

ARTÍCULO CIENTÍFICO

EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN LA
CONTRATACIÓN ESTATAL: APLICACIÓN ESTRATÉGICA,
GARANTÍAS JURÍDICAS Y EVOLUCIÓN NORMATIVA

THE SANCTIONING PROCEDURE IN PUBLIC PROCUREMENT:
STRATEGIC APPLICATION, LEGAL GUARANTEES,
AND REGULATORY EVOLUTION

O PROCEDIMENTO SANCIONADOR NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA:
APLICAÇÃO ESTRATÉGICA, GARANTIAS JURÍDICAS
E EVOLUÇÃO NORMATIVA

RICARDO ARIAS BELTRÁN*

Recibido: 20 de mayo de 2025 - Aceptado: 22 de septiembre de 2025 -

Publicado: 30 de noviembre de 2025

DOI: 10.24142/RAJU.V20N41A15

Cómo citar: Arias Beltrán, R. (2025). El Procedimiento Sancionador en la Contratación Estatal: Aplicación Estratégica, Garantías Jurídicas y Evolución Normativa. *Ratio Juris* (UNAULA), 20(41). Recuperado a partir de <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/article/view/1786>, DOI: 10.24142/raju.v20n41a15

* Abogado Universidad Santo Tomás; Especialista en Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia; Especialista en Ciencia Política Universidad Autónoma de Bucaramanga y Magíster en Derecho Universidad Externado de Colombia. CVLAC: <https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/jsp/report-index.jsp>; ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7025-2552>, Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=DsrnIWUAAAAJ>, correo electrónico: ricardoarias@gmail.com

La justicia es el fundamento de la sociedad
Cicerón (52 a. C.). *De Legibus*

Resumen

El presente artículo examina el procedimiento sancionador aplicable en la contratación estatal colombiana, centrándose en la declaratoria de incumplimiento contractual y sus consecuencias jurídicas. Se analizan los principios del debido proceso, el derecho de defensa y la garantía de contradicción que deben observar las entidades estatales al ejercer su potestad sancionatoria. Asimismo, se estudian las etapas propias del trámite administrativo, incluyendo la formulación de cargos, la audiencia de descargos y la valoración de las pruebas aportadas por las partes. El artículo resalta la importancia de la participación efectiva del contratista y del garante en las audiencias de incumplimiento, como manifestación del respeto a las garantías fundamentales en los procedimientos administrativos. Al final, se presentan recomendaciones dirigidas a los operadores contractuales para fortalecer la legalidad y transparencia en el ejercicio de estas competencias, garantizando así una actuación administrativa respetuosa del ordenamiento jurídico y de los derechos de los contratistas.

Palabras clave: procedimiento sancionador, contratación estatal, incumplimiento contractual, audiencia de incumplimiento, cláusula penal, debido proceso, derecho de defensa.

Abstract

This article examines the sanctioning procedure applicable in Colombian public procurement, focusing on the declaration of contractual non-compliance and its legal consequences. It analyzes the principles of due process, the right to defense, and the guarantee of contradiction that state entities must observe when exercising their sanctioning power. Likewise, the specific stages of the administrative

process are studied, including the formulation of charges, the hearing for submissions in defense, and the assessment of evidence provided by the parties. The article highlights the importance of the effective participation of the contractor and the guarantor in non-compliance hearings, as a manifestation of respect for fundamental guarantees in administrative procedures. Finally, recommendations are presented for contractual operators to strengthen legality and transparency in the exercise of these competencies, thus ensuring administrative action that respects the legal framework and the rights of contractors.

Keywords: Sanctioning procedure, public procurement, contractual non-compliance, non-compliance hearing, penalty clause, due process, right to defense.

Resumo

O presente artigo examina o procedimento sancionador aplicável na contratação pública colombiana, centrando-se na declaração de incumprimento contratual e suas consequências jurídicas. Analisam-se os princípios do devido processo, do direito de defesa e da garantia de contraditório que as entidades estatais devem observar ao exercer o seu poder sancionador. Assim mesmo, estudam-se as etapas próprias do trâmite administrativo, incluindo a formulação de cargos, a audiência de descargas e a valoração das provas aportadas pelas partes. O artigo realça a importância da participação efetiva do contratante e do garante nas audiências de incumprimento, como manifestação do respeito às garantias fundamentais nos procedimentos administrativos. Finalmente, apresentam-se recomendações dirigidas aos operadores contratuais para fortalecer a legalidade e a transparência no exercício destas competências, garantindo assim uma atuação administrativa respeitadora do ordenamento jurídico e dos direitos dos contratantes.

