivado. Lo anterior, guarda su fundamento en que, en caso de declararse, no sólo se sancionará al contratista incumplido, sino que este no podrá ser beneficiario de ninguna indemnización y estará sujeto a las inhabilidades correspondientes¹⁷.

De otra parte, debe precisarse que este tipo de sanción a diferencia de la cláusula penal, según la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁸, sólo puede declararse durante el plazo de ejecución del contrato, pues la razón de ser de esta es poner fin a la relación contractual ante el incumplimiento grave y amenazante de los fines estatales perseguidos con dicho contrato.

En contexto y atendiendo a la severidad de esta sanción, se sugiere a las Entidades Estatales tener en cuenta las pautas desarrolladas por el Consejo de Estado para declarar la caducidad de un contrato estatal¹⁹. Estas se relacionan a continuación:

- El incumplimiento de obligaciones principales a cargo del contratista;
- Que se afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato, lo cual significa que no basta el simple incumplimiento, sino que este debe ser de tal magnitud que impida el cumplimiento de las prestaciones del contrato;

¹⁷ Ley 80 de 1993. Artículo 8. [...] "1o. Son inhábiles para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales:

[...]

c) Quienes dieron lugar a la declaratoria de caducidad.

[...]".

¹⁸ Ver nota al pie No. 8.

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 12 de junio de 2013. Radicado No. 25000-23-26-000-2002-01795-01(27199). C.P: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

- Que se evidencie que puede conducir a su paralización, es decir, que pueda impedir el cumplimiento del objeto contractual;
- Que no medie o coexista un incumplimiento de las obligaciones por parte de la Entidad Estatal o que ella haya puesto al contratista en situación de incumplimiento; y,
- Que su aplicación este precedida de audiencia del contratista.

Ejemplo de incumplimiento de obligaciones principales:

Una empresa contratada para construir una carretera deja de ejecutar la obra durante tres (3) meses consecutivos sin justificación. No es un retraso menor, pues a ese momento el avance de la obra es cero y los plazos contractuales se vencen sin posibilidad de recuperación.

¿Por qué aplica? No se trata de un simple atraso, ya que la paralización total de la obra impidió que el contrato cumpliera su objeto y perjudicó de manera irremediable los fines perseguidos por la Entidad Estatal. Por lo que, al ser de esta magnitud el incumplimiento, la Entidad Estatal puede determinar si declara la caducidad del contrato.

6.2 Conclusiones

De acuerdo con todo lo indicado, se aclara que independiente del tipo de sanción que pretenda aplicar la Entidad Estatal, el ejercicio de esta facultad exige la observación de los siguientes aspectos:

- Que exista un vínculo contractual;
- Que se configure de manera objetiva, un incumplimiento imputable al contratista; y,
- Que se agote el procedimiento administrativo de manera previa establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior, sin que la Entidad Estatal pueda prescindir de alguno de estos, pues en caso de hacerlo podrá comprometer la legalidad

del acto administrativo que profiera en el desarrollo del proceso sancionatorio administrativo contractual.

7. Procedimiento Sancionatorio Administrativo Contractual

Tal y como se ha especificado a lo largo del documento el procedimiento sancionatorio administrativo de naturaleza contractual corresponde a la herramienta efectiva para que las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, puedan adelantar en sede administrativa procedimientos tendientes a la declaratoria de incumplimiento, imposición de multas, sanciones pactadas en el contrato, hacer efectiva la cláusula penal y declarar la caducidad.

En este escenario la Entidad, en ejercicio de las facultades concedidas deberá ejercerlas con respeto a los principios de la actuación administrativa, así como de las garantías procesales reconocidas en virtud del artículo 29 de la Constitución Política de 1991 a los sujetos procesales.

Es importante precisar que el procedimiento es reglado conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, prefiriendo la aplicación de dicha norma especial, sin perjuicio de que, podrá complementarse el contenido de la misma con las condiciones generales aplicables a los procedimientos administrativos en general y la normas generales en materia procedimental, siempre y cuando no riña con el carácter especial, concreto y determinado del procedimiento, en virtud de lo establecido en el artículo 77 de la Ley 80 de 1993.

En función de lo anterior, en jurisprudencia reciente el Consejo de Estado ha precisado que el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 tiene carácter especial y regula de manera integral la imposición de multas, sanciones y la declaratoria de incumplimiento en materia contractual respecto de los contratos suscritos en el marco de las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En consecuencia, solo procede acudir de manera supletiva al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo cuando exista ausencia total de regulación frente a un aspecto específico²⁰.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 24 de marzo de 2026. C.P.: Nicolás Yepes Corrales.

De esta manera, se presenta un gráfico que ilustra las actuaciones desplegadas en el marco de la actuación previo al inicio de la actuación administrativa de carácter contractual.

Tabla Nro. 4 - Trámite interno informe del supervisor/interventor del presunto incumplimiento

1. Identificación de la existencia del presunto incumplimiento contractual.
2. Preparación de informe de presunto incumplimiento con sus respectivos anexos.
3. Remisión a órdenes del delegado el informe de presunto incumplimiento.
4. Verificación del insumo para la emisión de la citación a audiencia pública de la que trata el artículo 86 de la ley 1474 de 2011.
5. Notificación efectiva de la citación emitida a contratista y su garante por medio idóneo.

Fuente: Elaboración propia - Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

7.1 Preparación del informe de incumplimiento

Dentro de las actuaciones imprescindibles que se requieren por parte de la Entidad Estatal, se tienen algunas labores que identificaremos como previas que conllevarán finalmente a la apertura del proceso administrativo sancionatorio de naturaleza contractual con miras a la verificación de existencia o no, de presunto incumplimiento contractual, el cumplimiento defectuoso o tardío de las obligaciones contractuales.

El supervisor y/o el interventor del contrato, en ejercicio de sus funciones de seguimiento, vigilancia y control, debe mantener actualizada la información contractual, con la verificación constante del cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la relación negocial. Es en fundamento de dicho seguimiento especializado que deberá advertirse oportunamente la existencia de presunto incumplimiento contractual²¹.

²¹ De conformidad con los plazos previstos de manera general en los Manuales de Interventoría y Supervisión internos de las Entidades, para la presentación del informe de presunto incumplimiento, estos deben observar criterios de razonabilidad y celeridad, de manera que resulten congruentes con la finalidad del procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual busca garantizar una respuesta oportuna y eficaz frente a posibles incumplimientos contractuales, evitando dilaciones injustificadas que puedan afectar la efectividad de la actuación administrativa.

A partir de lo anterior se tendrán las herramientas para la elaboración del informe de incumplimiento al corresponder al fundamento de la actuación administrativa, como mínimo deberá conceder al delegado para ejercer la facultad sancionatoria los elementos establecidos en el mismo artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 de manera determinada, con el fin de que ejerza las funciones competenciales a su cargo.

Siendo así, deberán desplegarse las verificaciones correspondientes para lograr la identificación como mínimo de los siguientes elementos:

Tabla Nro. 5 - Contenido mínimo del informe de incumplimiento del supervisor/interventor de presunto incumplimiento

INFORME DE PRESUNTO INCUMPLIMIENTO	
CONTENIDO	OBSERVACIONES A TENER EN CUENTA
LOS HECHOS	<ul style="list-style-type: none"> - Narración que debe ser detallada y cronológica - Debe incluir las comunicaciones en doble vía derivadas de la actuación por el presunto incumplimiento - La conclusión debe corresponder a la imputación realizada
LOS PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS	<ul style="list-style-type: none"> - No deben corresponder en ningún sentido a prejuiciamiento de la situación de incumplimiento - Deben ser claros y fundamentados en las obligaciones contractuales.
LAS NORMAS O CLÁUSULAS PRESUNTAMENTE VIOLENTADAS	<ul style="list-style-type: none"> - Se incluirán las cláusulas presuntamente vulneradas del contrato, anexos técnicos y demás documentos que formen parte de la determinación contractual. - Deberán incluirse en su totalidad las principales, así como, las que se vean afectadas de forma más indirecta.
CONSECUENCIAS QUE PODRÍAN DERIVARSE DE LA ACTUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación contractual de la que derivaría la consecuencia a aplicarse en curso de la actuación. - Tasación clara y expresa que podría presentarse en el marco del proceso de encontrarse probado el presunto incumplimiento contractual.

Fuente: Elaboración propia - Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

Los elementos descritos deberán ser presentados y puestos a disposición del delegado para la facultad sancionatoria por escrito, en los formatos destinados para tal fin por la Entidad en caso de existir, con la totalidad de pruebas en su poder que den cuenta de la existencia de presunto incumplimiento contractual.

Por otro lado, la Entidad Estatal debe prever mecanismos que garanticen el ejercicio oportuno y válido de la potestad sancionatoria, especialmente en aquellos eventos en los que el supervisor o interventor omita promover el inicio del trámite correspondiente. En tales casos, resulta procedente que la Entidad evalúe la asignación de dicha competencia (elaboración del informe de incumplimiento) al ordenador del gasto o a otro funcionario *ad hoc* que cuente con facultades suficientes para impulsar y adelantar la actuación administrativa, asegurando el cumplimiento de las garantías del debido proceso y la validez de las decisiones que se adopten.

7.2 Inicio de la actuación

La actuación sancionatoria administrativa de naturaleza contractual inicia con la notificación a los sujetos procesales de la citación a audiencia pública de la que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante tener en cuenta que la expedición del referido documento, conlleva actividades previas por parte de la Entidad como lo es, la elaboración del informe de incumplimiento de presunto incumplimiento que sustentara la actuación que estará a cargo de quien ejerce el seguimiento, vigilancia y control del negocio jurídico, de conformidad con las regulaciones internas y procedimentales que se tengan en la Entidad y sin perder de vista la importancia y connotación concedida por el legislador a dicha actuación²².

7.3 Citación a audiencia

De conformidad con lo preceptuado en el literal a del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la citación a audiencia pública deberá contener como mínimo los siguientes requisitos:

²² Se aclara el alcance de los deberes de supervisores e interventores, y se les hace responsables de poner en conocimiento de la entidad contratante los posibles actos de corrupción, así como de alertar oportunamente sobre posibles incumplimientos. La falta de información oportuna a la entidad por parte de supervisores e interventores los hará solidariamente responsables con el contratista por los perjuicios causados, amén de las responsabilidades personales que se generen en materia disciplinaria para los servidores y de inhabilitación para los interventores. Lo anterior de acuerdo a lo establecido por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en la Cartilla "Estatuto Anticorrupción – Ley 1474 de 2011 Avances y desafíos tras cinco años de su expedición". Disponible en: [Aquí](#)

- Mención expresa y detallada de los hechos que la soportan.
- El informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación.
- Enunciación de las normas o cláusulas posiblemente violadas.
- Enunciación de las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en caso de encontrarse probado el presunto o presuntos incumplimientos endilgados.
- El lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia.
- Igualmente, resulta prudente precisar que, la citación deberá ser remitida y notificada a los sujetos procesales, esto es al contratista y su garante.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las Entidades Estatales podrán efectuar dichas citaciones a los sujetos procesales a través de medios electrónicos, siempre que se garantice la autenticidad, integridad y disponibilidad de la información transmitida.

En consideración a la garantía del derecho a la defensa y contradicción, se sugiere tener en cuenta lo siguiente:

- Remitir los anexos en un medio que permita su fácil acceso sin ningún tipo de dilación. Por ejemplo, los enlaces de *onedrive* sin restricciones temporales y/o personales. En caso de presentar inconvenientes con esta herramienta preferir las carpetas en formato ZIP.
- En los casos en que el contratista corresponda a un consorcio o unión temporal, la citación a la audiencia deberá remitirse al representante designado, de conformidad con las facultades y condiciones previstas en el respectivo documento de conformación. No obstante, con el propósito de favorecer el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, especialmente considerando el régimen de responsabilidad aplicable a cada uno de sus integrantes, la Entidad podrá remitir adicionalmente la citación a cada uno de ellos. Esta actuación constituye una medida facultativa que la Entidad puede valorar en cada caso concreto y no una obligación cuyo incumplimiento afecte, por sí mismo, la validez del trámite adelantado.

