Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

Guía para Adelantar
el Proceso Sancionatorio Administrativo Contractual

2026



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

Guía para Adelantar el Proceso Sancionatorio Administrativo Contractual

Directora General (E)
Ana María Tolosa Rico

Secretaria General
Ana María Tolosa Rico

Subdirector 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 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 8

2. Objetivo 10

3. Alcance 12

4. Marco conceptual y normativo 15

5. Potestad sancionatoria de la administración en la contratación estatal 20

5.1 Fundamento y naturaleza jurídica de las cláusulas sancionatorias 20

5.2 Diferencias entre potestad sancionatoria administrativa y cláusulas excepcionales de la administración 21

5.3 Partes e intervinientes en el proceso sancionatorio administrativo contractual 24

5.4 Límites en el ejercicio de la potestad sancionatoria contractual 25

6. Mecanismos para ejercer la potestad sancionatoria administrativa contractual 28

6.1 Declaratoria del incumplimiento 28

6.1.1. Multas 29

6.1.2. Cláusula penal 30

6.1.3. Caducidad del contrato 34

6.2 Conclusiones 36

7. Procedimiento Sancionatorio Administrativo Contractual 38

7.1 Preparación del informe de incumplimiento 39

7.2 Inicio de la actuación 42

7.3 Citación a audiencia 42

7.4 Desarrollo de la Audiencia 45
7.4.1 Presentación de las circunstancias de hecho, normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista 45
7.4.2 Presentación de descargos 45
7.4.3 Práctica y valoración de pruebas 47
7.4.4 Adopción y notificación de la decisión 52
7.4.5 Notificación y ejecutoria del acto administrativo 52
7.5 Interposición y resolución de recursos 53
7.6 Suspensión de la audiencia 53
7.7 Normativa aplicable en aspectos procesales 54
7.8 Aplicación del procedimiento sancionatorio contractual frente a los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) 56
7.9 Aplicación del procedimiento sancionatorio contractual en contratos derivados con organismos de cooperación internacional 57
8. Criterios para la imposición de sanciones 59
8.1 Proporcionalidad 60
8.2 Tipicidad 62
8.3 Tasación de perjuicios 62
9. Requisitos del acto sancionatorio administrativo 66
9.1 Competencia 67
9.1.1 Material 67
9.1.2 Temporal 68
9.1.2.1 Prescripción de garantías 69
9.2 Forma 71
9.3 Motivación 71
9.4 Objeto 72
10. Aplicación de principios en el proceso sancionatorio administrativo contractual 74
10.1 Debido proceso 75
10.2 Derecho de defensa y contradicción 75
10.3 Principio de legalidad 76
10.4 Presunción de inocencia 77

10.5 Non bis in idem 77
10.6 No reformatio in pejus 79
10.7 Carga de la prueba 79
11. Control judicial del acto administrativo sancionatorio 81
11.1 Jurisdicción 81
11.2 Medios de control 82
11.3 Otros aspectos procesales 83
11.4 Suspensión de proceso sancionatorio 84
12. Efectos de la imposición de sanciones contractuales 86
12.1 Económicos y administrativos 87
12.2 Efectividad de las garantías 87
12.3 Publicación y registro de actos sancionatorios 88
12.4 Configuración de inhabilidades 90
13. Gestión del incumplimiento por parte de las entidades exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública 94
13.1 Procedencia de la imposición de sanciones 95
13.2 Procedimiento y medios para hacer efectivas las sanciones contractuales 96
14. Buenas prácticas contractuales y recomendaciones 98
14.1 Previsión del incumplimiento 99
14.1.1. Mecanismos alternativos para la solución de conflictos 100
14.2 Documentación y trazabilidad del proceso 101
14.3 Estipulación de cláusulas claras, adecuadas y proporcionales 102
14.4 Utilización de tecnologías de la comunicación e información 103
14.5 Recomendaciones para el desarrollo de audiencias 104
Referencias 106
Control documental 108

Índice de Tablas

Tabla 1. Fundamento Constitucional 16
Tabla 2. Fundamento Normativo 17
Tabla 3. Cuadro Comparativo cláusulas excepcionales y potestad sancionatoria contractual 23
Tabla 4. Trámite interno informe del supervisor/interventor del presunto incumplimiento 39
Tabla 5. Contenido mínimo del informe de incumplimiento del supervisor/interventor de presunto incumplimiento 40
Tabla 6. Posibilidad de incluir alegatos de conclusión 51
Tabla 7. Obligatoriedad de reportar caducidades, sanciones, inhabilidades y sentencias condenatorias 89
Tabla 8. Causales de inhabilidades para contratar con el Estado 90

CAPÍTULO 01



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 las 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.



CAPÍTULO 02


Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente
Guía para Adelantar
el Proceso Sancionatorio
Administrativo Contractual
2026

Objetivo

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



CAPÍTULO

03



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 generales 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 surtirse y los mecanismos de defensa disponibles ante la formulación de cargos por presuntos incumplimientos contractuales.

c. **Garante.** Mediante esta Guía se busca proporcionar orientaciones respecto del alcance de la participación de los garantes en el proceso sancionatorio administrativo contractual. Puesto que, dicha participación transciende la simple vinculación formal al procedimiento, esto, en la medida en que este interviniente cuenta con la posibilidad de presentar argumentos autónomos y aportar pruebas en defensa de su posición jurídica particular.

d. **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.



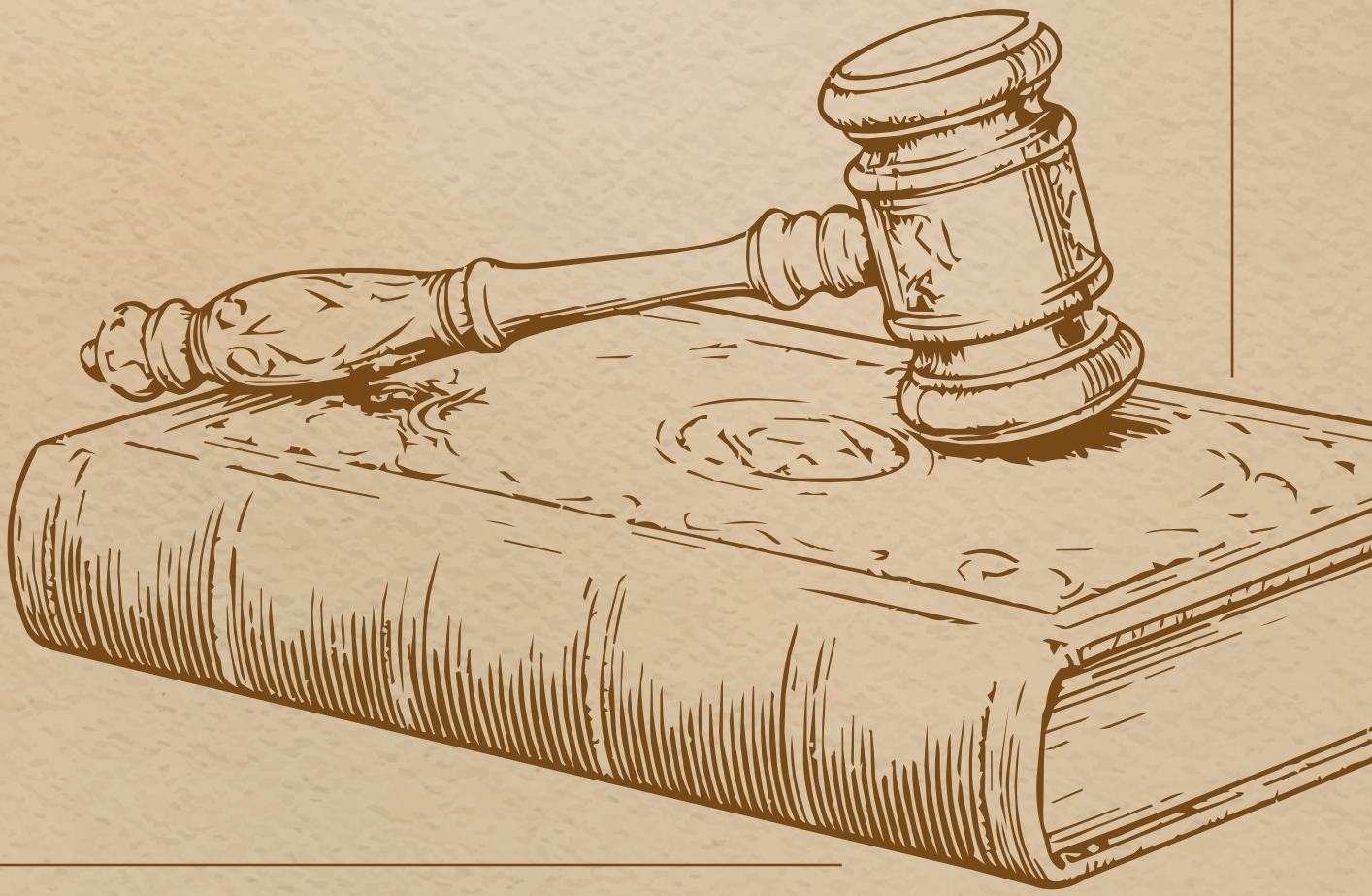
En armonía con lo anterior, las Entidades Estatales, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1600 de 2024[1], deberán garantizar la observancia de esta guía en sus procesos contractuales como un mecanismo de buena práctica, sin que las exima de su deber de aplicar las normas vigentes sobre la materia, 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.

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.

CAPÍTULO

04



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 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 conducta[2].

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:

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 1. Fundamento Constitucional

Artículo	*Contenido principal*	*Implicaciones en la potestad sancionatoria contractual*
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:

Tabla 2. Fundamento Normativo

Norma	*Contenido Principal*	*Implicaciones en la potestad sancionatoria contractual*
Ley 80 de 1993	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.	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. 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. 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. 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.

Ley 1150 de 2007	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.
Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción	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.
Ley 1437 de 2011 – CPACA	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



CAPÍTULO

05



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 ley[3]-. Esto en la medida que la posibilidad de hacerlas efectivas unilateralmente sin necesidad de acudir al juez del contrato[4], 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.