Palavras-chave: Procedimento sancionador, contratação pública, incumprimento contratual, audiência de incumprimento, cláusula penal, devido processo, direito de defesa.

INTRODUCCIÓN

La función administrativa contractual es el mecanismo más importante con el que cuenta la administración pública para dar respuesta a todas las necesidades generales de la población, por medio de la celebración de contratos estatales, siendo su objetivo principal “dotar de bienes, obras y servicios que cubran las carencias públicas” (Rodríguez-Tamayo, 2015, p. 13); en ese sentido, y con el fin de asegurar las finalidades del Estado perseguidas a través de cada contrato y las cláusulas pactadas, y proteger el interés público de los efectos nocivos de los incumplimientos (República de Colombia, 2010), se ha dotado a la administración de prerrogativas públicas que se materializan mediante potestades unilaterales, dentro de las que se encuentran las actuaciones sancionatorias contractuales.

El presente escrito aborda este trámite administrativo especial, que se encuentra establecido en el marco del procedimiento sancionatorio contractual, previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. Inicialmente, se examina el contexto histórico de la institución jurídica para luego desarrollar su fundamento, sus objetivos y los principios aplicables en estas actuaciones, así como las buenas prácticas y los conceptos que deberán tener en cuenta tanto la administración como los contratistas del Estado y sus garantes a la hora de instruir las actuaciones con garantías procesales, o de ejercer una estructurada defensa técnica en el caso de los segundos, a partir de la observancia de las reglas procesales, el derecho fundamental al debido proceso (República de Colombia, 1991, art. 29) y los principios aplicables en esta clase de actuaciones, que buscan tanto conminar y apremiar, así como sancionar a los contratistas presuntamente incumplidos en las obligaciones contractuales, en el caso de la caducidad.

Contexto histórico del derecho sancionador en Colombia y los antecedentes del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011

El derecho sancionador en Colombia tiene sus raíces en la tradición hispánica y en la evolución del derecho administrativo europeo. Desde la colonia, la potestad punitiva del Estado fue un mecanismo fundamental de control sobre los administrados, con figuras como el juicio de residencia y el visitador real, que garantizaban el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y contratistas de la Corona.

El juicio de residencia, regulado por las Leyes de Indias, particularmente en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias* de 1680, establecía un procedimiento obligatorio para los funcionarios públicos al finalizar su mandato, a fin de evaluar su desempeño y determinar eventuales sanciones. El visitador real, por su parte, era un funcionario enviado por la Corona para auditar la gestión de los gobernantes coloniales y aplicar sanciones en caso de irregularidades.

Con la independencia y la consolidación del Estado colombiano en el siglo XIX, el derecho sancionador adquirió un carácter normativo más definido, especialmente en lo relacionado con la potestad disciplinaria y el cumplimiento de contratos estatales. La Constitución de Cádiz de 1812, aplicable en algunos territorios americanos, marcó una separación entre funciones administrativas y judiciales, limitando el poder punitivo de las autoridades administrativas y estableciendo principios de legalidad y debido proceso en la aplicación de sanciones.

La Constitución de 1886 estableció principios generales de legalidad y debido proceso, pero no existía una regulación específica del procedimiento sancionador en materia contractual, lo que dio lugar a un desarrollo jurisprudencial y doctrinal progresivo. Durante este periodo, la facultad sancionadora del Estado, en materia contractual, se aplicaba principalmente a través de resoluciones administrativas y procesos contencioso-administrativos.

Durante el siglo XX el crecimiento del aparato estatal y la necesidad de mayor control sobre la ejecución de contratos estatales llevaron a la expedición de normas que buscaban garantizar la adecuada gestión de los recursos públicos y el cumplimiento de las obligaciones contractuales. La Ley 80 de 1993, conocida como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, marcó un hito al establecer principios de transparencia, responsabilidad y debido proceso en la contratación estatal.