- Verificar que los documentos remitidos para iniciar el procedimiento se encuentren debidamente suscritos, adjuntando especialmente el informe de presunto incumplimiento y sus anexos correspondientes.
- Utilizar como medio de remisión un correo certificado de preferencia y/o cualquier medio electrónico a disposición que permita validar el acceso a la respectiva notificación, dejando en el expediente respectivo las constancias de entrega.
- Utilizar las direcciones físicas y electrónicas autorizadas contractualmente y complementar con las inscritas en el Certificado de Cámara de Comercio a la que se encuentre adscrito el contratista.
- Determinar un plazo razonable posterior a la citación a audiencia pública para su celebración con el fin de que los sujetos procesales puedan proceder con la preparación de sus descargos y demás actos procesales que estimen pertinentes en defensa de sus intereses. El plazo varía según la complejidad del caso, y se recomienda como mínimo cinco (5) días hábiles²³.

²³ “[...]La citación debe hacerse con un plazo anterior a la audiencia, razonable y suficiente, de modo que el contratista y la aseguradora puedan prepararse para la misma. Dado que la norma no estipuló dicho término se considera que el mismo no debería ser inferior, como mínimo de cinco (5) días hábiles, según la complejidad del hecho que genera la citación a audiencia, plazo que es el que comúnmente utiliza la legislación colombiana para hacer por ejemplo citaciones para notificaciones, o el que se utiliza por ejemplo para citar a audiencias en procesos disciplinarios verbales (Ley 734 de 2002)”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 30 de enero del 2026. Expediente: 25000-23-26-000-2011-00491-01 (69.090) C.P: José Roberto Sáchica Méndez.

[...]

Juzgado 65 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá. Sentencia del 14 de diciembre del 2018. Exp. 11001-33-43-065-2018-00450-00. “[...] Es deber de los contratistas cumplir con el objeto contratado y si existen cuestionamientos sobre la ejecución contractual debe responder casi que inmediatamente a lo que se le plantea, pues ¿Quién más que el ejecutor de una obra que conoce de primera mano el avance del objeto contractual y los pormenores acerca de su ejecución para responder a lo que se le cuestiona? El contratista debe tener la información de los avances de su obra en tiempo real y debe dar respuesta célere a los cuestionamientos de la interventoría o de los demás entes de control. Ostenta una responsabilidad social de mayor envergadura al momento de rendir cuentas de su gestión, pues se trata de un asunto de vigilancia de los recursos públicos que son de todos. La sociedad tiene grandes expectativas sobre la ejecución de obras públicas y los contratistas deben saber responder a ella. Razón por la cual, el legislador concibió un procedimiento oral y efectivo para imponer sanciones contractuales a los contratistas incumplidos a través de una única audiencia conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011”.

- Ahora bien, cuando se verifique la inasistencia de alguna de las partes a la audiencia y conste que la convocatoria fue debidamente notificada en los términos legales y reglamentarios aplicables, la Entidad podrá continuar con el desarrollo de la actuación administrativa. Lo anterior, en la medida en que con la notificación oportuna y válida se entiende garantizado el debido proceso, así como el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, sin que la ausencia injustificada de las partes constituya, por sí misma, un obstáculo para el avance y decisión del trámite correspondiente²⁴.

7.4 Desarrollo de la Audiencia

7.4.1 Presentación de las circunstancias de hecho, normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista

Una vez instalada la audiencia pública de la que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 por parte del funcionario competente en la Entidad para el conocimiento del trámite, previa verificación de los asistentes y el reconocimiento de personería jurídica para actuar, deberá proceder a presentar las circunstancias de hecho, normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista de encontrarse probados los presuntos incumplimientos contractuales.

7.4.2 Presentación de descargos

En este estado de la diligencia el director de la audiencia, quien se recomienda sea un funcionario con conocimiento jurídico y contractual y que cuenta con competencia para ello, concederá la oportunidad para que los sujetos procesales (contratista y su garante) presenten los descargos y material probatorio, la

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de marzo de 2026. Rad. 66878. C.P: Nicolás Yepes Corrales.

solicitud de pruebas si así lo consideran, así como, cualquier otro acto de defensa que pretenda hacer valer.

Es importante indicar que se debe garantizar de manera eficaz el derecho a la defensa y la contradicción, por lo que el término concedido para presentar sus descargos debe ser suficiente y razonable para permitir a los sujetos procesales exponer a fondo sus argumentos, así como decretar si resulta necesario, pertinente y útil la práctica de las pruebas²⁵.

7.4.3 Práctica y valoración de pruebas

En el marco de lo preceptuado por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se tiene que, las partes podrán solicitar y presentar pruebas en todo momento de la actuación administrativa hasta la que se adopte la decisión de fondo, en consideración a lo descrito en el literal d.

Teniendo en consideración que los sujetos procesales presentarán los descargos aportando igualmente las pruebas que pretenda hacer valer en el marco de la actuación, surge la necesidad de que el delegado de la facultad sancionatoria estudie de manera clara la necesidad, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas, decretando las correspondientes o las de

²⁵ “El debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política es una garantía y un derecho fundamental de aplicación inmediata compuesto por tres ejes fundamentales: (i) el derecho de defensa y contradicción, (ii) el impulso y trámite de los procesos conforme con las formas establecidas para cada juicio o procedimiento y (iii) que el asunto sea resuelto por el juez o funcionario competente para ello. La grave violación de cualquiera de esos ejes comporta la vulneración de esa garantía fundamental. De hecho, es la ley, en sentido amplio, la encargada de materializar las reglas derivadas del debido proceso. En ese entendido, sobre el derecho de defensa y de contradicción, eje fundamental del debido proceso, la Sala precisa que se garantiza en la medida en que la ley, en sentido amplio, regule (i) los medios de prueba que se pueden utilizar para demostrar determinados hechos, y, (ii) las oportunidades que se deben ofrecer para controvertir los hechos que permiten inferir cierta responsabilidad de determinados sujetos, ora mediante la oportunidad para expresar los motivos o razones de la defensa ora mediante la oportunidad para presentar las pruebas que respalden esos motivos y razones”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 4 de febrero de 2016. Radicación número: 47001-23-31-000-2012-00102-01(20899). C.P: Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

oficio a las que encuentre hay lugar para esclarecer las circunstancias de hecho que dan origen a la actuación.

Así las cosas, frente a la práctica de pruebas en el marco del proceso sancionatorio administrativo de carácter contractual, el literal b) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 señala que, en desarrollo de la audiencia, las partes “[...] pueden aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad”, sin que de manera específica se refiera al trámite y medios probatorios aceptables en el marco de la actuación.

El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 constituye, sin duda, la regla especial y prevalente para el trámite sancionatorio administrativo contractual. Dicha especialidad implica que sus disposiciones gobiernan de manera principal la actuación, particularmente en lo relativo a la citación a audiencia, presentación de descargos, oportunidad para aportar y controvertir pruebas, la decisión en audiencia, recurso de reposición y suspensión de la diligencia cuando ello resulte necesario.

Sin embargo, esa especialidad no significa aislamiento normativo. El hecho de que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, contenga una regulación especial no elimina la aplicación de los principios constitucionales y administrativos que rigen toda actuación de la administración, ni impide acudir, de manera supletoria y compatible, a las normas generales del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, cuando corresponda, del Código General del Proceso, para integrar aquellos aspectos no previstos expresamente por la norma especial.

Precisamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que, en materia de procedimientos sancionatorios administrativos contractuales, debe distinguirse entre la creación indebida de un procedimiento administrativo por vía de acto administrativo lo cual está reservado al legislador y la

integración normativa de un procedimiento legal existente cuando éste presente vacíos o aspectos no regulados.

En la sentencia del 21 de marzo de 2012, expediente No. 39477, la Sección Tercera precisó que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 desarrolló un procedimiento administrativo especial para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento en materia contractual, pero también advirtió que dicho procedimiento no constituye necesariamente una regulación completa e integral, razón por la cual sus falencias deben integrarse con las normas generales del procedimiento administrativo, en lo pertinente y compatible.

Conforme al inciso primero del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, también es pertinente acudir al artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, norma que contiene el catálogo de disposiciones aplicables al procedimiento administrativo general, es decir, a las actuaciones desarrolladas por todos los organismos y Entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas.

En procura de los principios de la función administrativa y conforme a lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-034 de 2014, si bien es cierto se debe propender por ofrecer a los citados las garantías previas entendidas como aquellas que derivan de la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, y las cuales se circunscriben al acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, la existencia de juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos, la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras, no sería razonable ni proporcional realizar un debate probatorio ilimitado, usando todos y cada uno de los medios probatorios existentes en el estatuto procesal vigente, por cuanto su uso indiscriminado no garantizaría el convencimiento del juez de la causa y por su

parte no podría asegurar la eficacia, la eficiencia, celeridad y economía procesal.

La Entidad deberá realizar un análisis de las pruebas solicitadas teniendo en cuenta las disposiciones de orden legal que rigen la materia, en especial las que se describen a continuación:

- El Código General del Proceso, en su artículo 165, dispone que dentro del proceso pueden emplearse distintos medios de prueba, tales como la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y los informes, así como cualquier otro medio útil para el convencimiento de la administración²⁶.
- Dentro del anterior marco legal, la Entidad pasa a ocuparse del asunto, señalando *ab initio* que para la admisión o rechazo sobre el decreto y práctica de pruebas se acudirá a la clasificación referida a la conducencia, pertinencia y utilidad de las pruebas aportadas y solicitadas²⁷.

En ese sentido la conducencia se refiere a la aptitud legal que debe reunir un medio de prueba para acreditar un determinado hecho. Ello implica verificar que no exista disposición normativa que prohíba su utilización para ese propósito y que dicho medio se encuentre reconocido por la ley. Así, la conducencia supone confrontar el medio probatorio con el ordenamiento jurídico para determinar si, dentro del proceso, ese hecho puede demostrarse válidamente mediante su empleo²⁸.

²⁶ La remisión al Código General del Proceso se fundamenta en lo establecido en el artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que indica: "[...] Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil".

²⁷ ECHANDÍA, Hernando Devis. Teoría General de la Prueba Judicial., Tomo I.1970

²⁸ PARRA QUIJANO, Jairo. "Manual de derecho probatorio", Ediciones Librería El Profesional, Décima primera edición 2000. Página 109.

Por su parte, la pertinencia se refiere a que la prueba, además de estar permitida por la ley, guarde una relación directa con los hechos que son objeto de discusión. En ese sentido, corresponde al juez verificar si existe un vínculo real entre el medio probatorio y la controversia planteada, con el fin de rechazar aquellas pruebas que no resulten adecuadas ni útiles para resolver el problema jurídico sometido a consideración²⁹.

Y finalmente, son pruebas útiles aquellas que pueden contribuir en cualquier forma a establecer la convicción del juez, y pruebas inútiles las que por ningún aspecto pueden prestar servicio en el proceso³⁰.

Ejemplo: Prueba por informe³¹:

- **Prueba conducente.** En un proceso sancionatorio administrativo de naturaleza contractual adelantado por presunto incumplimiento en los plazos de ejecución contractual, resulta conducente solicitar el informe del supervisor o interventor, en la medida en que se trata de un medio probatorio legalmente idóneo para acreditar hechos relacionados con el desarrollo del contrato, el estado de ejecución de las obligaciones y los eventuales incumplimientos advertidos durante su seguimiento.

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 17 de enero de 2011. Radicación No. 25000-23-25-000-2007-01109-02 (1732-10). C.P: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

³⁰ PARRA QUIJANO, Jairo. *Manual de derecho probatorio*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2006. p. 27.