Sin embargo, la naturaleza mixta de estas cláusulas impone una condición de validez ineludible, su pacto expreso en el contrato. Esto, en la medida en que las multas y la cláusula penal no constituyen facultades excepcionales, razón por la cual su ausencia en el clausulado contractual no es un defecto subsanable en sede administrativa. En consecuencia, cuando dichas estipulaciones no han sido incorporadas, la Entidad Estatal carece de atribución para hacerlas efectivas unilateralmente, ya que la determinación del incumplimiento, así como la tasación y el cobro de los perjuicios derivados de este, corresponderá al juez de lo contencioso administrativo.

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. [...]"*.

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 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 **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 público[5]. 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 conminar al contratista al 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.

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.

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.

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.



Por último, es importante tener en cuenta que no todas las Entidades Estatales pueden hacer uso de las cláusulas excepcionales, y que su aplicación tampoco es igual para todos los tipos de contrato. Dependiendo del objeto contractual, estas cláusulas pueden ser obligatorias, caso en el cual se entienden incluidas aunque no se hayan pactado expresamente, como ocurre en los contratos de obra, prestación de servicios públicos, monopolios estatales, explotación, concesión de bienes del Estado y los contratos de alimentación escolar[6]; facultativas, cuando las partes pueden decidir si las incluyen o no; o prohibitivas, en cuyo caso su incorporación genera nulidad absoluta. Para ello, antes de ejercer cualquiera de estas facultades, la Entidad debe verificar qué tipo de contrato celebró y si cuenta con respaldo legal o contractual para actuar, pues de lo contrario su decisión carecería de validez[7].

6 Ley 2195 del 2022 por medio de la cual se modificó el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993.

7 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 30 de noviembre del 2006. Expediente 25000-23-26-000-2001-01008-01(30832). M.P. Alier Eduardo Hernández Enriquez.

Tabla 3. Cuadro Comparativo cláusulas excepcionales y potestad sancionatoria contractual

Aspecto	*Cláusulas excepcionales*	*Potestad sancionatoria*
Naturaleza	Poderes excepcionales de la administración para modificar, interpretar, terminar o declarar la caducidad del contrato.	Mecanismo específico para conminar al cumplimiento o resarcir incumplimientos contractuales.
Finalidad	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, en ejercicio de las facultades que la Constitución Política otorga a la Administración para proteger el patrimonio público, garantizar el interés general y el cumplimiento de los fines de la contratación estatal
Impacto sobre el contrato	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.
Ámbito de aplicación	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.
Procedimiento	Ejercicio unilateral por la administración, con efectos sustanciales sobre el contrato. En todo evento, la actuación debe enmarcarse en el respeto al debido proceso[8].	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

8 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.

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 actúan como autoridad administrativa, lo que les 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. Dicha función deberá recaer en el representante legal o su delegado, lo que implica que, cuando no sea el representante legal quien presida la audiencia, deberá existir, con carácter previo al inicio de la diligencia, un acto administrativo de delegación que habilite al funcionario delegado para liderarla.

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 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 decisión adoptada mediante el 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, una entidad bancaria o una sociedad fiduciaria– ostenta la calidad de interviniente con interés jurídico directo en el resultado del proceso sancionatorio, toda vez que la declaratoria de incumplimiento puede derivar en la efectividad de las garantías constituidas. Por esta razón, se hace necesaria su vinculación al procedimiento y le garantiza el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, el cual comprende la facultad de presentar argumentos autónomos y aportar pruebas independientes de las allegadas por el contratista, en defensa de su posición jurídica particular.

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 pueden participar en el proceso sancionatorio en ejercicio de sus respectivas funciones constitucionales y legales. La Contraloría y las personerías intervienen en su condición de órganos de control fiscal y administrativo, en tanto el proceso sancionatorio involucra el manejo de recursos públicos. La Procuraduría General de la Nación interviene en su calidad de Ministerio Público, como garante del debido proceso y de los derechos de defensa de los intervinientes. Su participación no incide en la decisión de fondo que adopte la Entidad Estatal, pero su vigilancia contribuye a garantizar la transparencia y el respeto por las garantías fundamentales en el desarrollo del procedimiento.

5.4 Límites en el ejercicio de la potestad sancionatoria contractual

El ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa contractual no es ilimitado. 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 jurisprudencia[9] 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 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.

9 *"[...] 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.

d. Límites temporales. La jurisprudencia del Consejo de Estado precisa que la facultad de imponer sanciones contractuales está sujeta a un límite temporal que varía según el tipo de mecanismo que se pretenda ejercer. Tratándose de multas y la declaratoria de caducidad, dicha facultad solo puede ejercerse mientras el contrato se encuentre en ejecución. En el caso de la cláusula penal pecuniaria, podrá hacerse efectiva dentro del plazo previsto para la liquidación del contrato[10].

Frente a las garantías constituidas, conviene precisar que su vigencia no determina el límite temporal de la potestad sancionatoria. Lo que debe producirse dentro de la vigencia de la póliza es el siniestro, lo anterior de conformidad con la normatividad vigente[11].



10 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.

11 Código de Comercio. Artículo 1081 y Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.2.3.1.19

CAPÍTULO

06


100 MIL PESOS AA02686948
10 MIL PESOS AA38407109
20 MIL PESOS AA99644563
50 MIL PESOS AA17218166

Mecanismos para ejercer la potestad sancionatoria administrativa contractual

Según la particularidad de cada caso, las Entidades Estatales podrán 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 contrato[12]y cuantificar los perjuicios.

Por otra parte, conforme a la doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[13], podría señalarse que las sanciones contractuales se encuentran distribuidas en 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. **Sancionatorias.** Tienen por objeto imponer sanciones que se hayan pactado en el contrato a incumplimientos definitivos en la ejecución contractual.
d. **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.

En suma la declaratoria de incumplimiento es la decisión que toma la Entidad Estatal para dejar constancia de que el contratista no cumplió con sus obligaciones. Esta puede hacerse incluso después de que haya terminado el plazo de ejecución del contrato, siempre que todavía existan obligaciones pendientes.

12 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. [...].

13 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.

6.1.1. Multas

Las multas tienen una función esencialmente conminatorias, 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 de conformidad con las disposiciones civiles y comerciales[14]. Su función sancionatoria no tiene el carácter de indemnizatorio, a diferencia de la cláusula penal[15].

En cuanto al límite temporal para imponerla, se aclara que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado[16], las Entidades Estatales solo podrán imponer multas durante la fase de ejecución del contrato, mientras las obligaciones se encuentren pendientes de cumplimiento. Superado el plazo contractual, la finalidad compulsiva de la multa desaparece y, por tanto, no resulta procedente imponerla en la etapa de liquidación. Por otra parte, y en 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 parcial:

Una empresa contratada para construir una carretera cumple con las especificaciones técnicas y con el cronograma principal de la obra. Sin embargo, durante la ejecución incumplió otras obligaciones que formaban parte del contrato y que debían cumplirse en esa etapa. En este caso, la Entidad Estatal tiene la facultad de aplicar las sanciones previstas para garantizar el cumplimiento integral.

¿Por qué aplica?

Se trata de un incumplimiento parcial de cualquier obligación del contratista que, no afecta el objeto del contrato ni genera 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 las obligaciones.

14 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.
[...]".

15 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.

16 Ver nota al pie No. 10.

6.1.2. Cláusula penal

De acuerdo con el Código Civil, la cláusula penal se define 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"*[17]. De ahí que, la cláusula penal se considere como una obligación 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 contrato[18], que puede ser parcial o total.

En el mismo sentido, resulta importante aclarar que la aplicación de la cláusula penal debe partir del reconocimiento de la naturaleza y el alcance que las partes le hayan atribuido en el contrato. En consecuencia, no existe un tratamiento único o genérico de la cláusula penal, pues sus efectos y la consecuencia jurídica derivada de su aplicación dependerán de la finalidad con la que haya sido pactada. Así, según su configuración contractual, la cláusula penal podrá cumplir una función resarcitoria o moratoria, y la determinación de sus efectos deberá realizarse atendiendo al contenido del pacto contractual y a la naturaleza específica que las partes le hayan asignado.

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

- Estima de manera anticipada los perjuicios causados, cuando busca castigar el incumplimiento
- Constituye una garantía de cumplimiento de la obligación principal.
- Tiene carácter resarcitorio o indemnizatorio cuando constituye una tasación anticipada de los perjuicios
- Tiene carácter moratorio, cuando está vinculada específicamente al retardo o cumplimiento tardío de una obligación y busca establecer la consecuencia económica de la mora.

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 Justicia[19] de la siguiente manera:

> *"[...] 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

17 Código Civil. Artículo 1592.

18 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.

19 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.

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, en caso de pactarse una cláusula penal con finalidad resarcitoria, las partes tienen 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. Ahora bien, en el supuesto de pactarse una cláusula penal moratoria, las partes pueden pactar que esta opere como un mecanismo de sanción al contratista en caso de retardo o incumplimiento de las obligaciones, en el marco del principio de proporcionalidad.

En consecuencia, al momento de determinar la procedencia y forma de hacer efectiva una cláusula penal, la Entidad Estatal deberá atender al contenido concreto de la estipulación contractual, identificando la obligación cuyo incumplimiento activa la pena, el supuesto de hecho previsto por las partes y la finalidad que se pretendió alcanzar con su establecimiento. Así, cuando la cláusula tenga una finalidad resarcitoria, podrá operar como una estimación anticipada de los perjuicios derivados del incumplimiento y cuando su finalidad sea moratoria, podrá operar como mecanismo de sanción frente al incumplimiento en términos de calidad, alcance y oportunidad, según lo pactado por las partes.

En ese sentido, se recomienda a las Entidades Estatales determinar y establecer en el contrato el tipo y alcance de la cláusula penal que resulte adecuado en función de: i) la criticidad del proyecto, ii) la naturaleza y relevancia de las obligaciones a cargo del contratista, iii) los riesgos identificados en los estudios y documentos previos y iv) los impactos que podría generar su incumplimiento, de manera que la consecuencia económica pactada resulte coherente con la finalidad que se pretende alcanzar, ya sea resarcitoria o moratoria.