Antes de la promulgación del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el derecho sancionador en materia contractual operaba a través de mecanismos administrativos y judiciales fragmentados. La aplicación de sanciones a contratistas incumplidos quedaba sujeta a procedimientos internos de cada entidad pública, sin un procedimiento unificado que garantizara la seguridad jurídica y el respeto por el debido proceso. En muchos casos, las sanciones eran impuestas sin una audiencia previa y con deficiencias en la motivación de los actos administrativos, lo que generaba litigios y la revocatoria de muchas de estas decisiones por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Consejo de Estado, a través de su jurisprudencia, intentó llenar estos vacíos estableciendo límites a la potestad sancionadora de la administración. En varias sentencias, la Corporación exigió que las sanciones contractuales cumplieran con los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, tomando como referencia el derecho penal y la doctrina del derecho administrativo sancionador.

La Ley 1474 de 2011, conocida como el Estatuto Anticorrupción, introdujo el procedimiento sancionatorio especial por incumplimiento contractual en su artículo 86. Esta disposición tiene antecedentes en los mecanismos sancionatorios establecidos por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, pero se diferencia en que establece un procedimiento oral más expedito, garantizando una mayor celeridad en la toma de decisiones por parte de la administración.

En la exposición de motivos del proyecto de ley original (Congreso de la República, 2011), se destacó la necesidad de un procedimiento unificado para la imposición de sanciones a contratistas incumplidos, con el fin de mejorar la eficiencia y transparencia en la contratación estatal. Se argumentó que la fragmentación normativa y la ausencia de un procedimiento estandarizado generaban inseguridad jurídica y dilaciones en la ejecución de sanciones.

El artículo 86 recoge principios que han sido fundamentales en la evolución del derecho sancionador en Colombia, como la garantía del debido proceso y la presunción de inocencia, alineándose con el bloque de constitucionalidad y los tratados internacionales sobre derechos humanos. En este sentido, el procedimiento sancionador contractual se ha convertido en una herramienta esencial para la protección del interés público, el logro de los fines del Estado y la lucha contra la corrupción en la contratación estatal.

Fundamento y objetivo jurídico de la actuación sancionatoria

Conviene establecer inicialmente que para la administración, el ejercicio de la potestad sancionadora, y en ese sentido la aplicación del *ius puniendi*, es una prerrogativa pública extraordinaria o potestad unilateral otorgada a la administración por razones de interés público (República de Colombia, 2014b), razón por la cual este ejercicio está sometido a unos límites donde se les deben garantizar los derechos a los contratistas presuntamente incumplidos, aspecto que encuentra su fundamento en la necesaria aplicación de

los principios establecidos en el derecho administrativo sancionador, que necesariamente se han desarrollado e implementado a partir del fenómeno garantista de la constitucionalización del derecho administrativo y del hoy denominado bloque de constitucionalidad que encuentra correspondencia aplicativa en los artículos 8.1 y 25 (OEA, 1969) de la Convención Americana de Derechos Humanos, y en el artículo 14 (ONU, 1966), razón por la cual el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 establece el derecho fundamental al debido proceso como principio rector en los procedimientos sancionatorios contractuales sin perder de vista la aplicación ponderada de los principios y las garantías propias del derecho penal, más si se tiene en cuenta que estas competencias punitivas serán ejercidas por la administración en calidad de juez y parte.

La atribución de la potestad sancionatoria en la administración encuentra fundamento legal, en virtud de facilitar el ejercicio de las funciones de supervisión y control por parte de la administración pública, mediante la implementación de procedimientos expeditos adecuados y respetuosos de las garantías, enfocados en el logro de los objetivos de las entidades contratantes. Este enfoque define como esencia de las actuaciones el carácter conminatorio o de apremio de dicho procedimiento, el cual persigue una finalidad disuasoria o persuasiva, más que represiva.

El principio de eficacia en los procedimientos administrativos define la racionalidad jurídica en la que se deben soportar las actuaciones sancionatorias contractuales, que tienen como fin último el logro de las finalidades o propósitos del Estado; en ese sentido, la administración ha sido dotada de prerrogativas como la potestad sancionadora o punitiva, que está orientada al logro de los siguientes objetivos fundamentales: 1) la prevención general de la infracción, 2) la imposición de la sanción y 3) la ejecución de la sanción (Rojas-López, 2019).