³¹ Código General del Proceso. Artículo 275. "A petición de parte o de oficio el juez podrá solicitar informes a entidades públicas o privadas, o a sus representantes, o a cualquier persona sobre hechos, actuaciones, cifras o demás datos que resulten de los archivos o registros de quien rinde el informe, salvo los casos de reserva legal. Tales informes se entenderán rendidos bajo la gravedad del juramento por el representante, funcionario o persona responsable del mismo.

Las partes o sus apoderados, unilateralmente o de común acuerdo, pueden solicitar ante cualquier entidad pública o privada copias de documentos, informes o actuaciones administrativas o jurisdiccionales, no sujetas a reserva legal, expresando que tienen como objeto servir de prueba en un proceso judicial en curso, o por iniciarse".

- **Prueba pertinente.** El informe del supervisor o interventor será pertinente cuando su contenido guarde relación directa con los hechos objeto de investigación. Por ejemplo, si la actuación se origina en la presunta mora en la entrega de un producto contractual, será pertinente el informe que dé cuenta de las fechas de entrega pactadas, los requerimientos formulados al contratista y el estado de avance de las actividades comprometidas.
- **Prueba útil.** El informe del supervisor o interventor será útil cuando aporte elementos concretos que permitan esclarecer los hechos y contribuir a la adopción de una decisión de fondo. Así, será útil aquel informe que precise el período de retraso, identifique las obligaciones incumplidas, establezca las circunstancias en que se presentó el incumplimiento y aporte soportes documentales que permitan valorar la eventual responsabilidad del contratista.

Siendo así, es claro que, por remisión expresa normativa a efectos de tomar decisiones respecto de las pruebas dentro de las actuaciones, deberá analizarse su conducencia, pertinencia y utilidad de las solicitadas, conforme los medios de prueba aceptados e instituidos por la legislación condensada en el Código General del Proceso. Cobra relevancia igualmente que, la remisión normativa antes anotada, complementa el proceso especial contenido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Ahora bien, previo a la expedición del acto administrativo que decide la actuación, las Entidades pueden contemplar la habilitación de una sesión de audiencia cuyo fin sea escuchar a las partes en sus consideraciones finales del proceso.

Tabla Nro. 6 - Posibilidad de incluir alegatos de conclusión

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN	
CONTENIDO	OBSERVACIONES A TENER EN CUENTA
Fuente normativa	El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no establece los alegatos de conclusión como una etapa obligatoria del procedimiento administrativo sancionatorio contractual.



Inaplicación automática de otras normas procesales	No resulta procedente trasladar automáticamente las reglas del CGP o del CPACA sobre alegatos, pues la integración normativa solo aplica cuando sea compatible con la naturaleza expedita del procedimiento.
Finalidad del procedimiento del artículo 86	El trámite debe adelantarse "a la mayor brevedad posible", garantizando celeridad y eficacia conforme a la naturaleza del contrato y sus obligaciones.
Carácter facultativo de los alegatos	La entidad puede valorar la realización de una etapa de consideraciones finales o alegatos únicamente cuando la complejidad técnica o probatoria del asunto así lo requiera

Fuente: Elaboración propia - Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

La realización o no de una audiencia de alegatos de conclusión no constituye un requisito de validez del procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, ni su ausencia genera vicio procedimental. Debe entenderse como una herramienta facultativa y complementaria con la que cuentan las entidades estatales para aquellos casos cuya complejidad técnica, jurídica o probatoria haga conveniente escuchar consideraciones finales antes de adoptar la decisión correspondiente.

7.4.4 Adopción y notificación de la decisión

Una vez practicadas las pruebas la Entidad en factor de su competencia deberá emitir acto administrativo motivado que decide el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Así mismo, debe ser proferido y notificado en el marco de la audiencia respectiva, garantizando así los principios de contradicción, defensa y debido proceso.

En tal sentido, la decisión adoptada por la Entidad debe constar en un acto debidamente motivado, en el que se expongan de manera clara, suficiente y coherente las razones de hecho y de derecho que sustentan la imposición o no de la sanción, así como la valoración de las pruebas recaudadas dentro del trámite, permitiendo a las partes conocer los fundamentos de la determinación adoptada y la correspondiente interposición de los recursos de ley.

7.4.5 Notificación y ejecutoria del acto administrativo

La resolución emitida en el marco del proceso sancionatorio administrativo contractual será notificado por mandato normativo en audiencia pública, teniendo que la misma determinará de manera clara la declaratoria si hay lugar a declarar el incumplimiento, imponer una multa, hacer efectiva la cláusula penal, o incluso declarar la caducidad del contrato. La notificación antes descrita se presentará a los sujetos procesales o a quienes por intermedio de sus representantes legales y/o apoderados especiales hayan designado con el fin de que se pronuncien respecto de su intención de interponer el recurso de reposición frente a la decisión adoptada.

En consecuencia, la decisión adoptada dentro del procedimiento sancionatorio administrativo de carácter contractual solo adquirirá firmeza y cobrará fuerza ejecutoria en los términos previstos en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, una vez se resuelvan los recursos interpuestos o, en su defecto, cuando venza el término para su interposición sin que estos se hayan presentado o se hubiere renunciado a ellos. Así, la notificación en audiencia no solo materializa el conocimiento inmediato de la decisión por las partes, sino que también marca el punto de partida para el ejercicio de los recursos y la posterior consolidación de la firmeza del acto administrativo, garantizando con ello el debido proceso y la seguridad jurídica en la actuación administrativa.

7.5 Suspensión de la audiencia

El procedimiento previsto de manera específica en la normativa aplicable establece que la audiencia podrá ser suspendida por decisión discrecional de la Entidad, en atención a las necesidades propias del trámite administrativo. Esta facultad encuentra sustento en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual dispone que, en cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado podrá decretar su suspensión, ya sea de oficio o a solicitud de parte, cuando ello resulte necesario para allegar o practicar pruebas que se estimen conducentes y pertinentes, o por cualquier otra circunstancia

debidamente motivada que incida en el adecuado desarrollo de la actuación administrativa.

En este sentido, la potestad de suspender la audiencia se encuentra sujeta a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, orientados a garantizar la debida formación del convencimiento de la administración y la correcta adopción de la decisión de fondo. Así mismo, dicha facultad constituye un instrumento procesal que permite salvaguardar los principios de debido proceso, defensa y contradicción, en tanto posibilita a las partes contar con oportunidades reales y efectivas para el ejercicio de sus derechos dentro de la actuación.

De igual forma, la norma impone como carga a la administración el deber de motivar la decisión de suspensión y de fijar, en el mismo acto, la fecha y hora para la reanudación de la audiencia, lo cual asegura la continuidad del procedimiento y evita dilaciones injustificadas. En consecuencia, la suspensión de la audiencia se configura como una herramienta legítima y necesaria para garantizar la eficacia, transparencia y legalidad del trámite administrativo sancionatorio.

A manera de ejemplo, puede resultar procedente suspender la audiencia para permitir que los sujetos procesales preparen y sustenten adecuadamente un recurso de reposición interpuesto contra la decisión de fondo, siempre que ello contribuya al ejercicio material del derecho de defensa y contradicción y no implique una dilación injustificada del procedimiento.

7.6 Interposición y resolución de recursos

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, contra la decisión notificada únicamente procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse, sustentarse y resolverse en el marco de la misma audiencia.

No obstante, es pertinente señalar que el delegado de la facultad sancionatoria, en ejercicio de sus funciones de dirección de la audiencia, podrá, si lo estima procedente, autorizar que la sustentación del recurso se realice con posterioridad. Para tal efecto, podrá disponer la suspensión

de la audiencia, cuando ello resulte necesario para garantizar de manera efectiva los derechos de defensa y contradicción, especialmente en consideración a la complejidad y extensión del acto administrativo objeto de impugnación.

7.7 Normativa aplicable en aspectos procesales

En primer lugar, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece un procedimiento especial, autónomo y expedito para el ejercicio de las facultades sancionatorias previstas en la Ley 1150 de 2007 y en la Ley 80 de 1993, en garantía del debido proceso y del derecho de defensa consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

Esta disposición fija las reglas que deben seguir las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para adoptar decisiones como la declaratoria de incumplimiento contractual, la cuantificación de los perjuicios derivados de dicho incumplimiento, la imposición de multas y demás sanciones pactadas, así como la efectividad de la cláusula penal.

No obstante, aunque se trata de un procedimiento especial, su regulación no contempla todas las situaciones procesales que pueden presentarse durante la actuación administrativa sancionatoria contractual. Por ello, en los aspectos no regulados expresamente, resulta procedente acudir de manera complementaria a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En particular, el artículo 2 y 47 de ese código dispone que las actuaciones de las autoridades se sujetarán a los procedimientos allí previstos, sin perjuicio de los procedimientos especiales establecidos en leyes particulares, y que, en lo no regulado por estos, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De esta manera, se concluye que la aplicación supletoria de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no es absoluta ni indiscriminada, sino que se encuentra condicionada a la existencia de vacíos normativos en el procedimiento

especial y a la compatibilidad de las disposiciones que se pretendan integrar con la naturaleza propia del trámite sancionatorio contractual³². En consecuencia, únicamente podrán incorporarse de manera complementaria aquellos preceptos que resulten necesarios para asegurar la eficacia del procedimiento, siempre que no contraríen su finalidad, estructura ni principios rectores.

A partir de una interpretación sistemática del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se advierte que dicha disposición regula de manera expresa y secuencial las principales etapas del procedimiento, a saber: i) el inicio de la actuación mediante la citación a audiencia pública, con indicación de su contenido mínimo; ii) la formulación clara y detallada de los hechos, las normas presuntamente vulneradas y las consecuencias jurídicas que podrían derivarse; iii) la oportunidad para que el contratista ejerza su derecho de defensa a través de la presentación de descargos y la solicitud de pruebas; iv) el decreto y la práctica de las pruebas; v) el análisis de fondo y la expedición del acto administrativo que resuelve la actuación, el cual se notifica en audiencia; vi) la posibilidad de interponer recursos contra dicha decisión; vii) la resolución de los recursos interpuestos; y viii) la ejecutoria del acto administrativo.

En este contexto, las normas de carácter general adquieren relevancia en aquellos aspectos no desarrollados de manera específica por la disposición especial, particularmente en materia probatoria, así como en lo relativo a las reglas sobre archivo y conservación del expediente administrativo y las disposiciones aplicables a las notificaciones, tanto físicas como electrónicas³³. Todo ello, con el propósito de garantizar la integridad, trazabilidad y validez de la actuación administrativa.

³² Ley 80 de 1993. Artículo 77. De la normatividad aplicable en las actuaciones administrativas. “En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil”.

³³ La Ley 2213 de 2022 es la norma principal, vigente de forma permanente, que regula la digitalización de la justicia, permitiendo notificaciones electrónicas (correo electrónico, WhatsApp) con la misma validez que la física. La Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) rige la notificación personal física, y la Ley 527 de 1999 regula la validez de mensajes de datos y firmas digitales.

8. Criterios para la imposición de imposición de sanciones

El delegado de la Entidad con facultad sancionatoria deberá adoptar la decisión de fondo que ponga fin a la actuación mediante la expedición del correspondiente acto administrativo. Esta competencia comprende, entre otras, la facultad de declarar el incumplimiento contractual, imponer las multas y demás sanciones pactadas en el contrato, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, declarar el siniestro de los amparos contenidos en la garantía y, cuando haya lugar, declarar la caducidad del contrato.

En ese contexto, al momento de adoptar la decisión que resuelva la actuación, deberán observarse los principios que orientan la actividad administrativa y la potestad sancionatoria, de manera que la determinación se encuentre debidamente motivada, ajustada a derecho y sustentada en los hechos y pruebas recaudadas dentro del trámite. Lo anterior resulta especialmente relevante cuando se encuentren acreditados los hechos que dieron origen a la actuación y deba analizarse la procedencia de imponer una multa, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria o adoptar cualquier otra medida sancionatoria.