Lo anterior, sin perjuicio de que, cuando la cláusula penal haya sido pactada como tasación anticipada de perjuicios, y los perjuicios causados con ocasión del incumplimiento, superen el valor reconocido o exigido a título de cláusula penal, la Entidad puede acudir ante el juez natural del contrato para reclamar la diferencia en valor, de conformidad con el alcance del pacto contractual y las reglas aplicables. En tal sentido, se recomienda a las Entidades, atendiendo las variables mencionadas, que garanticen la exigibilidad de los perjuicios vía judicial, para lo cual deberá incorporarse esta prescripción en la redacción de la correspondiente cláusula, a efecto de garantizar la salvaguarda del recurso público.

En cuanto al límite temporal, la posibilidad de hacer efectiva la cláusula penal no se encuentra necesariamente circunscrita al plazo de ejecución del contrato. Su límite temporal deberá determinarse atendiendo a la naturaleza de la medida pactada y al término durante el cual la Entidad conserve competencia para adoptar la decisión correspondiente y, cuando haya lugar a ello, liquidar el negocio jurídico. En este sentido, la cláusula penal podrá hacerse efectiva con posterioridad al vencimiento del plazo de ejecución cuando su naturaleza y finalidad así lo permitan, siempre que la Entidad actúe dentro del término en el que conserve competencia para ello y en todo caso previo a la liquidación del contrato.

El Concepto C-939 de 2026 expedido por esta Agencia precisa que, para los contratos sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y a falta de un término contractual de liquidación, dicho límite puede extenderse hasta un máximo de treinta (30) meses contados desde la terminación del plazo de ejecución, de acuerdo con los términos previstos para la liquidación del contrato en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

En todo caso, la Entidad deberá analizar el supuesto concreto y la naturaleza de la cláusula penal pactada, así como la oportunidad en que se configura el incumplimiento, para determinar la procedencia de su efectividad y su articulación con las demás medidas contractuales. De igual manera, cuando corresponda, la decisión deberá permitir que los efectos económicos derivados de la cláusula penal sean considerados en el balance final de la relación contractual y en la liquidación del negocio jurídico, incluyendo los cruces o compensaciones que resulten procedentes conforme a las reglas aplicables.

Ejemplo de cláusula penal resarcitoria:

En un contrato de obra pública cuyo objeto consiste en la construcción de una vía, las partes pueden pactar una cláusula penal equivalente al diez por ciento (10 %) del valor total del contrato para el evento en que el contratista incurra en un incumplimiento grave o definitivo de sus obligaciones esenciales que impida la ejecución o terminación de la obra en las condiciones pactadas.

¿Por qué aplica?

En este caso, la cláusula tiene una finalidad predominantemente resarcitoria, en cuanto busca establecer anticipadamente el valor de los perjuicios que el incumplimiento puede ocasionar a la Entidad. Por tanto, acreditado el supuesto de incumplimiento previsto contractualmente, la Entidad podrá hacer efectiva la cláusula en los términos pactados, sin que para su exigibilidad resulte necesario acreditar y cuantificar nuevamente el monto de los perjuicios, siempre que la estipulación haya sido pactada con ese alcance. Es de aclarar, que esto aplica en el entendido en que el valor pactado en la Cláusula penal satisfaga los perjuicios identificados por la Entidad Estatal.

Ejemplo de cláusula penal de apremio:

En un contrato de consultoría cuyo objeto comprende la elaboración y entrega de un estudio técnico indispensable para la ejecución de un proyecto, las partes pueden pactar una cláusula penal de naturaleza moratoria equivalente al diez por ciento (10 %) del valor de la obligación incumplida, para el evento en que el contratista incurra en un incumplimiento total o parcial de la obligación de entregar el estudio en las condiciones pactadas. En este supuesto, la cláusula penal no se causa por el simple retardo en la entrega (supuesto que podría dar lugar a la imposición de una multa, si así se hubiera pactado), sino cuando el incumplimiento adquiere carácter definitivo o parcial, de acuerdo con las condiciones establecidas en el contrato.

¿Por qué aplica?

En este supuesto, la cláusula se encuentra vinculada al retardo en el cumplimiento de una obligación que aún puede ser ejecutada y tiene como finalidad incentivar al contratista a cumplir oportunamente con la prestación a su cargo. En consecuencia, la Entidad podrá hacerla efectiva cuando se configure el retardo previsto en el contrato, de acuerdo con las condiciones y límites allí establecidos.

Ejemplo de incumplimiento grave:

En un contrato de obra para la construcción de una carretera, el contratista avanza conforme al cronograma establecido. Sin embargo, durante la ejecución presenta deficiencias técnicas graves en la estructura del pavimento, las cuales comprometen la estabilidad y seguridad de la vía. Este incumplimiento, por su carácter sustancial y definitivo, impide que la obra cumpla con las condiciones pactadas y genera un perjuicio directo para la entidad contratante. En este escenario, resulta procedente la aplicación de la cláusula penal, en tanto se configura un incumplimiento grave de las obligaciones esenciales del contrato.

¿Por qué aplica?

Se trata de un incumplimiento grave por parte del contratista, que afecta tanto la prestación del servicio de obra 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 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 declarase, no sólo se sancionará al contratista incumplido, sino que este no podrá ser beneficiario de ninguna indemnización y estará sujeto a las inhabilidades correspondientes[20].

Debe precisarse que este tipo de sanción, a diferencia de la cláusula penal, sólo puede declararse durante el plazo de ejecución del contrato[21], pues su razón de ser es poner fin a la relación contractual ante el incumplimiento grave y amenazante de los fines estatales perseguidos con dicho contrato.

Por lo anterior, se sugiere a las Entidades Estatales tener en cuenta las pautas desarrolladas por el Consejo de Estado para declarar la caducidad de un contrato estatal[22]. 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;
- 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.

El incumplimiento o afectación grave ocurre cuando el contratista falla en obligaciones esenciales del contrato de tal manera que la obra, el servicio o el suministro no cumplen con la finalidad prevista. No se trata de retrasos menores o errores que pueden corregirse, sino de fallas sustanciales que afectan directamente el cumplimiento del objeto del contrato[23].

---

20 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.
[...]".

21 Ver nota al pie No. 10.

22 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.

23 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de mayo del 2006. Número Único: 11001-03-06-000-2006-00050-00. C.P: Enrique José Arboleda Perdomo.

Ejemplo de incumplimiento de obligaciones principales:

Una empresa contratada para construir una carretera presenta retrasos graves en el cronograma de la obra, al punto que hace inviable la ejecución del contrato en el plazo inicialmente pactado, sin que alegue justificación alguna, circunstancia que es puesta en conocimiento por el supervisor e interventor, acompañado del debido informe técnico. Este incumplimiento no corresponde a un retraso menor, pues el avance de la obra es nulo y los plazos contractuales 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. Para estos efectos se debe contar con un informe que acredite que el nivel de atraso acumulado hace inviable la culminación de la obra dentro del plazo vigente. Este análisis es el elemento determinante que permite diferenciar un simple retraso recuperable de un incumplimiento grave que justifica la terminación anticipada del contrato.



6.2 Conclusiones

De acuerdo con todo lo indicado, se aclara que independientemente del tipo de sanción que pretenda aplicar la Entidad Estatal, el ejercicio de esta facultad exige la observancia 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[24].



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.

Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda a las Entidades, establecer una comunicación temprana con el contratista y garante desde las primeras etapas en que se identifique un presunto incumplimiento, esta medida permite: facilitar el derecho de defensa, mejorar la gestión del riesgo contractual y favorecer mecanismos preventivos orientados a superar el incumplimiento antes de que se convierta en una afectación grave.

24 De acuerdo con la naturaleza de la obligación garantizada y del amparo que se pretenda afectar —ya sea de carácter contractual o poscontractual—, la Entidad Estatal deberá observar el esquema procedimental aplicable previsto en la Guía para la exigencia y constitución de garantías en los procesos de contratación de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Lo anterior resulta aplicable, entre otros eventos, cuando se pretenda hacer efectiva la garantía única de cumplimiento, la garantía de seriedad de la oferta o el amparo de responsabilidad civil extracontractual, según corresponda. Para consultar las reglas y orientaciones aplicables, véase: https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-garantias-en-procesos-de-contratacion

CAPÍTULO

07



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 específico[25].

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.

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

Tabla 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 con fundamento en dicho seguimiento especializado que deberá advertirse oportunamente la existencia del presunto incumplimiento contractual[26].

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:

26 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.

Tabla 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	• 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	• No deben corresponder en ningún sentido a prejuzgamiento de la situación de incumplimiento • Deben ser claros y fundamentados en las obligaciones contractuales.
LAS NORMAS O CLÁUSULAS PRESUNTAMENTE VIOLENTADAS	• 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	• Determinación contractual de la que derivaría la consecuencia a aplicarse en curso de la actuación. • Tasación clara y expresa de los perjuicios que podría presentarse en el marco del proceso de encontrarse probado el presunto incumplimiento contractual, en función de la naturaleza de cláusula penal que se haya acordado por las partes (resarcitoria o sancionatoria).

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

En resumen, para efectos del informe, la Entidad debe demostrar de manera completa: i) que efectivamente hubo incumplimiento; ii) que dicho incumplimiento es responsabilidad del contratista; iii) que el incumplimiento probado corresponde al amparo cuya aplicación se solicita; y iv) que los perjuicios están cuantificados, cuando sea necesario.

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.

En el mismo sentido y al momento de evaluar la procedencia de una posible declaratoria de incumplimiento o de hacer efectiva una garantía, la Entidad Estatal debe verificar que la afectación recaiga sobre el amparo correspondiente, atendiendo su objeto de cobertura, suficiencia y vigencia. Para ello, resulta indispensable realizar un análisis integral de los hechos y de los riesgos efectivamente materializados.

Asimismo, si bien los informes de supervisión e interventoría constituyen un insumo relevante dentro del procedimiento administrativo sancionatorio contractual, estos no eximen a la entidad de efectuar una valoración autónoma, objetiva y motivada del material probatorio obrante en el expediente. En consecuencia, la decisión administrativa no debe limitarse a reproducir las conclusiones contenidas en dichos informes, sino que debe sustentarse en una apreciación integral de las pruebas recaudadas, verificando la existencia del incumplimiento, su imputabilidad al contratista y su incidencia sobre la ejecución contractual. Esta recomendación cobra especial relevancia en aquellos casos en que los informes contengan apreciaciones técnicas complejas, valoraciones subjetivas o situaciones cuya causa pueda obedecer a factores distintos de la conducta atribuible al contratista.