Es importante señalar que este procedimiento administrativo oral especial es de aplicación a cualquier sanción de tipo contractual que la administración considere pertinente imponer al contratista presuntamente incumplido, en las diferentes etapas contractuales, y no solo para las multas o cláusulas penales, sino también, entre otras, para la declaratoria de caducidad, la declaración de un siniestro y la declaratoria de incumplimiento para un oferente que se niega a suscribir el contrato estatal (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

El derecho fundamental del debido proceso administrativo y los principios aplicables en las actuaciones sancionatorias contractuales

El debido proceso administrativo se erige como el principio rector en las actuaciones sancionatorias contractuales (República de Colombia, 2007, art. 17), con el fin de garantizar los derechos de audiencia y defensa del contratista; no obstante, el procedimiento descrito en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no realiza una descripción detallada de los principios que rigen este tipo de actuaciones administrativas. De conformidad con la jurisprudencia (República de Colombia, 2014a) y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), se deberá dar aplicación a los principios connaturales a todo procedimiento administrativo en el ámbito del derecho sancionador,¹ dentro de los que se encuentran la presunción de inocencia, el *in dubio* pro administrado y la legalidad de las sanciones, dentro de lo cual conviene resaltar lo manifestado por la Corte Constitucional Colombiana² respecto del derecho al debido proceso administrativo como principio inherente al Estado de derecho, precisando que la Sala Plena, en sentencia C-980 de 2010, puntualizó:

Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto estas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción” 5.5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la

1 “Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario único se sujetarán a las disposiciones de esta parte primera del código. Los preceptos de este código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes” (República de Colombia, 2011, art. 47).

2 Sentencias de la Corte Constitucional C-034 de 2014, C-980 de 2010 y C-598 de 2011.

actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

Un aspecto que no podrá desatender la administración al instruir estas actuaciones, en aras de garantizar los derechos a los contratistas, es que aunque en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 se establece como principio de la contratación estatal que los contratos que celebren las entidades públicas se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, lo que daría a entender que “las relaciones entre el organismo estatal y el contratista deberán fundarse en el acuerdo de sus voluntades, del que emanarán las principales obligaciones y efectos del acto jurídico” (República de Colombia, 1992, p. 12), también es cierto que el mismo artículo establece como salvedad las materias particularmente reguladas por el Estatuto de Contratación, dentro de la que se encuentra la etapa precontractual, que busca, entre otras cosas, la selección objetiva de los contratistas, etapa que es impulsada por cada entidad contratante a partir de sus necesidades y termina con la expedición de un acto administrativo.

En el marco de las actuaciones sancionatorias contractuales se deberán seguir aplicando los principios de la contratación estatal, tales como transparencia, participación, buena fe, igualdad, moralidad, economía, planeación, responsabilidad, coordinación, así como el principio de contradicción y el debido proceso en materia sancionadora contractual que a su paso se identifica con “la garantía de los interesados a conocer y controvertir los informes, conceptos y decisiones que se adopten en los procesos contractuales” (Forero-Hernández, 2020, p. 25), de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

Corolario de lo anterior, es que en las actuaciones sancionatorias contractuales no solo aplican los principios del Estatuto de Contratación Estatal, sino también los principios que gobiernan la función pública, el derecho

administrativo³ y los principios del derecho privado civil y comercial en atención al principio de legalidad, lo que nos remite indefectiblemente a su vez a los artículos 6 (legalidad), 29 (debido proceso) , 83 (buena fe), 121 (legalidad), 209 (principios de la función pública), 228 (prevalencia de lo sustancial) y 333 (libre concurrencia) de la Constitución Política de Colombia; en ese sentido, “si dos principios riñen entre sí, lo procedente es hacer un juicio de valor que permita determinar cuál ponderará el caso concreto” (Rosero-Melo, 2019, p. 91).

Particularmente, y en aplicación del principio constitucional de presunción de inocencia y el de culpabilidad, al operador administrativo le corresponderá, además de probar el incumplimiento de alguna o varias de las obligaciones pactadas contractualmente, probar la culpa del contratista, aspecto que encuentra fundamento constitucional en el artículo 29 superior, que de manera particular determina lo siguiente: “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa”, y “Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”, razón por la cual dentro del régimen sancionatorio y como condicionamiento a la imposición de una sanción no se podrá castigar a los contratistas por la sola realización de la conducta o incumplimiento de las obligaciones contractuales, lo que implica como exigencia para la administración acometer la labor de la valoración del elemento subjetivo de la culpabilidad,⁴ considerando las condiciones en que se produjo el presunto incumplimiento contractual; como consecuencia se deba examinar el dolo o la culpa, y determinar el grado de conocimiento⁵ y voluntad positiva que intervinieron en la falta de cumplimiento de las prestaciones pactadas contractualmente; lo anterior, de conformidad con los principios de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la carta constitucional en los artículos 1 y 29, donde queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionatoria (República de Colombia, 2002).