Es importante precisar que, por regla general, las multas contractuales se encuentran definidas por las partes en el contrato mediante una fórmula clara, expresa y exigible, la cual constituye ley para las partes y debe aplicarse en los eventos de mora o incumplimiento de las obligaciones. En consecuencia, salvo que las partes hayan previsto expresamente un criterio distinto, en principio no corresponde efectuar una modulación o aplicación proporcional diferente a la pactada contractualmente.

8.1 Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones contractuales, particularmente, en materia de cláusula penal, exige que exista una adecuada correspondencia entre la gravedad del incumplimiento y la intensidad de la medida sancionatoria, de modo que esta resulte idónea, necesaria y razonable frente al interés jurídico que se busca proteger. En el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios de naturaleza contractual, corresponde a la Entidad Estatal verificar que la sanción a imponer no solo se encuentre prevista en el contrato, sino que además guarde equilibrio con las circunstancias fácticas

del incumplimiento, su impacto en la ejecución contractual y los perjuicios causados.

Dicha valoración se encuentra condicionada por el principio de autonomía de la voluntad y por el carácter vinculante del contrato como ley para las partes, en la medida en que, en determinados eventos, las estipulaciones contractuales establecen de manera expresa tarifas, montos o porcentajes fijos para la imposición de multas o la efectividad de la cláusula penal, lo que limita el margen de apreciación discrecional de la administración. En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁴ ha reconocido que, si bien la proporcionalidad constituye un parámetro orientador de la actuación administrativa, su aplicación debe armonizarse con las condiciones previamente pactadas, sin que ello implique desconocer la necesidad de evitar sanciones manifiestamente desproporcionadas o contrarias a los fines del ordenamiento jurídico.

Por ejemplo, en un contrato de obra pública se pactó una cláusula penal pecuniaria equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato. Si el valor del contrato corresponde a \$1.000.000.000, el monto total de la cláusula penal sería de \$100.000.000.

Durante la actuación administrativa sancionatoria se establece, con fundamento en los informes de supervisión, actas de avance y demás elementos probatorios, que al momento de configurarse el incumplimiento el contratista había ejecutado y entregado satisfactoriamente el setenta por ciento (70%) de la obra, quedando pendiente de ejecución el treinta por ciento (30%) restante.

³⁴ “Es necesario considerar, igualmente, que la normatividad -arts. 1596 del CC y 867 Co de Co.-, la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado, han dispuesto y analizado la posibilidad de graduar -disminuyendo y aumentando- dicha cláusula. De allí que, si el contratista afectado con la imposición de la cláusula penal considera que el monto establecido por tal concepto es excesivo, injusto o desproporcionado, puede acudir al juez para que revise la decisión administrativa. Ahora bien, en consideración a lo analizado, señala la normatividad vigente en la época de los hechos, así como la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado, que con base en el principio de proporcionalidad y en el criterio auxiliar de la equidad, si el juez verifica que el contratista cumplió, efectivamente, parte del objeto estipulado en el contrato, y que este, además, fue aceptado por la entidad contratante, puede disminuir la sanción penal en proporción al porcentaje de obra ejecutada”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Sentencia del 13 de noviembre del 2008. Radicación número: 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009). C.P: Enrique Gil Botero.

En este escenario, si del análisis del caso concreto se concluye que la afectación derivada del incumplimiento recae únicamente sobre la parte de obra no ejecutada, la Entidad podría valorar la aplicación proporcional de la cláusula penal sobre el porcentaje pendiente de cumplimiento. En consecuencia, el cálculo se efectuaría sobre el treinta por ciento (30%) del valor contractual pendiente, esto es, sobre \$300.000.000. Aplicando sobre ese valor el porcentaje pactado del diez por ciento (10 %), el monto de la cláusula penal correspondería a \$30.000.000.

No obstante, la procedencia de esta forma de liquidación deberá analizarse en cada caso concreto, atendiendo el contenido de la cláusula pactada, el alcance del incumplimiento acreditado, la naturaleza de las obligaciones afectadas y los elementos probatorios que obren en la actuación.

8.2 Tipicidad

En el ámbito del derecho administrativo sancionatorio de naturaleza contractual, en cuanto manifestación del *ius puniendi*³⁵ del Estado, resulta imperativa la observancia estricta de los principios que garantizan el debido proceso. Dentro de estos, adquiere especial relevancia el principio de legalidad en su dimensión de tipicidad, conforme al cual las conductas constitutivas de incumplimiento y las consecuencias sancionatorias asociadas deben encontrarse previamente definidas de manera clara, expresa y precisa.

En la contratación estatal, la tipicidad tiene una característica especial: no depende únicamente de la ley, sino también de lo que las partes acuerdan en el contrato. En ese sentido, son las cláusulas contractuales las que definen las obligaciones del contratista y determinan qué incumplimientos pueden generar sanciones, así como la forma en que estas se aplican. Sin embargo, estas reglas del contrato deben ajustarse a lo establecido en la

³⁵ "En materia de potestad sancionatoria de la administración el mismo corresponde a la facultad de castigar las conductas de sus asociados, es un género que cubre varias especies entre las que se cuentan el derecho penal y el derecho administrativo sancionador". Corte Constitucional. Sentencia C-616 de 2002 del 6 de agosto de 2002. Expediente D-3860. M.P: Rodrigo Escobar Gil.

ley, para asegurar que las consecuencias jurídicas sean claras, predecibles y coherentes con el ordenamiento jurídico³⁶.

8.3 Tasación de perjuicios

La tasación de perjuicios le permite a la Entidad determinar económicamente el daño causado como consecuencia de un incumplimiento contractual. En los procesos sancionatorios administrativos de naturaleza contractual la Entidad puede aplicar como primera medida la cláusula penal pecuniaria, la cual corresponde a una tasación anticipada de los perjuicios que se llegaren a causar, determinada por el contratista y contratante en virtud de la autonomía de la voluntad³⁷. Por lo general, suele establecerse por un porcentaje del valor del contrato que oscila entre el 10% y el 30% de valor del contrato.

En casos en los que se presenten perjuicios ciertos y directos consolidados, la Entidad podrá declararlos. Los mismos deberán ser determinados por la Entidad evidenciándose la existencia de un incumplimiento contractual, la generación de un daño y finalmente el nexo de causalidad³⁸.

Resulta a bien destacar que, en el mismo sentido el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, ha determinado que solo será posible el adelantamiento del trámite en tanto se encuentre pendiente una obligación. Es muy importante tener en cuenta que, salvo pacto en contrario, las Entidades no podrán imponer a consecuencia de los mismos hechos la cláusula penal

³⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de marzo de 2019. Radicación No. 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403). Bogotá D.C., 2019. C.P: Germán Alberto Bula Escobar.

³⁷ Código Civil, Artículo 1592. "La cláusula penal es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal".

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 24 de abril de 2020. Expediente No. 63001-23-33-000-2018-00132-01(64154). C.P: Marta Nubia Velásquez Rico.

pecuniaria y la indemnización de perjuicios, conforme ha establecido el Consejo de Estado³⁹.

En cuanto a la tasación de perjuicios en materia de multas contractuales, es importante mencionar que dicho ejercicio no se agota en la simple aplicación mecánica de un porcentaje pactado, sino que supone la verificación de la correspondencia entre el incumplimiento y la afectación generada al objeto contractual o al interés público.

Así, por ejemplo, en un contrato de obra cuyo valor asciende a \$1.000.000.000, en el que se haya pactado una multa equivalente al 0,1% del valor del contrato por cada día de retraso injustificado, la Entidad deberá, en primer lugar, acreditar la ocurrencia del incumplimiento (ej: un retraso de 10 días en la entrega de una unidad funcional del proyecto) y, posteriormente, aplicar la fórmula pactada, lo que daría lugar a una multa de \$1.000.000 por día, para un total de \$10.000.000.

No obstante, esta cuantificación debe estar acompañada de un análisis que permita evidenciar que la sanción resulta proporcional (en el caso de procesos por cláusula penal y caducidad) frente a la Entidad del incumplimiento y a los efectos generados en la ejecución contractual, en consonancia con los criterios desarrollados por el Consejo de Estado en la providencia referida, en la cual se resalta la necesidad de que la imposición de sanciones contractuales responda a parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y debida motivación.

9. Requisitos del acto sancionatorio administrativo

El acto administrativo que decide el procedimiento sancionatorio administrativo constituye la manifestación formal mediante la cual la Entidad adopta una determinación de fondo respecto de los hechos investigados. En consecuencia, su expedición exige el cumplimiento de requisitos mínimos de validez, motivación y congruencia, orientados a garantizar que la decisión se encuentre debidamente sustentada en los hechos acreditados, en las pruebas recaudadas y en las normas aplicables, así como a asegurar la observancia del debido

³⁹ Código Civil. Artículo 1600. Pena e indemnización de perjuicios. "No podrá pedirse a la vez la pena y la indemnización de perjuicios, a menos de haberse estipulado así expresamente; pero siempre estará al arbitrio del acreedor pedir la indemnización o la pena".

proceso y del derecho de defensa de los sujetos procesales. A continuación, se presentan los principales requisitos que deben observarse en su elaboración.

9.1 Competencia

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁴⁰, la competencia se entiende como la aptitud jurídica atribuida a un servidor público para proferir actos administrativos, incluidos aquellos de carácter sancionatorio en materia contractual, en ejercicio de funciones previamente definidas por el ordenamiento jurídico.

Esa competencia se define desde dos puntos de vista. Por un lado, según los temas que la autoridad puede conocer y decidir, es decir, su función o materia. Por otro, según las personas sobre las que pueden recaer sus decisiones; esto se determina de acuerdo con la distribución de funciones establecida en la ley y en los reglamentos.

9.1.1 Material

En el caso particular de la competencia material, tendremos que el representante legal de las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o su delegado será competente para conocer de los procesos administrativos sancionatorios contractuales desde el inicio hasta la expedición del acto administrativo que adopte la decisión. Dicha facultad incluye, declarar el incumplimiento, imponer las multas y sanciones pactadas en los contratos, y hacer efectiva la cláusula penal; así como, la declaratoria de siniestro de los amparos contenidos en la garantía única de cumplimiento y la declaratoria de caducidad en los términos del artículo 86 de la ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes.

9.1.2 Temporal

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 18 de julio de 2012. Expediente No. 25000-23-24-000-2007-00345-01. C.P: Marco Antonio Velilla Moreno.

La competencia temporal para la imposición de sanciones derivadas de los incumplimientos contractuales estará dada por el título de la medida que busca imponer y su naturaleza. Así las cosas, la **multa** deberá ser declarada mientras se encuentre en ejecución el contrato en tanto corresponde a una medida que busca conminar al contratista al cumplimiento contractual.

En este mismo sentido, la **caducidad del contrato** en tanto busca evitar la paralización del servicio o la no consecución del objeto contractual deberá ser impuesta mientras el contrato se encuentre en ejecución, de preferencia cuando aún sea posible para la Entidad adoptar medidas efectivas que garanticen la cobertura de las necesidades que dieron origen a la contratación⁴¹, dado que, sus efectos específicos, son la terminación y liquidación inmediata del negocio jurídico en el estado en el que se encuentre.

Con relación a la **cláusula penal**, dado su carácter sancionatorio y/o indemnizatorio, por su parte, podrá ser impuesta aun con la terminación de la relación contractual, extendiéndose dicha facultad hasta el término establecido para llevar a cabo su liquidación en los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007⁴².

Según lo expuesto con antelación resulta claro que la potestad sancionatoria deberá ejercerse de conformidad con el título de la medida a imponer, a la finalización de la relación comercial o la fecha prevista para la liquidación del negocio jurídico⁴³.