En caso de que el supervisor o interventor no promueva oportunamente el inicio del procedimiento, la entidad podrá solicitar la elaboración del informe de presunto incumplimiento a otro servidor o colaborador ad hoc que tenga el conocimiento suficiente de la ejecución contractual y de los hechos objeto de análisis, sin perjuicio de que cuente con los apoyos técnicos de profesionales que hayan participado en el proceso de seguimiento o estructuración contractual para dicho propósito. En todo caso, se recomienda que la elaboración de dicho informe, como insumo técnico para la formulación de cargos, sea realizada por un funcionario distinto de aquel que tenga a su cargo la dirección o facultad de la actuación administrativa y la adopción de la decisión de fondo, con el fin de fortalecer las garantías de objetividad, imparcialidad y debido proceso.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la responsabilidad que pueda derivarse de la actuación u omisión del supervisor o interventor en el ejercicio de sus funciones. De conformidad con los artículos 82 y 83 de la Ley 1474 de 2011, los supervisores e interventores responden por sus actuaciones y omisiones en el ejercicio de sus funciones y pueden estar sujetos a responsabilidad disciplinaria cuando incumplan los deberes de vigilancia, control y seguimiento que les corresponden. Asimismo, de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 84 de la misma ley, cuando el supervisor o interventor no informe oportunamente a la entidad de un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, podrá ser considerado responsable solidario de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento. En consecuencia, la posibilidad de que la entidad solicite la elaboración del informe de presunto incumplimiento a otro servidor o colaborador no exonera al supervisor o interventor de las responsabilidades que puedan derivarse de la omisión o tardanza en el cumplimiento de sus deberes de vigilancia, seguimiento y reporte.

7.2 Inicio de la actuación

La actuación sancionatoria administrativa de naturaleza contractual inicia con la notificación a los sujetos procesales (contratista y garante) 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 presunto incumplimiento que sustentará 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 actuación[27].

En el mismo sentido y previo a dar inicio al procedimiento administrativo sancionatorio contractual, se recomienda que el funcionario competente de adelantar el trámite sancionatorio realice una valoración integral y autónoma del informe de presunto incumplimiento y de los elementos probatorios que lo soportan, verificando la suficiencia de los hechos, la adecuada formulación de los cargos y la procedencia de la medida contractual correspondiente. Asimismo, las entidades estatales deberán procurar que la tasación de la multa, cláusula penal pecuniaria o demás consecuencias derivadas del incumplimiento se encuentre debidamente sustentada, atendiendo las condiciones previstas en el contrato, la magnitud del incumplimiento, los perjuicios generados y los principios de razonabilidad y proporcionalidad que orientan el ejercicio de estas facultades.

7.3 Citación a audiencia

La Entidad Estatal, previo a la expedición de la citación a audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, deberá verificar y analizar la información contenida en los informes de supervisión o interventoría que sirvan de fundamento para el inicio de la actuación. No obstante, la citación constituye un documento autónomo elaborado por la entidad y no una simple remisión o traslado del informe respectivo.

En consecuencia, la citación deberá contener de manera clara y suficiente los hechos que se imputan, las posibles obligaciones presuntamente incumplidas, las consecuencias jurídicas que podrían derivarse de la actuación y los demás elementos exigidos por la normativa aplicable, de tal forma que el presunto afectado pueda conocer adecuadamente el objeto de la audiencia y ejercer de manera efectiva su derecho de defensa y contradicción.

27 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 Secretaria 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

Si bien los informes de supervisión o interventoría pueden anexarse o incorporarse como soporte de la actuación, estos no sustituyen el contenido mínimo que debe reunir la citación. Por ello, no resulta suficiente una comunicación que se limite a convocar a audiencia y remitir al destinatario al contenido del informe correspondiente, sin exponer de manera autónoma los aspectos esenciales que fundamentan la actuación administrativa.

Así las cosas, atendiendo a lo preceptuado en el literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y con el fin de que la actuación garantice la participación efectiva de las partes, así como el ejercicio de las garantías del debido proceso, la citación a audiencia pública deberá contener como mínimo los siguientes requisitos:

- 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.
- Igualmente, resulta prudente precisar que la citación deberá ser remitida y notificada a los sujetos procesales, esto es, al contratista y su garante.
- Indicar de manera expresa la modalidad en que se llevará a cabo la audiencia (presencial, virtual o mixta), así como la fecha, hora y demás información necesaria para su realización.
- Cuando la audiencia se programe de forma virtual, la Entidad deberá informar las condiciones de acceso y participación, incluyendo, entre otros aspectos, la plataforma tecnológica que se utilizará, el enlace o mecanismo de conexión, los requisitos técnicos mínimos y los canales dispuestos para la atención de eventualidades durante su desarrollo.

Como buena práctica para fortalecer la identificación de los intervinientes, la transparencia de la actuación y la adecuada constancia de la participación de las partes, la entidad podrá solicitar que los participantes mantengan habilitada su cámara durante la audiencia, salvo que existan circunstancias técnicas o situaciones justificadas que lo impidan. En todo caso, deberá garantizarse la adecuada identificación de quienes intervienen y la conservación del registro de la actuación por los medios disponibles.

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 carpetas compartidas 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 hábiles[28].
- 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 correspondiente[29].
- La omisión de notificar al garante desde la citación inicial puede constituir en una irregularidad que puede afectar la validez del procedimiento y comprometer la efectividad posterior de la garantía. En los casos en que la garantía conste en una póliza de seguro que indique expresamente la existencia de coaseguradores, la citación debe dirigirse a todas las aseguradoras y coaseguradoras, pues su obligación es conjunta y no solidaria (a menos que las aseguradoras hayan participado como Consorcio o Unión Temporal dentro de un proceso de selección que provea seguros a la entidad).

---

28 *"[...]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"*.

29 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.

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.

La representación legal podrá acreditarse mediante poder remitido previamente a la audiencia por los medios dispuestos por la entidad. Asimismo, cuando comparezca el representante legal de una persona jurídica debidamente acreditado, este podrá conferir poder durante el desarrollo de la audiencia, dejando constancia expresa de ello en el acta o en el registro correspondiente de la diligencia.

Como medida orientada a la economía procesal y a la eficiencia de la audiencia, la entidad presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En el evento en que los citados manifiesten expresamente que conocen dicha información y que no requieren una nueva exposición de su contenido, podrá dejarse constancia de ello en el acta y continuarse con las demás etapas de la audiencia.

7.4.2 Presentación de descargos

En este estado de la diligencia el director de la audiencia, el jefe de la Entidad Estatal o su delegado concederá la oportunidad para que los sujetos procesales (contratista y su garante) presenten los descargos y material probatorio, la solicitud de pruebas si así lo consideran.

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 pruebas[30].

30 *"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 Barcenas.

De igual forma el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, no exige que el contratista deba hacer su intervención en audiencia a través de una defensa técnica; por el contrario, este podrá presentar sus descargos directamente o a través de su representante, de conformidad con las reglas generales de representación aplicables. La participación en la audiencia no se encuentra condicionada a una profesión u oficio específico, sin perjuicio de la autonomía de cada parte para determinar la forma en que ejercerá su derecho de defensa.

Así pues y con el fin de garantizar la continuidad, celeridad y eficacia de la actuación, los sujetos procesales deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar su adecuada representación durante el trámite en virtud de los principios de la buena fe y de lealtad procesal.

De esta manera y en casos de situaciones que afecten la comparecencia del representante legal principal o de su apoderado, tales como incapacidades, ausencias u otras circunstancias justificadas, deberán emplearse oportunamente y de forma previsible los mecanismos de representación, delegación o sustitución que resulten procedentes, incluyendo la actuación de representantes legales suplentes, apoderados u otras personas facultadas para ello conforme al ordenamiento jurídico y a la estructura organizacional de cada persona jurídica.

Lo anterior resulta procedente en razón de que la participación en la audiencia no se encuentra condicionada a una profesión o perfil profesional específico, toda vez que la representación y actuación de las partes dependerá de las competencias, facultades y mecanismos de delegación o representación previstos en la ley y en la organización interna de cada entidad o contratista.

Por otra parte, durante el desarrollo de la audiencia, la Entidad deberá propiciar el cumplimiento de los principios de buena fe, lealtad procesal, economía y celeridad, adoptando las medidas necesarias para evitar dilaciones injustificadas que puedan afectar el adecuado desarrollo de la actuación. En este sentido, las solicitudes de aplazamiento, recusaciones y demás actuaciones procesales deberán ser analizadas, verificando que respondan al ejercicio legítimo de los derechos de las partes y no a propósitos meramente dilatorios. Cuando la entidad advierta posibles actuaciones contrarias a los deberes profesionales o al adecuado desarrollo del procedimiento, podrá poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes para lo de su cargo.

La audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 constituye una actuación oral y concentrada, por lo que los descargos y demás intervenciones de los sujetos convocados deberán realizarse, en lo posible, en presencia de los demás asistentes, garantizando el principio de contradicción. En caso de inasistencia de alguno de los convocados, la entidad deberá evaluar las circunstancias particulares y adoptar las decisiones que correspondan, dejando constancia de ello en el expediente.

Igualmente, la entidad deberá garantizar de manera independiente el derecho de defensa y contradicción del contratista y del garante cuando este haya sido vinculado a la actuación. La participación y los argumentos presentados por una de estas partes no sustituyen ni suplen el ejercicio de los derechos procesales de la otra, en consideración a que pueden existir intereses jurídicos diferenciados respecto de los hechos analizados y de las consecuencias derivadas de la decisión administrativa.

7.4.3 Práctica y valoración de pruebas

De conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la oportunidad procesal para que el contratista y el garante aporten y soliciten pruebas corresponde a la etapa de presentación de descargos. Las solicitudes probatorias deberán formularse en dicho momento y serán valoradas por la entidad atendiendo criterios de pertinencia, conducencia y utilidad.