⁴¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 26 de junio del 2014. Expediente. 25000-23-26-000-2000-02151-01(26705). C.P: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

⁴² Ley 1150 de 2007. Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. "La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga".

⁴³ "[...] la posibilidad de hacer efectiva la cláusula penal se extiende hasta el término de la liquidación, lo cual, con la Ley 1150 de 2007, se compagina con el término de caducidad.

Esto permite que, en el balance financiero del acta de liquidación, se hagan los cruces y/o compensaciones que correspondan, de acuerdo con las sanciones impuestas en el proceso sancionatorio, previo a que se adelante el proceso de siniestro de la póliza que ampara el contrato.

Así las cosas, la administración cuenta con treinta (30) meses a partir de la terminación del plazo de ejecución para efectos de dejar en firme el acto administrativo que resuelve el proceso administrativo sancionatorio.

Lo anterior en consideración a que, la facultad está contractual y jurisprudencialmente consagrada, destacando que el límite temporal para declarar el incumplimiento del contrato con el fin de afectar la cláusula penal pactada se extiende hasta el término contractual y legal para realizar la liquidación de este. Así lo ha expuesto y avalado de manera pacífica el Consejo de Estado⁴⁴.

Ahora bien, es importante indicar que en caso de activarse el medio de control de controversias contractuales por parte del contratista mientras se encuentre en curso el trámite del procedimiento administrativo sancionatorio de naturaleza contractual, deberá verificarse con posterioridad al auto admisorio de la demanda, si dicha actuación conlleva a la pérdida de la competencia en materia administrativa.

Aunque la Sala no desconoce que el término de caducidad es diferente al de liquidación, es la misma ley la que permite que, durante los dos años siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, y mientras no se acuda ante el juez, se pueda surtir la liquidación, lo cual mutatis mutandis, permite que la entidad contratante declare el incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal -resaltando, además, que no exista una disposición que restrinja el ejercicio de esta facultad-.” Consejo de Estado. Sección tercera. Sentencia del 31 de marzo del 2023. Expediente. 56.002. C.P: Adriana Marín.

⁴⁴ “En suma, la Administración podrá declarar el incumplimiento después del vencimiento del plazo contractual de ejecución y antes de la liquidación o dentro del acto liquidatorio mismo, pero no después de la expedición de éste”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 25 de mayo de 2011. Radicación No. 25000-23-26-000-1995-01122-01(18017) C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Para ello deberá realizarse una validación detallada de las pretensiones y su relación directa con los presuntos incumplimientos que se hubieren presentado y que son objeto del adelantamiento del debido proceso.

En esta línea se ha pronunciado recientemente la Subsección Tercera de la Sección Tercera del Consejo de Estado a través del auto del 27 de febrero de 2026⁴⁵, en el cual se unifica la jurisprudencia y se establece que dicha competencia solo cesa cuando a la Administración se le notifica el auto admisorio de la demanda, porque solo a partir de ese momento se traba la relación jurídico procesal ante el juez natural del contrato.

9.1.2.1 Prescripción de garantías

En materia de garantías derivadas del contrato de seguro, el artículo 1081 del Código de Comercio establece el régimen de prescripción aplicable a las acciones que de este se desprenden. Se habla de prescripción ordinaria y extraordinaria. La primera, con un término de dos (2) años, se contabiliza desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da lugar al ejercicio de la acción, mientras que la segunda, de cinco (5) años, corre contra toda clase de personas y se cuenta desde el nacimiento del respectivo derecho, sin que dichos términos puedan ser objeto de modificación por las partes.

En este contexto, tratándose de garantías contractuales en el ámbito de la contratación estatal, la operancia de la prescripción ordinaria implica que la Entidad deberá acreditar el momento en el cual conoció (o razonablemente debió conocer) el siniestro o incumplimiento que activa la cobertura, lo que, en la práctica, suele coincidir con la terminación del contrato o con la manifestación cierta del incumplimiento.

⁴⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Auto de 27 de febrero de 2026. Expediente No. 73035. C.P: Diego Enrique Franco Victoria.

En consecuencia, la determinación de la ocurrencia del siniestro adquiere especial relevancia, en la medida en que delimita temporalmente la posibilidad de hacer efectiva la garantía, bajo el entendido de que la inactividad de la administración dentro de dicho término conlleva la extinción de la acción correspondiente.

9.2 Forma

En el marco de las actuaciones sancionatorias administrativas de naturaleza contractual, el acto administrativo mediante el cual se declara el incumplimiento debe observar no solo los elementos mínimos previstos en el artículo 49 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sino también unas exigencias formales y materiales que garanticen su validez, motivación y control.

En efecto, además de la individualización plena del sujeto investigado, el análisis integral de los hechos y las pruebas, la identificación de las normas y cláusulas contractuales presuntamente vulneradas, y la adopción de una decisión debidamente fundamentada, la estructura del acto debe reflejar una motivación suficiente, clara y congruente que permita evidenciar el razonamiento jurídico de la administración.

9.3 Motivación

El acto administrativo de declaratoria de incumplimiento deberá contener como mínimo, la siguiente información: i) la reconstrucción fáctica de los hechos relevantes, en orden cronológico y con sustento probatorio; ii) la valoración de las pruebas recaudadas, indicando su pertinencia, conducencia y eficacia; iii) el juicio de imputación, mediante el cual se establece la responsabilidad del contratista frente a las obligaciones contractuales asumidas; y iv) el análisis de las causales de exoneración o justificación alegadas en los descargos o traslados probatorios por parte de los sujetos procesales. Todo lo anterior debe articularse con la identificación precisa de las cláusulas contractuales y disposiciones normativas aplicables, de manera que se garantice el principio de tipicidad.

Adicionalmente, cuando el acto administrativo comporte la imposición de sanciones como multas o la efectividad de la cláusula penal, deberá incluir la correspondiente tasación y justificación de los perjuicios o de la sanción impuesta, en observancia de los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Así mismo, el acto debe pronunciarse de manera expresa sobre los recursos procedentes, indicando la oportunidad y autoridad competente para su resolución, y dejar constancia de su notificación conforme a las reglas aplicables.

La observancia de estos elementos resulta esencial para asegurar que la decisión administrativa responda de manera estricta a los hechos acreditados, a las finalidades propias de la potestad sancionatoria y a los fines de interés general que orientan la actuación contractual. En consecuencia, la motivación del acto debe evidenciar que la decisión se adopta exclusivamente para la protección del orden jurídico y del interés público comprometido en la ejecución del contrato, evitando que la potestad sancionatoria sea utilizada con fines distintos a los previstos por el ordenamiento, pues ello podría configurar un vicio de desviación de poder y afectar la validez del acto administrativo.

9.4 Objeto

El acto administrativo que cierra el proceso sancionatorio administrativo en materia contractual tiene como finalidad principal definir de forma clara y sustentada si el contratista incumplió o no sus obligaciones, ya sea por mora, incumplimiento total o parcial, o cumplimiento tardío, con base en los hechos y las pruebas del caso.

Además, establece las consecuencias de esa decisión: puede imponer sanciones como multas, hacer efectiva la cláusula penal, cuantificar perjuicios o, si no se demuestra el incumplimiento, ordenar el archivo del proceso. En síntesis, este acto no solo aclara la situación del contrato, sino que también define las medidas a tomar frente a ella.

10. Aplicación de principios en el proceso sancionatorio administrativo contractual

Conforme a todo lo expuesto, resulta a bien resaltar que el proceso sancionatorio corresponde a una actuación administrativa que no sólo ha de ser garantista para el contratista que se pretende sancionar, sino que también deberá respetar e implementar los principios establecidos en la Constitución Política, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las leyes aplicables a la materia⁴⁶. Dichos principios, se relacionan de manera ilustrativa, a continuación:

10.1 Debido proceso

Además de constituir un derecho fundamental, es uno de los principios más relevantes y que resulta aplicable tanto en las actuaciones administrativas como judiciales⁴⁷, pues agrupa una serie de garantías que deberán respetarse para aquel que está siendo procesado. En atención a este, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción⁴⁸.

El Consejo de Estado⁴⁹ lo define como “el conjunto de garantías mínimas que se deben reconocer a las personas dentro de las actuaciones judiciales y administrativas, en procura de obtener una sentencia o decisión justa sobre sus derechos”.

10.2 Derecho de defensa y contradicción

⁴⁶ Ley 1437 de 2011. Artículo 3. Principios. “Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales”.

⁴⁷ Constitución Política de 1991. Artículo 29.

⁴⁸ Ley 1437 de 2011. Artículo 3. Numeral 1.

⁴⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 17 de marzo de 2010. Radicación No. 05001-23-26-000-1992-00117-01(18394). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Constituye a su vez un derecho y una garantía del debido proceso⁵⁰. La Corte Constitucional en Sentencia T-261 del 13 de junio de 2025, indicó que en atención a este “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías judiciales y dentro de un plazo razonable, y a contar con la oportunidad y el tiempo para preparar su defensa.

Ejemplo

Caso hipotético: Contrato de obra cuyo objeto es la construcción de un puente peatonal

Citación al contratista. Una Entidad Estatal de acuerdo con la información reportada por el interventor del contrato, identifica que el contratista no ha hecho entrega del puente peatonal en la fecha pactada, según lo dispuesto en el contrato de obra pública. Por lo que, lo cita a audiencia mediante comunicación escrita, en la que detalla claramente los hechos, el presunto incumplimiento y las pruebas que se tienen en su contra.

Materialización del derecho de defensa. Durante el desarrollo de la audiencia, el contratista ejerce su derecho de defensa, presentando sus descargos mediante su apoderado-abogado, manifestando que el retraso en la entrega de la obra no es su culpa, pues la ola invernal por la que atraviesa la ciudad en la que ejecuta la obra, ha afectado el fraguado del concreto, siendo este, un caso de fuerza mayor. Por lo que, para respaldar su versión, aporta como prueba informes meteorológicos oficiales y las bitácoras de obra.

Materialización del derecho de contradicción. En la misma audiencia, el contratista no sólo presenta sus pruebas, sino que también cuestiona las de la Entidad, pues según el informe del interventor, el retraso en la entrega de la obra corresponde a la insuficiencia de personal. Por lo que, el contratista con el fin de contradecir la información relacionada en el referido informe aporta las planillas de seguridad social que demuestran su capacidad organizacional.

⁵⁰ Este principio también se encuentra desarrollado en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derecho Humanos (Pacto de San José), como una garantía judicial.

10.3 Principio de legalidad.

Para el Alto Tribunal Constitucional, este principio tiene una doble condición.⁵¹ De una parte, es el principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar –definir lo permitido y lo prohibido– como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición. Y por otra, define la relación entre el individuo y el Estado al establecer que el uso del poder de coerción será legítimo solamente si está previamente establecido por la ley.

10.4 Presunción de inocencia

Este principio guarda su fundamento en el artículo 29 de la Constitución Política que, indica que “toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”. Pese a que la Constitución lo delimita a las actuaciones judiciales, este también se hace extensible a los procesos o actuaciones administrativas sancionatorias que adelanten las Entidades Estatales⁵².

10.5 Non bis in idem

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵³, este forma parte del debido proceso sancionador y no está limitado a las actuaciones del derecho penal⁵⁴. A su vez indica dicha jurisprudencia, que la función de este principio “es la de evitar que el Estado, con todos los recursos y poderes a su disposición, trate varias veces, si fracasó en su primer intento, de castigar a una persona por la conducta por él realizada”. Con la aplicación de este principio, que también constituye un derecho fundamental –pues se encuentra dispuesto en el artículo 29 de la

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-710 del 05 de julio de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-495 del 22 de octubre de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-870 del 15 de octubre de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁴ Ley 1437 de 2011. Artículo 3. “1. [...] En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de [...] no *reformatio in pejus* y *non bis in idem*”.

Constitución Política–, se impide las Entidades Estatales, según el caso, procesen, sancionen o juzguen más de una vez a una persona.

Ejemplo

Caso hipotético

Acciones violentando el principio non bis in idem

En el marco de un contrato de obra pública cuyo objeto es la construcción de una vía, la Entidad Estatal contratante en el desarrollo de un proceso sancionatorio administrativo contractual, multa a su contratista por entregar la obra con 45 días de retraso sin justificación válida. Para lo que:

1. Impone una multa por mora en la ejecución, equivalente al 0,5 % del valor del contrato por cada día de retraso.
2. Posteriormente, en un segundo acto administrativo, declara la caducidad del contrato invocando el mismo incumplimiento del plazo como fundamento exclusivo.
3. Adicional a lo anterior, inicia un proceso sancionatorio administrativo contractual independiente, por la misma demora para imponer una nueva multa.

Conclusiones

Se configura una vulneración del principio “non bis in idem”, pues con el mismo hecho (el retraso de 45 días) y el mismo fundamento (incumplimiento del plazo contractual) se utilizan tres veces por parte de la Entidad Estatal, con el fin de imponer consecuencias sancionatorias sobre el mismo contratista.

Acciones respetando el principio non bis in idem

En el marco de un contrato de obra pública cuyo objeto es la construcción de una vía, la Entidad Estatal contratante en el desarrollo de un proceso sancionatorio administrativo contractual, multa a su contratista por

entregar la obra con 45 días de retraso sin justificación válida. Para lo que:

1. Impone la multa por mora, siguiendo el procedimiento dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Para lo que, comunica el incumplimiento; realiza el traslado de las pruebas al contratista para que ejerza su derecho de defensa y contradicción; y profiere acto motivado.
2. Posteriormente y al verificar que el retraso afectó gravemente la ejecución del objeto contrato y que persiste el incumplimiento, evalúa si procede declarar la caducidad, pero, con base en un fundamento adicional y distinto al iniciar.
3. Luego de analizar la situación, la Entidad prueba que el contratista no sólo incumplió el plazo, sino que además abandonó la obra y comprometió el interés público perseguido con la ejecución de dicho contrato. Por lo que, expide un nuevo acto administrativo declarando la caducidad del contrato sustentado en hechos sobrevivientes y no, en la mora ya sancionada.

Conclusiones

La Entidad Estatal respeta el principio "non bis in idem", al no aperturar un nuevo proceso sancionatorio administrativo contractual por la mora o retraso del contratista que ya procesó y sancionó; pues lo hace con fundamento en situaciones nuevas y sobrevinientes que, motivan la declaratoria de caducidad del contrato.

10.6 No reformatio in pejus

Este principio se encuentra fundado en el artículo 31 de la Constitución Política que, impide al "superior agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único". De esta forma, se entiende que, en materia sancionatoria administrativa, se prohíbe a la autoridad superior que resuelva el recurso interpuesto por el procesado, empeorar o agravar la sanción inicialmente impuesta⁵⁵.

⁵⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 24 de julio de 2013. Radicación No. 52001-23-31-000-1999-00782-01(27155). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

10.7 Carga de la Prueba

Constituye un principio y a su vez una obligación. Para el Alto Tribunal Administrativo⁵⁶, este consiste “en una regla de juicio, que le indica a las partes, la responsabilidad que tienen para que los hechos que sirven de sustento a las pretensiones o a la defensa, resulten probados”. En ese sentido, durante el desarrollo del proceso sancionatorio administrativo contractual, las Entidades Estatales tendrán la obligación de probar el incumplimiento de un contratista, no sólo para observar este principio, sino también para garantizarle a este el debido proceso, por lo que, se sugiere observar lo desarrollado en el numeral 7 de esta Guía.

11 Control judicial del acto administrativo sancionatorio

11.1 Jurisdicción

El control judicial de los actos administrativos, incluidos aquellos proferidos en el marco de procedimientos sancionatorios contractuales, corresponde en principio a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como juez natural de la legalidad de las decisiones adoptadas por las Entidades Estatales. No obstante, en el ámbito de la contratación estatal, las partes pueden pactar mecanismos alternativos de solución de controversias, tales como el tribunal de arbitramento o la amigable composición, conforme a lo previsto en el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional (Ley 1563 de 2012).

En estos casos, dependiendo del alcance del pacto arbitral o del acuerdo de amigable composición, ciertas controversias derivadas del contrato (incluso aquellas relacionadas con actos administrativos de contenido contractual - económico), podrán ser sometidas a dichos mecanismos, sin perjuicio de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico en relación con materias no transigibles⁵⁷.

⁵⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 09 de mayo de 2011. Radicación No. 05001-23-26-000-1994-02376-01(18048). C.P. Enrique Gil Botero.

⁵⁷ Ley 1563 de 2012, Art 1: En los tribunales en que intervenga una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, si las controversias han surgido por causa o con

Lo anterior, sin que ello suponga incluir un examen de legalidad o validez, cuya atribución está asignada de forma privativa a la citada Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁵⁸.

En consecuencia, la definición del juez competente para conocer de la legalidad o efectos de estos actos dependerá tanto de la naturaleza de la controversia como de los mecanismos de solución de conflictos válidamente pactados por las partes.

11.2 Medios de control

En el ámbito de la contratación estatal, los actos administrativos que resuelven procesos administrativos sancionatorios pueden ser controvertidos a través del medio de control de controversias contractuales, previsto en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Este medio de control es el mecanismo idóneo para someter a conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo las controversias derivadas de los contratos estatales, incluyendo la solicitud de nulidad de los actos administrativos contractuales y el consecuente restablecimiento del derecho.

En este contexto, aunque el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula de manera autónoma los medios de control de nulidad (artículo 137) y nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 138), cuando se trata de actos administrativos expedidos con ocasión de la actividad contractual, la jurisprudencia ha señalado que el mecanismo procedente es el de controversias contractuales, en tanto integra tanto la pretensión de nulidad como la de restablecimiento dentro de un mismo escenario procesal. Así, el demandante puede solicitar la declaratoria de nulidad del acto administrativo sancionatorio y, de manera consecucional, el restablecimiento de su derecho, como por ejemplo la

ocasión de la celebración, desarrollo, ejecución, interpretación, terminación y liquidación de contratos estatales, incluyendo las consecuencias económicas de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades excepcionales, el laudo deberá proferirse en derecho”.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-457 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

devolución de valores pagados por concepto de multas o la declaratoria de inexistencia de la sanción.

En cuanto al término de caducidad, el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que las controversias contractuales caducan en el término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. No obstante, cuando la controversia se origina en un acto administrativo contractual, como ocurre con los actos sancionatorios, el término se contabiliza desde el día siguiente a su notificación, comunicación o ejecutoria, según corresponda.

En consecuencia, el medio de control de controversias contractuales permite articular en una sola acción judicial tanto el control de legalidad del acto administrativo sancionatorio como la reparación o restablecimiento de los derechos del contratista afectado, constituyéndose en el instrumento procesal adecuado para ventilar este tipo de litigios dentro del régimen de la contratación estatal.

11.3 Otros aspectos procesales

El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece el procedimiento mediante el cual las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública pueden declarar el incumplimiento contractual, cuantificar perjuicios, imponer multas y demás sanciones pactadas, así como hacer efectiva la cláusula penal. Este procedimiento debe desarrollarse con plena observancia del derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y reiterado en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, garantizando en todo momento los derechos de defensa, contradicción y representación de los sujetos procesales.

Si bien dicha disposición regula de manera específica el trámite sancionatorio contractual, su aplicación debe armonizarse con las normas generales del procedimiento administrativo, en los términos del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, que permite la aplicación supletoria de las reglas de la función administrativa cuando resulten compatibles. En esa línea, el

artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que las actuaciones administrativas sancionatorias se rigen por las normas especiales, pero en lo no regulado expresamente se aplicarán las disposiciones generales del citado código.

Esta facultad de corrección tiene importantes efectos prácticos, especialmente en términos de celeridad y eficacia del trámite, pues permite a la administración subsanar situaciones irregulares sin necesidad de acudir a figuras más restrictivas como la nulidad, cuyas causales son taxativas. Así mismo, al no tratarse de decisiones de fondo ni impedir la continuación de la actuación, las determinaciones relacionadas con la corrección de irregularidades no son susceptibles de recursos.

Adicionalmente, a diferencia del trámite de nulidades, que exige un procedimiento formal, la corrección de irregularidades puede realizarse en cualquier etapa previa a la decisión final, sin necesidad de incidente, lo que otorga mayor flexibilidad a la autoridad para garantizar la legalidad y continuidad del proceso.

En este contexto, corresponde a la administración adoptar de manera oportuna y adecuada los mecanismos necesarios para prevenir y corregir eventuales vicios procedimentales, asegurando que la actuación se desarrolle conforme a derecho y cumpla su finalidad, en observancia de los principios que rigen la función administrativa.

11.4 Suspensión de proceso sancionatorio

Además de la facultad prevista en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que autoriza al director de la audiencia para suspender la diligencia según lo señalado en el numeral 7.5 del presente documento, debe tenerse en cuenta que la suspensión del proceso administrativo sancionatorio contractual también puede originarse en una orden judicial o arbitral adoptada como medida cautelar.

Esto puede ocurrir, entre otros eventos, cuando las partes hayan pactado cláusula compromisoria o compromiso y, en desarrollo de un tribunal de arbitramento, se dispongan medidas orientadas a preservar la eficacia de la decisión que deba adoptarse o cuando se acuda ante la jurisdicción

contencioso administrativo a través del medio contractual de controversias contractuales⁵⁹.

En estos casos, la suspensión proviene de una autoridad distinta del delegado que adelanta la actuación administrativa y responde a la necesidad de evitar decisiones contradictorias, prevenir desgaste procesal y salvaguardar los derechos que se debatan en la respectiva actuación judicial o arbitral, particularmente cuando el contratista o la Entidad sometan a conocimiento del juez administrativo o del tribunal arbitral asuntos relacionados con la liquidación del contrato o con la declaratoria de presuntos incumplimientos contractuales.

En esa medida, para que la suspensión sea decretada deberán acreditarse los presupuestos propios de toda medida cautelar. La jurisprudencia los ha agrupado en tres categorías: i) requisitos generales o comunes de carácter formal, ii) requisitos generales o comunes de carácter material y iii) requisitos específicos, exigibles de manera particular según la medida cautelar de que se trate y conforme a lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁶⁰.

Así, la decisión cautelar podrá comprender la suspensión integral del proceso administrativo sancionatorio de naturaleza contractual o, según el alcance de la medida decretada, permitir la continuación del trámite sin que resulte procedente adoptar una decisión de fondo mientras permanezcan vigentes los efectos de la orden judicial o arbitral.

12. Efectos de la imposición de sanciones contractuales

La imposición de sanciones contractuales en el marco de la contratación estatal genera una serie de consecuencias jurídicas, económicas y administrativas que trascienden la simple relación comercial entre las partes. Dichos efectos se proyectan tanto sobre el contratista sancionado como sobre el sistema de

⁵⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 19 de mayo de 2025. Rad. 68001-23-33-000-2016-00565-01 (68140). C.P. Nicolás Yepes Corrales.

⁶⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia del 15 de junio de 2021. Radicación No. 11001-03-24-000-2017-00345-00 (0712-18).

contratación pública en general, en tanto buscan garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y la correcta ejecución de los recursos públicos, conforme a los principios establecidos en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

12.1 Económicos y administrativos

La imposición de una sanción contractual —ya sea multa, cláusula penal pecuniaria u otra medida— produce efectos económicos directos sobre el patrimonio del contratista. En virtud del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, las Entidades Estatales están facultadas para imponer multas y hacer efectiva la cláusula penal mediante acto administrativo motivado, con el fin de conminar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones o de resarcir los perjuicios derivados del incumplimiento.