Por su parte, la facultad prevista en el literal d) del citado artículo, relativa a la suspensión de la audiencia para allegar o practicar pruebas, constituye una herramienta de dirección del procedimiento que puede ser ejercida por la Entidad cuando considere necesario recaudar elementos adicionales para el esclarecimiento de los hechos y la adopción de una decisión debidamente fundamentada. En consecuencia, esta facultad no constituye una oportunidad probatoria autónoma o indefinida para que el contratista y garante presenten nuevas solicitudes de prueba durante cualquier etapa de la actuación.

Teniendo en consideración que los sujetos procesales presentarán los descargos aportando igualmente las pruebas que pretendan hacer valer en el marco de la actuación, surge la necesidad de que el funcionario competente de la facultad sancionatoria estudie de manera clara la necesidad, pertinencia y utilidad de las pruebas solicitadas, decretando las correspondientes o las de oficio a las que haya lugar para esclarecer las circunstancias de hecho que dan origen a la actuación.

El literal b) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 reconoce la facultad del contratista y del garante de presentar descargos, aportar pruebas y controvertir las allegadas por la entidad durante la audiencia. Por su parte, el decreto, práctica y valoración de las pruebas corresponde a la Entidad, la cual deberá determinar su procedencia con fundamento en los criterios de pertinencia, conducencia y utilidad, garantizando el derecho de contradicción y el debido proceso de los intervinientes.

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 administración[31].
- 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 solicitadas[32].

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 empleo[33].

---

31 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*".

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

33 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 consideración[34].

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 proceso[35].

Ejemplo 1: Prueba documental – informe de supervisión/interventoría actualizado:

- **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.

- **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.

34 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.

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

Ejemplo 2: Dictamen pericial:

El dictamen pericial puede resultar procedente cuando los hechos objeto de análisis requieren conocimientos técnicos, científicos, financieros o especializados que exceden el conocimiento ordinario de los intervinientes o de la entidad. Por ejemplo, en un procedimiento sancionatorio relacionado con la ejecución de una obra pública, un dictamen de ingeniería puede ser pertinente para determinar la existencia, alcance o causa de presuntas deficiencias constructivas; útil porque contribuye al esclarecimiento de los hechos controvertidos; y conducente porque constituye un medio idóneo para acreditar aspectos de naturaleza técnica relevantes para la decisión.

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.



De las pruebas que se practiquen durante el proceso, se deberá correr traslado a las partes de conformidad con lo indicado en el artículo 110 del CGP[36].

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.

36 Artículo 110. Traslados. Cualquier traslado que deba surtirse en audiencia se cumplirá permitiéndole a la parte respectiva que haga uso de la palabra. Salvo norma en contrario, todo traslado que deba surtirse por fuera de audiencia se surtirá en secretaría por el término de tres (3) días y no requerirá auto ni constancia en el expediente. Estos traslados se incluirán en una lista que se mantendrá a disposición de las partes en la secretaría del juzgado por un (1) día y correrán desde el siguiente.

Tabla 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 ejercicio 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 del recurso de reposición.

7.4.5 Notificación y ejecutoria del acto administrativo

La resolución emitida en el marco del proceso sancionatorio administrativo contractual será notificada por mandato normativo en audiencia pública, y debe determinar de manera clara 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 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.

7.6 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.

7.7 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 disponen 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 contractual[37]. 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 y aspectos procesales, 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 electrónicas[38]. Todo ello, con el propósito de garantizar la integridad, trazabilidad y validez de la actuación administrativa.



37 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".*

38 La Ley 2213 de 2022 es la norma principal, 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.

7.8 Aplicación del procedimiento sancionatorio contractual frente a los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS)

Los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) constituyen mecanismos contractuales mediante los cuales las partes establecen estándares de calidad, niveles de desempeño, indicadores de servicio o métricas de cumplimiento asociadas a la ejecución del objeto contractual. Su incorporación encuentra fundamento en la autonomía de la voluntad prevista en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y en la facultad de las partes para pactar estipulaciones orientadas al cumplimiento efectivo de las obligaciones contractuales.

La determinación del procedimiento aplicable frente al incumplimiento de un ANS dependerá de la naturaleza jurídica que las partes hayan atribuido a sus efectos dentro del contrato.

Cuando los ANS se estructuren como mecanismos para medir el desempeño del contratista y prevean ajustes económicos, como descuentos, compensaciones o reducciones en la remuneración, según el nivel de servicio efectivamente prestado, la Entidad Estatal podrá aplicar directamente esas consecuencias económicas sin necesidad de declarar un incumplimiento, imponer una multa ni activar una cláusula sancionatoria. Para ello, el contrato deberá establecer con claridad:

i. Las condiciones que hacen procedente el ajuste;
ii. La metodología para medir los niveles de servicio;
iii. Los criterios para calcular el valor del descuento o reducción correspondiente.

No obstante, cuando el contrato atribuya a los ANS efectos sancionatorios o los vincule a la declaratoria de incumplimiento, la imposición de multas, la efectividad de la cláusula penal pecuniaria, la afectación de garantías o cualquier otra consecuencia propia del ejercicio de la potestad sancionatoria contractual, existe un pacto de las partes respecto de una metodología que puede determinar el valor de una futura multa o sanción, por lo que su aplicación deberá estar precedida de la observancia de las garantías del debido proceso y, en consecuencia, del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

En cada caso, la Entidad Estatal deberá analizar el contenido material de la cláusula contractual y los efectos jurídicos asociados al incumplimiento del ANS, con el fin de determinar si se encuentra frente a un mecanismo de compensación o ajuste económico derivado de la forma de ejecución del contrato, o ante una verdadera medida sancionatoria que exija el agotamiento del procedimiento administrativo correspondiente[39].

39 Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Conceptos C034 de 2023 y C866 de 2022.

7.9 Aplicación del procedimiento sancionatorio contractual en contratos derivados con organismos de cooperación internacional

En los contratos derivados que celebren las Entidades Estatales en desarrollo de convenios o acuerdos de cooperación, asistencia o ayuda internacional sometidos al artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, las partes podrán pactar cláusulas relativas a la declaratoria de incumplimiento, multas, cláusula penal pecuniaria u otras consecuencias asociadas al incumplimiento contractual, siempre que ello resulte compatible con el régimen jurídico aplicable al negocio correspondiente.

Ahora bien, la circunstancia de que el contrato derivado se encuentre sometido a reglamentos de organismos internacionales no implica, por sí sola, la exclusión de las garantías propias del derecho contractual colombiano en materia sancionatoria.

Bajo ese entendido, cuando una Entidad Estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública pretenda declarar un incumplimiento, imponer multas, hacer efectiva una cláusula penal pecuniaria o adoptar decisiones unilaterales con efectos sancionatorios respecto de un contrato derivado celebrado en el marco de un convenio de cooperación internacional, deberá analizar la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 como garantía mínima de debido proceso administrativo, salvo que exista una disposición expresa en contrario derivada de un tratado internacional, una norma legal especial o un régimen exceptivo debidamente acreditado.

Lo anterior obedece a que los reglamentos de los organismos internacionales suelen regular principalmente aspectos relacionados con la selección, contratación y gestión de los recursos de cooperación, sin que ello implique necesariamente la exclusión de las reglas que gobiernan el ejercicio de las potestades sancionatorias por parte de las Entidades Estatales colombianas. En consecuencia, no puede concluirse que la sola aplicación de reglamentos internacionales excluya integralmente el régimen administrativo sancionatorio colombiano, pues tal efecto no se deriva automáticamente del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 ni de su desarrollo normativo.

Sin perjuicio de lo anterior, la determinación del procedimiento aplicable deberá realizarse en cada caso concreto, atendiendo la naturaleza de la entidad que ejerce la potestad sancionatoria, el contenido del contrato derivado, las disposiciones del convenio de cooperación correspondiente y las reglas especiales que resulten aplicables. En este sentido, cuando la actuación sea adelantada por una Entidad Estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y no exista una regulación especial que disponga otra cosa, resultará procedente acudir al procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011[40].

40 Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Concepto C440 de 2025.

CAPÍTULO

08



Criterios para la 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.

No obstante, es preciso señalar que, si bien el principio de proporcionalidad constituye un criterio relevante para la imposición de sanciones contractuales, su aplicación debe armonizarse con el carácter vinculante de las estipulaciones contractuales. En particular, cuando las partes han establecido expresamente en el contrato la fórmula, el porcentaje o el mecanismo aplicable para determinar el valor de una multa o hacer efectiva una cláusula penal, la Entidad debe observar lo pactado, sin que el juicio de proporcionalidad pueda desconocer o sustituir arbitrariamente las reglas contractuales previamente acordadas. Lo anterior no releva a la Entidad de su deber de motivar adecuadamente la decisión administrativa y de verificar, en cada caso, que la medida adoptada corresponda al incumplimiento acreditado y resulte razonable y jurídicamente procedente conforme al contrato y al ordenamiento jurídico.

De esta manera, la existencia de una cláusula contractual sancionatoria no exime a la Entidad Estatal del deber de motivar la procedencia y proporcionalidad de la medida en el caso concreto. Para tal efecto, la entidad podrá valorar, entre otros aspectos relevantes, la magnitud y duración del incumplimiento, su incidencia sobre la ejecución del contrato, la posibilidad de corrección o subsanación, la afectación efectiva del servicio, del objeto contractual o del interés general, la conducta desplegada por el contratista durante la ejecución contractual, así como las acciones adoptadas para prevenir, mitigar o remediar los efectos derivados del incumplimiento. Estos elementos deberán analizarse de manera integral y conforme a las particularidades de cada caso.

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 Estado[41] 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.

41 *"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.

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.

En este escenario, la Entidad deberá valorar las circunstancias particulares del caso para determinar si resulta procedente una reducción proporcional de la cláusula penal como consecuencia del cumplimiento parcial de las obligaciones contractuales. De considerarse procedente dicha reducción, esta deberá efectuarse sobre el valor total de la cláusula penal pactada y no sobre el valor contractual pendiente de ejecución. Así, si se concluye que la reducción debe corresponder al porcentaje efectivamente cumplido por el contratista, el valor de la cláusula penal podría reducirse proporcionalmente desde los $100.000.000 inicialmente pactados hasta un monto equivalente al treinta por ciento (30%) de dicha suma, esto es, $30.000.000[42].