Uno de los efectos administrativos más relevantes es la compensación de obligaciones, mecanismo mediante el cual la Entidad Estatal puede descontar directamente del saldo a favor del contratista —por ejemplo, de actas de obra pendientes de pago— el valor de la sanción impuesta, sin necesidad de acudir a un proceso judicial. Así, si un contratista tiene pendiente el cobro de una cuenta de cobro por \$50.000.000 y se le ha impuesto una multa por \$15.000.000, la Entidad podrá girar únicamente \$35.000.000, imputando la diferencia al pago de la sanción.

Adicionalmente, la Entidad puede hacer efectivo el cobro mediante la jurisdicción coactiva o a través del amparo de las garantías constituidas, lo que refuerza el carácter coercitivo y disuasorio de estas medidas.

12.2 Efectividad de las garantías

Cuando la Entidad Estatal impone una sanción contractual y el contratista no la cancela voluntariamente, procede la efectividad de las garantías constituidas como respaldo del contrato. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 (artículo 2.2.1.2.3.1.12), las garantías en la contratación estatal pueden adoptar la forma de pólizas de seguros, garantías bancarias, fideicomisos, entre otras.

La Entidad, mediante acto administrativo debidamente ejecutoriado, declara el siniestro o el incumplimiento y procede a reclamar ante la

aseguradora o el garante el pago del valor correspondiente. Por ejemplo, si se declara el incumplimiento de un contrato de obra pública y se hace efectiva la cláusula penal por \$200.000.000, la Entidad expedirá el acto administrativo que declara el siniestro y remitirá la reclamación a la compañía de seguros que expidió la póliza de cumplimiento, la cual deberá responder hasta por el monto asegurado.

Es importante destacar que la efectividad de la garantía no extingue la responsabilidad total del contratista si los perjuicios superan el valor asegurado, quedando a salvo las acciones de la Entidad para reclamar el excedente.

12.3 Publicación y registro de actos sancionatorios

Los actos administrativos mediante los cuales se imponen sanciones contractuales tienen efectos de publicidad y registro que impactan directamente la vida jurídica y comercial del contratista. En este sentido, operan dos mecanismos principales:

En primer lugar, conforme al artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, las Cámaras de Comercio están obligadas a inscribir en el Registro Único de Proponentes – RUP las sanciones ejecutoriadas que les sean reportadas por las Entidades Estatales. Dicha inscripción queda visible para cualquier Entidad que consulte el registro, afectando la reputación del contratista y, en muchos casos, su capacidad de participar en nuevos procesos de selección.

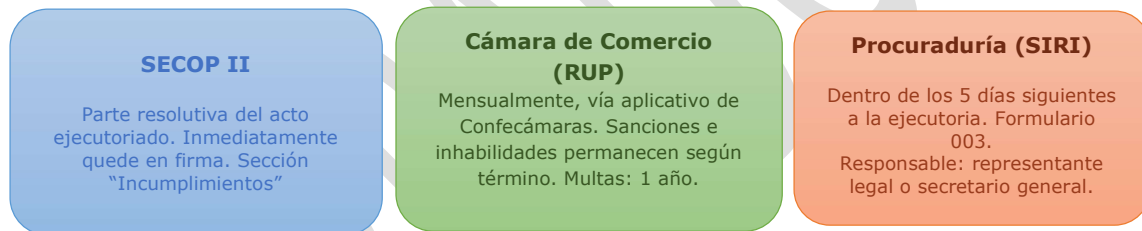
En segundo lugar, el artículo 31 de la Ley 80 de 1993 establece la obligación de las Entidades de reportar al Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP todos los actos del proceso contractual, incluidos los sancionatorios. Esta publicación garantiza la transparencia del sistema y permite que otras Entidades Estatales cuenten con información actualizada sobre el comportamiento contractual de los proponentes. Por ejemplo, si una Gobernación impone una multa a un contratista, deberá publicar el acto administrativo correspondiente en el SECOP dentro de los tres días hábiles siguientes a su expedición.

Como complemento a lo señalado, y con independencia del régimen contractual aplicable, se insta a las Entidades Estatales a dar cumplimiento a las pautas previstas en la Circular Externa N.º 002 de 2026⁶¹, en la cual se recuerda la obligatoriedad de reportar caducidades, multas, sanciones, incumplimientos, inhabilidades y sentencias condenatorias impuestas a contratistas del Estado.

Tabla Nro. 7 - Obligatoriedad de reportar caducidades, sanciones, inhabilidades y sentencias condenatorias

¿A quién aplica?	¿Qué se debe reportar?
Todas las entidades del Estado, sin distinción de su régimen contractual (EGCAP y regímenes especiales).	<ul style="list-style-type: none"> - Declaratorias de caducidad - Multas y sanciones impuestas - Declaratorias de incumplimiento - Inhabilidades derivadas del contrato - Sentencias condenatorias

¿Ante quién y cuando reportar?



Consecuencias del incumplimiento: La omisión de reportar constituye causal de mala conducta (Ley 1150/2007, art. 6) y falta disciplinaria bajo la Ley 1952/2019. **Aplica a todos los servidores públicos obligados a remitir la información.**

Fuente: Elaboración propia - Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

12.4 Configuración de inhabilidades

Uno de los efectos más graves de la imposición de sanciones contractuales es la configuración de inhabilidades para contratar con el Estado. El artículo 8 de la Ley 80 de 1993 establece un catálogo de causales de inhabilidad que pueden derivarse directamente de sanciones contractuales, destacándose las siguientes:

⁶¹ Circular Externa 002 de 2026. Obligatoriedad de reportar declaratoria de caducidad, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento, inhabilidades y sentencias condenatorias impuestas a los contratistas del estado ante las Cámaras de Comercio, Procuraduría General de la Nación y en el SECOP. Disponible para consulta [Aquí](#)

La declaratoria de caducidad del contrato genera una inhabilidad de cinco (5) años para contratar con Entidades Estatales, contados a partir del acto que la declara. Esta causal aplica, por ejemplo, cuando un contratista abandona la ejecución de las obras o incurre en incumplimientos graves que afectan la prestación del servicio público.

Adicionalmente, la imposición de dos (2) o más multas durante la ejecución de un mismo contrato puede servir de sustento para declarar la caducidad y, con ello, activar la inhabilidad correspondiente, dependiendo de la gravedad de los incumplimientos.

En complemento de lo expuesto, existen otras disposiciones normativas que, al margen de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, prevén causales de inhabilidad para contratar con el Estado.

Tabla Nro. 8 - Causales de inhabilidades para contratar con el estado

Norma	Causal	Duración
Constitución Política	Condena por delitos contra el patrimonio público	Permanente
Ley 1474 del 2011. Art. 1	Delitos contra la administración pública	Indeterminada
Ley 1474 del 2011 art. 90 (mod. Ley 1955/2019)	Incumplimiento reiterado / multas reiteradas	3 años
Ley 610/2000. Art. 60	Responsabilidad fiscal	5 años
Ley 1952 del 2019. Art. 56	Sanción disciplinaria a particulares	1 a 20 años
Ley 2195 del 2022 art. 51	Incumplimiento a contratos PAE	10 años

Fuente: Elaboración propia - Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

Es importante precisar que las inhabilidades operan de pleno derecho una vez ejecutoriado el acto administrativo sancionatorio, razón por la cual el contratista inhabilitado no podrá presentarse a ningún proceso de selección ni suscribir contratos con el Estado durante el término que establezca la Ley, so pena de incurrir en las consecuencias penales y disciplinarias previstas en el ordenamiento jurídico. En concordancia con lo anterior, dichas inhabilidades deben quedar registradas en el Registro Único de Proponentes (RUP), conforme lo dispone el artículo 90 de la Ley

1474 de 2011, lo que garantiza su publicidad y la imposibilidad de eludir sus efectos en los procesos de contratación estatal.

13. Gestión del incumplimiento por parte de las entidades exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Inicialmente debe aclararse que, las Entidades Estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2011, Decreto 1082 de 2015 y demás normas que lo sustituyan o complementen–, son aquellas que por disposición legal cuentan con un régimen especial de contratación y se rigen por lo dispuesto tanto en sus normas de creación como en el derecho privado⁶². De esta forma, y con el fin de brindar nociones generales sobre la materia, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente realiza las siguientes precisiones:

13.1 Procedencia de la imposición de sanciones

Las Entidades Estatales que por disposición legal cuentan con régimen especial de contratación no cuentan con la facultad excepcional de imponer sanciones a sus contratistas incumplidos. Esto, por cuanto, como se indicó en los numerales anteriores de esta guía, dicha potestad unilateral fue otorgada a las Entidades Estatales sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2011, Decreto 1082 de 2015 y demás normas que lo sustituyan o complementen–⁶³. Sin embargo, de manera excepcional, la Entidad Estatal con régimen especial de contratación, podrá imponer tales sanciones siempre y cuando su norma de creación le confiera dicha competencia. Como es el caso, por ejemplo, de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios⁶⁴.

⁶² Para conocer más sobre estas, se sugiere consulta la “Guía para la Gestión Contractual de Entidades Estatales con Régimen Especial” disponible [Aquí](#)

⁶³ Ley 1474 de 2011. Artículo 86. “[...] Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. [...]”.

⁶⁴ El artículo 31 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 689 de 2001, indica: “Los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos a los

Finalmente se precisa que, si bien este tipo de Entidades no tienen la facultad sancionatoria por mérito de la ley, cuentan con la posibilidad de acudir a la autonomía de la voluntad para pactar cláusulas accidentales al contrato que les permitan a su vez, el ejercicio de potestades unilaterales que impliquen el uso de mecanismos sancionatorios como la imposición de multas, hacer efectiva la cláusula penal, la terminación unilateral, entre otras⁶⁵.

13.2 Procedimiento y medios para hacer efectivas las sanciones contractuales

De acuerdo con lo indicado en el numeral anterior, se aclara que en caso de que las Entidades Estatales con régimen especial de contratación hayan pactado cláusulas accidentales al contrato que impliquen la imposición de sanciones, esto podrá hacerse efectivo conforme al procedimiento que estas hayan establecido de manera previa en sus manuales internos de contratación o de acuerdo con lo acordado en el mismo clausulado del contrato.

que se refiere esta ley no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo en lo que la presente ley disponga otra cosa.

Las Comisiones de Regulación podrán hacer obligatoria la inclusión, en ciertos tipos de contratos de cualquier empresa de servicios públicos, de cláusulas exorbitantes y podrán facultar, previa consulta expresa por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios, que se incluyan en los demás. Cuando la inclusión sea forzosa, todo lo relativo a tales cláusulas se regirá, en cuanto sea pertinente, por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, y los actos y contratos en los que se utilicen esas cláusulas y/o se ejerciten esas facultades estarán sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa. Las Comisiones de Regulación contarán con quince (15) días para responder las solicitudes elevadas por las empresas de servicios públicos domiciliarios sobre la inclusión de las cláusulas excepcionales en los respectivos contratos, transcurrido este término operará el silencio administrativo positivo.

Parágrafo. Los contratos que celebren los entes territoriales con las empresas de servicios públicos con el objeto de que estas últimas asuman la prestación de uno o de varios servicios públicos domiciliarios, o para que sustituyan en la prestación a otra que entre en causal de disolución o liquidación, se regirán para todos sus efectos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en todo caso la selección siempre deberá realizarse previa licitación pública, de conformidad con la Ley 80 de 1993”.

⁶⁵ Consejo de Estado. Sentencia de Unificación del 09 de mayo de 2024. Expediente. No. 53.962. C.P: José Roberto SÁCHICA Méndez.

En ese sentido, serán las partes del contrato las competentes para definir el procedimiento mediante el cual harán efectivas las sanciones contractuales que haya pactado, teniendo en cuenta que sus actuaciones no son consideradas actos administrativos, sino actos contractuales propios del régimen jurídico privado.

14. Buenas prácticas contractuales y recomendaciones

La gestión eficiente y transparente de la contratación estatal no se agota en el cumplimiento formal de los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. Exige, además, la adopción de buenas prácticas que fortalezcan la planeación, la ejecución y el seguimiento de los contratos, con el propósito de prevenir conflictos, garantizar el uso adecuado de los recursos públicos y promover relaciones contractuales sólidas y transparentes entre las Entidades Estatales y los contratistas. Las recomendaciones que se desarrollan a continuación constituyen una guía orientadora para los servidores públicos y los particulares que intervienen en los procesos de contratación.

14.1 Previsión del incumplimiento

La mejor herramienta para evitar la imposición de sanciones contractuales es la prevención. Una adecuada gestión y planeación precontractual y contractual reduce significativamente el riesgo de incumplimiento y sus consecuencias jurídicas y económicas.

En la etapa precontractual, resulta fundamental que las Entidades realicen estudios de mercado rigurosos, elaboren estudios previos completos y definan con precisión el objeto, las obligaciones y los plazos del contrato, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015. Una inadecuada estructuración del contrato es, con frecuencia, la causa principal de los incumplimientos posteriores.

Durante la ejecución, se recomienda mantener canales de comunicación permanentes con el contratista, realizar comités de seguimiento periódicos y atender oportunamente las alertas tempranas de posibles retrasos o dificultades. Por ejemplo, si en un contrato de suministro el contratista advierte que un insumo clave escasea en el mercado, la Entidad podrá evaluar la viabilidad de una suspensión o modificación

contractual antes de que se configure un incumplimiento formal, evitando así el inicio de un proceso sancionatorio.

Asimismo, el supervisor o interventor del contrato cumple un papel determinante en la prevención: su labor no debe limitarse a la verificación posterior del cumplimiento, sino que debe orientarse a la identificación y gestión proactiva de los riesgos contractuales. Para ello, resulta indispensable que estos servidores o contratistas, según sea el caso, cuenten con una capacitación sólida en materia sancionatoria, que les permita reconocer oportunamente las situaciones que pueden derivar en el incumplimiento del contrato y actuar conforme a los procedimientos legales establecidos.

Igualmente, se recomienda que cualquier anomalía, irregularidad o desviación detectada durante la ejecución contractual quede debidamente documentada en los informes periódicos de supervisión, de manera que exista un registro formal y trazable que soporte, de ser necesario, el inicio de las actuaciones administrativas correspondientes y contribuya a la transparencia en la gestión contractual.

14.2 Documentación y trazabilidad del proceso

Una de las prácticas más relevantes en materia de contratación estatal es la documentación exhaustiva y oportuna de todas las actuaciones que se surten durante las etapas precontractual, contractual y poscontractual. Dicha documentación no solo garantiza la transparencia del proceso, sino que constituye el soporte probatorio esencial en caso de que se adelante un proceso sancionatorio o una controversia judicial o arbitral.

El Decreto 1082 de 2015 y las directrices de esta Agencia establecen la obligación de registrar en el SECOP II la totalidad de los documentos del proceso, desde los estudios previos hasta el acta de liquidación. En consecuencia, se recomienda:

Mantener un expediente contractual físico y/o digital debidamente foliado, que incluya las comunicaciones entre las partes, las actas de comité de seguimiento, los informes de supervisión o interventoría, las solicitudes del contratista y las respuestas de la Entidad. Por ejemplo, si el contratista

solicita una prórroga del plazo de ejecución, tanto la solicitud como la decisión de la Entidad deben constar por escrito y reposar en el expediente, independientemente de si la prórroga se concede o no.

Garantizar la trazabilidad cronológica de las actuaciones, de manera que sea posible reconstruir con precisión la historia del contrato, identificar los hitos de ejecución y sustentar cualquier decisión administrativa adoptada por la Entidad.

14.3 Estipulación de cláusulas claras, adecuadas y proporcionales.

La calidad de la redacción contractual es un factor determinante para la correcta ejecución del contrato y para la efectividad de las medidas sancionatorias en caso de incumplimiento. Cláusulas ambiguas, desproporcionadas o técnicamente inadecuadas pueden generar controversias interpretativas que dificulten la gestión contractual y debiliten la posición de la Entidad ante instancias de control o judiciales. En este sentido, se recomienda que las Entidades observen los siguientes criterios al momento de estructurar los contratos:

- **Claridad:** Las obligaciones de cada parte deben redactarse en términos precisos y verificables. Por ejemplo, en lugar de estipular que el contratista deberá entregar los informes "oportunamente", deberá indicarse una fecha concreta o un plazo determinado contado desde un hito específico de la ejecución.
- **Adecuación:** Las cláusulas deben corresponder a la naturaleza y objeto del contrato. Las cláusulas excepcionales —caducidad, terminación, modificación, interpretación unilaterales y caducidad— solo proceden en los contratos en que la Ley expresamente las autoriza o las impone, conforme al artículo 14 de la Ley 80 de 1993.
- **Proporcionalidad:** Los valores de las multas y la cláusula penal pecuniaria deben guardar proporción con el valor total del contrato y con la gravedad del incumplimiento que se pretende sancionar. Una cláusula penal equivalente al cien por ciento (100%) del valor del contrato, por ejemplo, podría ser cuestionada por

desproporcionada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

14.4 Utilización de tecnologías de la comunicación e información

El ordenamiento jurídico colombiano ha avanzado significativamente en la incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como herramienta para la gestión transparente y eficiente de la contratación estatal. La Ley 1753 de 2015, el CONPES 3920 de 2018 y las directrices de esta Agencia han impulsado la digitalización de los procesos contractuales, siendo el SECOP II la plataforma transaccional por excelencia. Debido a ello se recomienda a las Entidades Estatales y a los contratistas hacer uso pleno de las funcionalidades disponibles en estas plataformas, entre ellas:

- La gestión documental en línea, que permite cargar, consultar y compartir en tiempo real todos los Documentos del Proceso, eliminando el riesgo de pérdida de información y facilitando el control ciudadano y de los órganos de control.
- El registro de comunicaciones contractuales a través del SECOP II, que otorga fecha cierta a las actuaciones de las partes y evita disputas sobre la oportunidad de las notificaciones o solicitudes. Por ejemplo, una solicitud de prórroga remitida por el contratista a través de la plataforma queda registrada automáticamente con fecha y hora, lo que resulta determinante si posteriormente se discute si la solicitud fue presentada en tiempo.
- El uso de alertas y tableros de indicadores de seguimiento que permiten a los supervisores monitorear en tiempo real el avance de los contratos y detectar desviaciones frente al cronograma de ejecución pactado.

14.5 Recomendaciones para el desarrollo de audiencias

En el marco de los procesos sancionatorios contractuales, la audiencia de descargos constituye una garantía fundamental del debido proceso y el

derecho de defensa del contratista, conforme a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Su adecuada conducción es, por tanto, un aspecto crítico tanto para la Entidad como para el contratista.

Para las Entidades Estatales, se recomienda:

- Convocar la audiencia mediante citación escrita con antelación suficiente, indicando con precisión los hechos que motivan el proceso, las cláusulas contractuales presuntamente incumplidas y las sanciones que se pretende imponer, de manera que el contratista pueda ejercer su defensa de forma efectiva.
- Se recomienda que la Entidad Estatal defina y comunique la modalidad en que se adelantará la audiencia, la cual podrá desarrollarse de forma presencial o virtual. En el primer caso, deberá garantizarse un espacio físico adecuado que permita el ejercicio efectivo del derecho de defensa y contradicción del contratista. En el segundo caso, se sugiere utilizar plataformas tecnológicas institucionales que aseguren la conectividad, la grabación de la sesión y la participación ininterrumpida de todos los intervinientes.
- Designar como director de la audiencia a un funcionario con conocimiento jurídico y contractual, capaz de manejar los debates técnicos y jurídicos que puedan surgir, y de levantar un acta que refleje fielmente el desarrollo de la diligencia.
- Garantizar que la decisión adoptada en la audiencia, o con posterioridad a ella, esté debidamente motivada, cite las pruebas en que se fundamenta y responda de manera expresa los argumentos de defensa presentados por el contratista, en cumplimiento del principio de motivación de los actos administrativos consagrado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para los contratistas, se recomienda:



- Acudir a la audiencia acompañado de apoderado judicial con experiencia en contratación estatal, y preparar con anticipación los argumentos de defensa, los documentos de soporte y, de ser necesario, los dictámenes técnicos que sustenten su posición.
- Solicitar, si es el caso, la suspensión de la audiencia para recaudar pruebas adicionales, facultad expresamente reconocida en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Referencias

Normativa

- Colombia. Congreso de la República. *Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094. Bogotá, 1993.
- Colombia. Congreso de la República. *Ley 84 de 1873, Código Civil*. Diario Oficial No. 2867. Bogotá, 1873.
- Colombia. Congreso de la República. *Ley 1150 de 2007*. Diario Oficial No. 46.691. Bogotá, 2007.
- Colombia. Congreso de la República. *Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)*. Diario Oficial No. 47.956. Bogotá, 2011.
- Colombia. Congreso de la República. *Ley 1474 de 2011*. Diario Oficial No. 48.128. Bogotá, 2011.
- Colombia. Congreso de la República. *Ley 1753 de 2015*. Diario Oficial No. 49.538. Bogotá, 2015.
- Colombia. Presidencia de la República. *Decreto 1082 de 2015*. Diario Oficial No. 49.523. Bogotá, 2015.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Documento CONPES 3920: Estrategia para la implementación de los ODS en Colombia*. Bogotá, 2018.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José, 1969.

Jurisprudencia – Consejo de Estado

- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 17 de marzo de 2010*. Radicación No. 05001-23-26-000-1992-00117-01(18394). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. *Sentencia del 23 de junio de 2010*. Expediente No. 16.367. C.P. Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. *Sentencia del 17 de enero de 2011*. Radicación No. 25000-23-25-000-2007-01109-02 (1732-10). C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. *Sentencia del 09 de mayo de 2011*. Radicación No. 05001-23-26-000-1994-02376-01(18048). C.P. Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. *Sentencia del 12 de junio de 2013*. Radicación No. 25000-23-26-000-2002-01795-01(27199). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. *Sentencia del 24 de julio de 2013*. Radicación No. 52001-23-31-000-1999-00782-01(27155). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. *Concepto del 10 de octubre de 2013*. Radicación No. 11001-03-06-000-2013-00384-00 (2157). C.P. Álvaro Namen Vargas.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. *Sentencia del 24 de abril de 2020*. Expediente No. 63001-23-33-000-2018-00132-01(64154). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. *Sentencia del 15 de junio de 2021*. Radicación No. 11001-03-24-000-2017-00345-00 (0712-18). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. *Concepto del 13 de diciembre de 2022*. Radicación No. 11001-03-06-000-2022-00250-00 (2489). C.P. María del Pilar Bahamón Falla.



- Consejo de Estado. Sala Plena. *Sentencia de Unificación del 09 de mayo de 2024*. Radicación No. 76001233100020060332003 (53.962). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. *Sentencia del 19 de mayo de 2025*. C.P. Nicolás Yepes Corrales.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. *Auto del 27 de febrero de 2026*. Expediente No. 73035. C.P. Diego Enrique Franco Victoria.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. *Sentencia del 24 de marzo de 2026*. C.P. Nicolás Yepes Corrales.

Jurisprudencia – Corte Constitucional

- Corte Constitucional. *Sentencia C-554 de 2001*. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-710 del 05 de julio de 2001*. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-870 del 15 de octubre de 2002*. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-457 del 22 de julio de 2015*. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-495 del 22 de octubre de 2019*. M.P. Alejandro Linares Cantillo.
- Corte Constitucional. *Sentencia C-022 del 29 de enero de 2020*. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Doctrina

- Parra Quijano, Jairo. *Manual de derecho probatorio*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 2006.