La procedencia y alcance de esta reducción deberán estar debidamente motivados en las circunstancias del caso concreto, teniendo en cuenta el grado de cumplimiento alcanzado, la entidad del incumplimiento y los criterios desarrollados por la jurisprudencia aplicable.

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.

42 Ver sentencia: Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 13 de agosto de 2008. Radicación No. 68001-23-31-000-1996-02081-01. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. En esta providencia se señaló: *"Con fundamento en los artículos 1596 del Código Civil y 867 del Código de Comercio, el deudor tiene derecho a que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento, cuando éste ha sido en parte, caso en el cual el juez puede reducirla equitativamente si la considera manifiestamente excesiva. (...) el hecho de haber ejecutado el contrato casi en su totalidad da lugar a una reducción en el porcentaje de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato, como lo ha reconocido la sala en asuntos similares"*.

8.2 Tipicidad

En el ámbito del derecho administrativo sancionatorio de naturaleza contractual, en cuanto manifestación del *ius puniendi*[43] 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 ley, para asegurar que las consecuencias jurídicas sean claras, predecibles y coherentes con el ordenamiento jurídico[44].

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 (dependiendo de la naturaleza que se pacte entre sancionatoria o compensatoria), pactada por el contratista y contratante en virtud de la autonomía de la voluntad[45]. Por lo general, suele establecerse por un porcentaje del valor del contrato que oscila entre el 10% y el 30%.

En virtud de su naturaleza, cuando las partes hayan pactado la cláusula penal con una finalidad eminentemente sancionatoria, la entidad no se encuentra obligada a acreditar ni a cuantificar los perjuicios efectivamente causados para efectos de hacerla efectiva dentro del procedimiento administrativo sancionatorio, sin perjuicio de que deba demostrar la ocurrencia del incumplimiento que activa la consecuencia prevista en el contrato y observar las demás condiciones pactadas para su exigibilidad.

---

43 *"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.

44 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.

45 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"*.

No obstante, si de acuerdo con el contenido y alcance del pacto contractual la cláusula penal tiene una naturaleza resarcitoria o indemnizatoria, su aplicación deberá analizarse conforme a dicha finalidad y a las reglas que resulten aplicables a la reparación de los perjuicios. Por consiguiente, la procedencia y los requisitos para hacer efectiva la cláusula penal no pueden determinarse de manera general o abstracta, sino atendiendo a la naturaleza, finalidad y efectos que las partes le hayan atribuido en el contrato.

Sin perjuicio de lo anterior, la Entidad Estatal podrá identificar y cuantificar desde el inicio de la actuación los perjuicios que considere derivados del incumplimiento contractual, con el fin de establecer si estos superan el valor reconocido mediante la cláusula penal. En caso de que los perjuicios efectivamente ocasionados excedan el monto amparado por dicha cláusula, la diferencia deberá ser reclamada por la Entidad a través de las acciones judiciales procedentes ante el juez natural del contrato.

Así las cosas, 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 causalidad[46].

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 pecuniaria y la indemnización de perjuicios, conforme ha establecido el Consejo de Estado[47].

En cuanto a las multas contractuales, es importante señalar que su imposición no depende de la tasación o acreditación de perjuicios, toda vez que constituyen un mecanismo de apremio orientado a incentivar el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales. Por ello, su aplicación debe fundamentarse en la verificación del incumplimiento o retardo previsto contractualmente y en el cumplimiento de las condiciones pactadas para su imposición, sin perjuicio del deber de la entidad de motivar la proporcionalidad de la medida en atención a las circunstancias particulares del caso.

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.

46 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.

47 Lo indicado incluso, tiene su fundamento en el artículo 1600 del Código Civil, que en su tenor literal indica: *"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"*.

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.

El vencimiento del plazo de ejecución contractual no determina, por sí solo, la improcedencia de iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio respecto de obligaciones que no fueron cumplidas oportunamente. La Entidad Estatal deberá analizar, en cada caso, si el contratista incurrió en un incumplimiento por la ejecución tardía de la obligación y cuál es la consecuencia jurídica que, de acuerdo con el contrato y el ordenamiento jurídico, resulta procedente.

En particular, el hecho de que el contratista continúe ejecutando actividades con posterioridad al vencimiento del plazo contractual no implica que el incumplimiento previamente configurado haya sido subsanado ni que la Entidad deba abstenerse automáticamente de iniciar o continuar la actuación administrativa. La ejecución extemporánea puede constituir, precisamente, el cumplimiento tardío de una obligación cuyo plazo ya venció y, por tanto, debe ser valorada como un elemento relevante para determinar la existencia, alcance y consecuencias del incumplimiento.

Finalmente, una vez determinada la obligación económica a cargo del contratista, la Entidad Estatal podrá acudir a los mecanismos jurídicamente procedentes para hacerla efectiva, de acuerdo con el régimen aplicable y las condiciones del contrato. En particular, cuando resulte procedente, podrá hacer uso de la compensación de las sumas adeudadas al contratista, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y las reglas aplicables a la efectividad de las garantías. El uso de este mecanismo es facultativo para la Entidad y su procedencia deberá analizarse en cada caso concreto.



CAPÍTULO

09



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 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 Estado[48], 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 –conforme a las reglas dispuestas en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993 y la Ley 489 de 1998–, 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.



48 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.

9.1.2 Temporal

La competencia temporal para la imposición de sanciones derivadas de los incumplimientos contractuales estará dada por el tipo 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 contratación[49], 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 2007[50].

Según lo expuesto con antelación, resulta claro que la potestad sancionatoria deberá ejercerse, de conformidad con el tipo de la medida a imponer, hasta la finalización de la relación negocial o hasta la fecha prevista para la liquidación del negocio jurídico[51]. 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.

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. Esto se debe a que dicha 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 Estado[52].

---

49 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.

50 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"*.

51 "[...] 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.
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.

52 *"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. En el mismo sentido ver sentencia del CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de agosto de 2025. Rad. 68001-23-33-000-2018-00923-01 (71554). M.P. Nicolás Yepes Corrales.

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.

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 2026[53], 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 y de acuerdo con lo indicado por la jurisprudencia del Consejo de Estado[54], la operancia de la prescripción ordinaria implica que esta iniciará a computarse desde el momento en el que la Entidad Estatal conozca o debió conocer el siniestro de incumplimiento que activa la cobertura.

Es importante indicar que en sentencia de unificación de jurisprudencia el Consejo de Estado[55], se pronunció frente a la prescripción del contrato de seguro.

Así las cosas y de acuerdo con la sentencia referida, para determinar el momento en que se configura el siniestro y, por tanto, la oportunidad para ejercer las acciones derivadas del contrato de seguro debe establecerse previamente si el acto administrativo que resuelve el procedimiento administrativo sancionatorio tiene naturaleza declarativa o constitutiva del siniestro.

Esta determinación no depende exclusivamente de la denominación del acto administrativo ni de la circunstancia de que mediante este se imponga una sanción. De acuerdo con la jurisprudencia de unificación del Consejo de

53 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.

54 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 04 de abril de 2025, Exp, No. 250002336000 201900733 01, M.P: José Roberto Sáchica Méndez.

55 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 29 de junio de 2023, Rad. 76001-23-31-000-2008-00846-01. C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

Estado, la materialización del siniestro depende del contenido de la póliza y de la norma que ordena la constitución de la garantía, pues estos instrumentos delimitan el riesgo asumido por la aseguradora.

En este sentido, el acto administrativo tendrá naturaleza declarativa cuando el siniestro se configure con anterioridad, esto es, con el incumplimiento de la obligación garantizada. En tal evento, el acto administrativo se limita a constatar o declarar la existencia de un hecho o situación jurídica ya ocurrida y, por tanto, no constituye el siniestro, sino que acredita su ocurrencia. En consecuencia, la prescripción ordinaria prevista en el artículo 1081 del Código de Comercio (de dos años contados desde el momento en que el interesado tuvo o debió tener conocimiento del hecho que da base a la acción) empieza a correr desde el conocimiento o debida posibilidad de conocimiento del incumplimiento que configura el siniestro.

Por el contrario, el acto administrativo tendrá naturaleza constitutiva cuando la norma que ordena la constitución de la garantía y el contenido de la póliza determinen que el siniestro se configura con la firmeza del acto administrativo que impone la sanción y ordena hacer efectiva la garantía. En este supuesto, el siniestro no se materializa con el incumplimiento que da origen al procedimiento sancionatorio, sino con la firmeza de la decisión administrativa que impone la sanción y establece la obligación de pago a cargo de la aseguradora. En consecuencia, el término de prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro no comienza a correr antes de que se produzca dicho acto constitutivo.

Por lo anterior, al adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio que pueda dar lugar a la efectividad de una garantía, la Entidad Estatal debe identificar, en primer lugar, cuál es el hecho que configura el siniestro de acuerdo con la norma aplicable y con las condiciones de la póliza. A partir de esa determinación deberá establecerse la oportunidad para adoptar el acto administrativo correspondiente y verificar que no haya operado la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, conforme al artículo 1081 del Código de Comercio.

Así, cuando el siniestro se configure con el incumplimiento, el acto administrativo que lo declara deberá expedirse dentro de la vigencia de la póliza o dentro de los dos años siguientes a la fecha en que la Administración tuvo o razonablemente pudo tener conocimiento del riesgo asegurado, con el fin de evitar la configuración de la prescripción ordinaria. En cambio, cuando el siniestro se configure con la firmeza del acto administrativo sancionatorio, el término de prescripción deberá analizarse a partir de la configuración de ese acto como hecho constitutivo del siniestro, de acuerdo con las reglas aplicables al caso concreto.

En consecuencia, no es jurídicamente correcto afirmar, como regla general, que todo acto administrativo que resuelve un procedimiento sancionatorio es declarativo o constitutivo del siniestro. La calificación dependerá de la estructura jurídica de la garantía, de la delimitación del riesgo asegurado y de las disposiciones que regulen su constitución y efectividad. Así las cosas, 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; 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 fórmula de cuantificación de la multa y el ejercicio de dosificación de la cláusula penal de conformidad con las reglas establecidas en el clausulado del contrato. 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.

Por otra parte, cuando la decisión administrativa produzca efectos patrimoniales frente al garante, la motivación deberá desarrollar de manera clara y suficiente los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios que sustentan dicha afectación, precisando, según corresponda, el riesgo amparado, la relación entre los hechos acreditados y la cobertura afectada, la cuantía exigible derivada del incumplimiento o hecho constitutivo del siniestro, así como la vigencia y alcance del amparo correspondiente. Lo anterior, con el fin de garantizar la debida fundamentación de la decisión y su adecuada oponibilidad frente a la aseguradora o garante.

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.



CAPÍTULO

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 sometida al respeto de las garantías constitucionales y legales que integran el debido proceso. En consecuencia, su desarrollo no sólo debe garantizar los derechos del contratista y de los demás sujetos vinculados a la actuación, sino también observar los principios establecidos en la Constitución Política, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el marco normativo de la contratación estatal y las demás disposiciones aplicables a la materia[56]. Dichos principios se relacionan de manera ilustrativa a continuación:

56 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".*

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 judiciales[57], pues agrupa una serie de garantías que deberán respetarse para quien se encuentra sometido a una actuación sancionatoria. 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 contradicción[58].

El Consejo de Estado[59] 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

Constituye a su vez un derecho y una garantía del debido proceso[60]. 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 anterior, 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.

57 Constitución Política de 1991. Artículo 29.

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

59 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.

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

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. 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. Con el fin de contradecir la información relacionada en el informe, el contratista aporta las planillas de seguridad social que demuestran su capacidad organizacional.

10.3 Principio de legalidad

Para el Alto Tribunal Constitucional, este principio tiene una doble condición. [61] 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.



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

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 Estatales[62].

10.5 Non bis in idem

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional[63], este forma parte del debido proceso sancionador y no está limitado a las actuaciones del derecho penal[64]. 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 Constitución Política–, se impide a 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, luego de desarrollar 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.

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

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

64 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"*.

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) la Entidad Estatal genera tres actuaciones independientes 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 contractual y que persiste el incumplimiento, evalúa si procede declarar la caducidad, pero, con base en un fundamento adicional y distinto al inicial.

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. En tal medida, la Entidad 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 iniciar 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 impuesta[65].

10.7 Carga de la prueba

Constituye un principio y a su vez una obligación. Para el Alto Tribunal Administrativo[66], 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 tanto, se sugiere observar lo desarrollado en el numeral 7 de esta Guía.



65 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.

66 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.

CAPÍTULO 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, tal como el tribunal de arbitramento, 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 transigibles[67].

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 Administrativo[68].

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.



67 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 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".

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

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 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 consecuencial, el restablecimiento de su derecho, como por ejemplo la 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

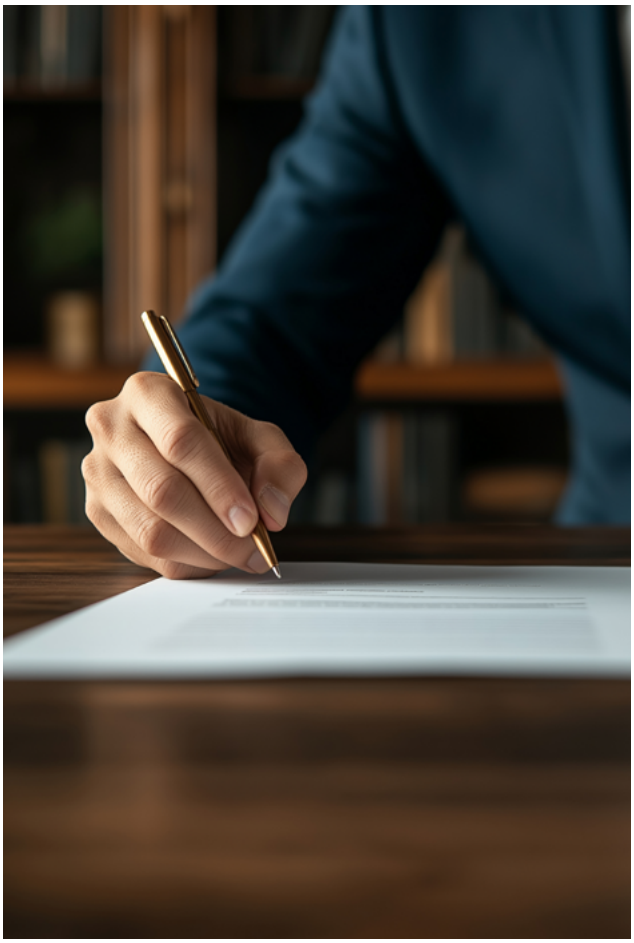
El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece el procedimiento mediante el cual las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública pueden declarar el incumplimiento contractual, cuantificar perjuicios, imponer multas y demás sanciones pactadas, así como hacer efectiva 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 de control de controversias contractuales[69].

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 Administrativo[70].

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.



69 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.

70 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).

CAPÍTULO

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 negocial entre las partes. Dichos efectos se proyectan tanto sobre el contratista sancionado como sobre el sistema de 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. Sin embargo, debe aclararse respecto de la garantía única de cumplimiento constituida mediante el contrato de seguro[71], que la cobertura de esta se encuentra limitada a la suma que ha sido asegurada para un amparo en específico, pues cada uno de estos es independiente y excluyente entre sí, de ahí que, el excedente respecto de los perjuicios cubiertos para cada amparo, deberá ser cobrado por parte de la Entidad Estatal directamente al contratista.

71 Para conocer más sobre la garantía única de cumplimiento, se sugiere consultar la *"Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los procesos de contratación pública"* disponible aquí

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 2026[72], en la cual se recuerda la obligatoriedad de reportar caducidades, multas, sanciones, incumplimientos, inhabilidades y sentencias condenatorias impuestas a contratistas del Estado.



72 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 www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-002-de-2026

Tabla 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).	• Declaratorias de caducidad • Multas y sanciones impuestas • Declaratorias de incumplimiento • Inhabilidades derivadas del contrato • Sentencias condenatorias

¿Ante quién y cuándo reportar?		
SECOP II	**Cámara de Comercio (RUP)**	**Procuraduría (SIRI)**
Parte resolutiva del acto ejecutoriado. Inmediatamente quede en firme. Sección *"Incumplimientos"*	Mensualmente, vía aplicativo de Confecámaras. Sanciones e inhabilidades permanecen según término dispuesto por la Entidad Estatal. Multas: 1 año.	Dentro de los 5 días siguientes a la ejecutoria. Formulario 003. Responsable: representante legal o secretario general.

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.

Nota: En los casos que resulte procedente, debe reportarse también a la UGPP, Min Trabajo, entre otras, esto, de acuerdo con el carácter del incumplimiento.

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 inhabilidades que pueden derivarse directamente de sanciones contractuales, destacándose las siguientes:

La declaratoria de caducidad del contrato genera una inhabilidad de cinco (5) años para contratar con Entidades Estatales, contados a partir de la ejecutoria 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 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 Lit. a, b y c (mod. Ley 1955/2019)	Incumplimiento reiterado / multas reiteradas	3 años
Ley 1474 del 2011 art. 90 Lit. d (mod. Ley 2195/2022 art. 51)	Incumplimiento a contratos PAE	10 años
Ley 610/2000. art. 60	Responsabilidad fiscal	5 años
Ley 1952 del 2019. art. 56	Sanción disciplinaria a particulares	1 a 20 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.

Así las cosas y para efectos de determinar las consecuencias jurídicas derivadas de la imposición reiterada de multas y de las declaratorias de incumplimiento contractual, debe tenerse en cuenta el carácter especial del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, disposición que regula específicamente la inhabilidad por incumplimiento reiterado y establece como presupuesto para su configuración la existencia de determinadas sanciones impuestas durante los últimos tres (3) años. En particular, la norma dispone:

> *"ARTÍCULO 90. INHABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO REITERADO. Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:*
>
> **a.** *Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años.*
>
> **b.** *Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años.*
>
> **c.** *Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.*
>
> *La inhabilidad se extenderá por un término de tres (3) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar".*

Ahora bien, se advierte una aparente tensión normativa frente al período durante el cual deben permanecer registradas las multas en el Registro Único de Proponentes. En efecto, el artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015 establece:

> *"La información relativa a multas debe permanecer en el certificado del RUP por un año, contado a partir de la publicación de la misma".*

Sin embargo, el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 exige que, para efectos de determinar la configuración de la inhabilidad por incumplimiento reiterado, se consideren las multas impuestas *"durante los últimos tres (3) años"*.

Esta diferencia temporal plantea una dicotomía entre la regla reglamentaria relativa al tiempo de permanencia de la información sobre multas en el certificado del RUP y la regla legal especial que establece un período de tres años para la configuración de la inhabilidad por incumplimiento reiterado. En consecuencia, la aplicación aislada del término de un año previsto en el Decreto 1082 de 2015 podría conducir a que, transcurrido dicho período, una multa dejara

de aparecer en el certificado del RUP, pese a que todavía se encuentre dentro del período de tres años que la Ley 1474 de 2011 establece como relevante para determinar la configuración de la inhabilidad.

Frente a esta aparente antinomia, debe prevalecer la regla contenida en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, no solo por tratarse de una disposición de rango legal frente a una norma reglamentaria, sino, particularmente, por su carácter especial en cuanto regula de manera específica la inhabilidad derivada del incumplimiento reiterado de las obligaciones contractuales. Por tanto, para efectos de determinar si un contratista incurre en los supuestos previstos en los literales a), b) y c) del artículo 90, las multas y declaratorias de incumplimiento deben ser consideradas dentro de los períodos temporales expresamente establecidos por la ley, sin que el término de permanencia de un año previsto en el Decreto 1082 de 2015 pueda reducir o desconocer el período de tres años establecido por el legislador como presupuesto para la configuración de la inhabilidad.

En este sentido, el término de un año previsto en el artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015 debe entenderse como una regla reglamentaria referida a la permanencia de la información de la multa en el certificado del RUP, mientras que el término de tres años previsto en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 constituye la regla legal especial aplicable para determinar la reiteración de conductas sancionables y la eventual configuración de la inhabilidad. En virtud de lo anterior, el registro de las multas en el RUP debe estar por tres (3) años.



CAPÍTULO

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 2007, 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 privado[73]. 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:

73 Para conocer más sobre estas, se sugiere consultar la *"Guía para la Gestión Contractual de Entidades Estatales con Régimen Especial"* disponible Aquí

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 2007, Decreto 1082 de 2015 y demás normas que lo sustituyan o complementen–[74]. 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 Domiciliarios[75].



Finalmente se precisa que, si bien este tipo de Entidades no tienen la facultad sancionatoria conferida por disposición legal, 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 otras[76].

74 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. [...]"*.

75 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 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".

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

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, estas podrán 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.

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



CAPÍTULO 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 e interventoría, 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. Esto, conforme a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y los manuales internos de supervisión e interventoría de las Entidades Estatales.

Finalmente, se sugiere a las Entidades Estatales verificar de manera previa a la apertura de un proceso sancionatorio administrativo contractual, si se configura o no la figura de excepción de contrato no cumplido dispuesta en el artículo 1609 del Código Civil, la cual según la jurisprudencia del Consejo de Estado[77] aplica en los siguientes supuestos: i) la existencia de un contrato bilateral; ii) el no cumplimiento actual de las obligaciones a cargo de una de las partes; iii) que el incumplimiento de la Administración sea grave y de gran significación, de tal forma que genere una razonable imposibilidad por parte del contratista; iv) que ese incumplimiento pueda identificarse como fuente o causa del incumplimiento; y v) el cumplimiento de las demás obligaciones por parte de quien la invoca.

77 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 11 de abril de 2012. Radicado No. 73001-23-31-000-1997-05591-01. M.P: Hernán Andrade Rincón

14.1.1. Mecanismos alternativos para la solución de conflictos

En virtud de lo anterior, las Entidades Estatales podrán incluso establecer en la minuta de los contratos que suscriban, apartes en los que determinen la forma en la que resolverán los conflictos o diferencias que surjan con ocasión a la ejecución de estos. Un ejemplo de ello puede ser el ejercicio de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, estos son:

- **Tribunal de Arbitramento.** Las partes del contrato acuerdan someter sus controversias a un arbitraje vía cláusula compromisoria[78], por lo que será el Tribunal de Arbitramento el encargado de resolver el conflicto que surja entre ellas, sólo respecto de los temas autorizados por la ley[79].
- **Amigable composición.** Mediante este, las partes delegan en un tercero, llamado amigable componedor, la facultad de definir con fuerza vinculante, la controversia contractual[80].
- **Transacción.** Es un contrato mediante el cual las partes terminan de manera extrajudicial un litigio pendiente[81]. Aquí la solución del conflicto o controversia, se realiza de manera directa por las partes.
- **Conciliación.** A través de este, las partes gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias con la ayuda de un tercero imparcial denominado conciliador, quien está facultado para proponerles fórmulas de arreglo y dar fe de la decisión acordada, la cual resultará definitiva y de obligatoria observancia para ellas[82].

Antes de iniciar[83] el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionatorio, la Entidad Estatal debe valorar, cuando las circunstancias particulares del caso lo permitan, la procedencia de acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Se sugiere consultar la Guía de Obra Pública[84] en el numeral 5.11.4 para efectos de profundizar los mecanismos alternativos de solución de controversias referidos de forma precedente.

Estos mecanismos pueden contribuir a prevenir o resolver de manera oportuna las controversias surgidas durante la ejecución contractual, favorecer la continuidad y adecuada terminación del contrato y promover soluciones eficientes, siempre que resulten compatibles con la naturaleza de la controversia, los intereses públicos comprometidos y el marco jurídico aplicable. La utilización de estos mecanismos no implica, por sí misma, la renuncia a las potestades administrativas de la Entidad ni impide la adopción de las medidas sancionatorias que resulten jurídicamente procedentes cuando se configure un incumplimiento que así lo amerite.

78 Esto, conforme a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1563 de 2012

79 Esto, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1563 de 2012.

80 Esto, conforme a lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1563 de 2012.

81 Esto, conforme a lo dispuesto en el artículo 2469 del Código Civil.

82 Esto, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2220 de 2022.

83 También es posible que una vez iniciado el proceso sancionatorio pueda configurarse un escenario de conciliación. Sin embargo, se recomienda que estos mecanismos se activen previamente a su inicio, en virtud del principio de eficiencia administrativa.

84 https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-obra-publica

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 e intervinientes, las actas de comité de seguimiento, los informes de supervisión y/o interventoría, las solicitudes del contratista y las respuestas de la Entidad, así como los oficios remitidos por el garante en caso de que se hayan constituido garantías. 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.

En cuanto a la trazabilidad documental del proceso sancionatorio contractual, la Entidad Estatal deberá conservar evidencia de todas las comunicaciones dirigidas a los sujetos procesales durante el trámite del procedimiento, incluyendo, entre otras, las citaciones a audiencia, los traslados de pruebas, las comunicaciones sobre suspensiones o reanudaciones de audiencia y las decisiones adoptadas. Para tal efecto, deberá garantizar la trazabilidad documental de los envíos y su recepción o puesta en conocimiento, de conformidad con los medios utilizados, en atención a que dicha información constituye un elemento relevante para la validez de la actuación y la oponibilidad de la decisión frente a los intervinientes.



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:

- **Alcance y naturaleza:** Al estipular la cláusula penal, la Entidad Estatal deberá definir de manera clara su finalidad, alcance y condiciones de exigibilidad, atendiendo a la naturaleza de las obligaciones a cargo del contratista, los riesgos asociados a su incumplimiento y las consecuencias que este pueda generar. En particular, deberá determinar si la cláusula tiene una finalidad resarcitoria, como estimación anticipada de los perjuicios derivados del incumplimiento, o una finalidad moratoria, cuando esté dirigida a incentivar el cumplimiento oportuno de las obligaciones y opere como mecanismo de apremio frente al retardo o incumplimiento, procurando en todos los casos que su contenido resulte adecuado y proporcional a las características y riesgos del contrato.
- **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 e interpretación unilaterales— 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 3918 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:

- La Entidad Estatal deberá determinar la procedencia y forma de hacer efectiva la cláusula penal atendiendo a la estipulación contractual, la obligación incumplida, el supuesto que activa la pena y la finalidad que las partes le atribuyeron. En particular, deberá establecer si esta cumple una finalidad resarcitoria, como estimación anticipada de perjuicios, o si tendrá una naturaleza moratoria si se orienta a promover el cumplimiento oportuno de las obligaciones, como mecanismo de apremio frente al retardo o incumplimiento.

- La Entidad Estatal deberá iniciar y adelantar el procedimiento sancionatorio dentro de un término razonable desde que tenga conocimiento del presunto incumplimiento, evitando dilaciones injustificadas que puedan afectar la proporcionalidad, finalidad y legalidad de la medida, especialmente cuando haya tolerado el incumplimiento, recibido las prestaciones o permitido la continuidad de la ejecución contractual sin requerimientos efectivos. La decisión deberá encontrarse debidamente motivada y guardar coherencia entre la conducta acreditada, el momento de actuación de la Entidad y la consecuencia jurídica adoptada.

- Convocar la audiencia mediante citación escrita con antelación suficiente, tanto al contratista como a su garante en caso de que se hayan constituido garantías, 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 las capacidades adecuadas para resolver los asuntos propios de la audiencia, quien además deberá garantizar el adecuado desarrollo de la misma y la observancia de los principios aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio contractual.

- Emitir un acta, en la que se reflejen todas las acciones realizadas durante el desarrollo de la audiencia, con el fin de dejar constancia de lo actuado en el proceso.

- Cuando durante la ejecución contractual se presenten hechos constitutivos de presunto incumplimiento que sean diferentes e independientes de aquellos que ya son

objeto de un procedimiento administrativo sancionatorio en curso, se recomienda a las Entidades Estatales adelantar actuaciones separadas para cada situación.

Esta práctica contribuye a delimitar adecuadamente los cargos formulados, facilita el ejercicio del derecho de defensa y contradicción por parte del contratista y fortalece las garantías del debido proceso. Lo anterior resulta especialmente relevante en los procedimientos de imposición de multas, en los que pueden presentarse incumplimientos sucesivos o sobrevinientes que ameriten un análisis autónomo por parte de la Entidad.

- 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 allegar pruebas, siempre y cuando las mismas hayan sido decretadas, previo análisis de conducencia, pertinencia y utilidad. Esto, conforme a la facultad expresamente reconocida en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

- Colaborar con el desarrollo de la audiencia, evitando solicitudes de aplazamientos infundadas y cualquier acción dilatoria del desarrollo del proceso.



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 3918: 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 de 13 de agosto de 2008.* Radicación No. 68001-23-31-000-1996-02081-01. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

» 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. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de agosto de 2025. Rad. 68001-23-33-000-2018-00923-01 (71554). M.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.

Control documental

Autores y Responsables de Revisión y Aprobación				
Acción	Nombre	Cargo	Fecha	Firma
Elaboró	Nasly Yeana Mosquera Rivas Ana María Ortiz Ballesteros Daniel Eduardo Rojas Poveda	Analista T2 – 06 de la Subdirección Contractual Contratista Subdirección de Gestión Contractual Contratista Subdirección de Gestión Contractual	24/07/2026	Original Firmado
Revisó	Esperanza Contreras Pedreros Juan David Montoya Penagos Carlos Felipe Acevedo Montoya	Contratista Subdirección de Gestión Contractual Contratista Subdirección de Gestión Contractual Asesor Experto G3 grado 08 Subdirección de Gestión Contractual	27/07/2026	Original Firmado
Aprobó	Carolina Quintero Gacharná	Subdirectora de Gestión Contractual	14/08/2026	Original Firmado

Control de Cambios		
Versión	Cambio	Fecha del cambio
01	Creación del documento	14/08/2026



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

Guía para Adelantar el Proceso Sancionatorio Administrativo Contractual–V01
14 de Agosto de 2026

Dirección: Carrera 7 # 26 – 20–Bogotá, Colombia
Mesa de servicio: (+57) 601 7456788
Atención al ciudadano: (+57) 601 7956600