3 “Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad” (República de Colombia, 2011, art. 3).

4 Juicio de Reprochabilidad, que implica que solo actúa culpablemente aquella persona que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, podría proceder de otra manera.

5 O con simple conocimiento, pero en inobservancia de un deber de cuidado o diligencia.

Sobre el procedimiento aplicable en las actuaciones contractuales de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011

Las entidades públicas sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública,⁶ a través de los representantes legales o los funcionarios debidamente delegados, tienen la facultad para declarar el incumplimiento de un contrato. Para ello, deberán *cuantificar los perjuicios* causados a la entidad como resultado de dicho incumplimiento, pudiendo como consecuencia hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria estipulada en el contrato, así como imponer las multas y sanciones pactadas según sea el caso, para lo que se deberá observar el procedimiento señalado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Aunque algunas entidades públicas, buscando dar certeza jurídica a sus actuaciones, han decidido adoptar un instructivo, guía o procedimiento interno para estas actuaciones contractuales, que siguiendo la descripción normativa da inicio a las actuaciones con la citación a audiencia dirigida al contratista presuntamente incumplido y sus garantes, en esta construcción jurídica que se presenta se ahondará en aspectos tanto procesales como en la fundamentación normativa y jurisprudencial, que se considera relevante a la hora de adelantar o instruir una actuación sancionatoria exitosa en términos de seguridad jurídica para las partes involucradas, comenzando por señalar que, procedimentalmente y antes de la citación a contratistas y garantes, existe un paso esencial que es anterior, y que corresponde a la elaboración del informe técnico del presunto incumplimiento por parte del supervisor del contrato, documento esencial sobre el que se edifica o sustenta la investigación administrativa y que constituye una debida formulación integral del pliego de cargos, razón por la cual se iniciará desde esta primera etapa preinstructiva de la actuación.

Elaboración del informe de presunto incumplimiento

Dentro de las actuaciones contractuales es fundamental el papel que tienen tanto los supervisores como los interventores de los contratos,⁷ dado

6 Artículos 2 y 4 de la Ley 80 de 1993.

7 Los interventores o supervisores en el ejercicio de sus funciones no podrán comprometer la voluntad de la entidad pública suscribiendo documentos o autorizando incrementos en el valor del

que en ejercicio de sus funciones,⁸ y considerados estos como gestores fiscales,⁹ ejercen la dirección y el control directo a la ejecución del contrato¹⁰ y, consecuentemente, conocen el porcentaje del cumplimiento del objeto contractual; de esta manera, pueden advertir de forma oportuna cuando un contratista, a pesar de los requerimientos realizados desde la supervisión o interventoría, pueda razonablemente considerarse que está persistiendo en el incumplimiento de la carga obligacional, ya sea en una proporción o en la totalidad, momento en el cual, y evidenciado documentadamente el presunto incumplimiento, el interventor o el supervisor, según sea el caso, deberá tomar medidas encaminadas a evitar un daño a la administración, procediendo a la *elaboración del informe de presunto incumplimiento* con destino al jefe de la entidad o al servidor público que hubiera sido delegado mediante acto administrativo para el adelantamiento de estas actuaciones administrativas, informe técnico que deberá desarrollar argumentativamente y fundamentado en las pruebas del caso, y que contiene los siguientes elementos: 1) antecedentes del contrato, 2) acciones conminatorias desarrolladas por el interventor o supervisor del contrato (requerimientos persuasivos), 3) descripción detallada de los hechos que constituirían el presunto incumplimiento en las obligaciones del contrato (circunstancias de tiempo, modo y lugar), 4) cláusulas del contrato que se estarían violando, estableciendo el nexo causal con los hechos constitutivos del posible incumplimiento, 5) enumeración de las consecuencias que se podrían derivar para el contratista en desarrollo de la actuación, incluyendo la cuantificación o tasación de daños o perjuicios, y 6) relación de las pruebas sobre las que se apoyan los hechos del informe. No obstante la descripción de los anteriores elementos, se recomienda, como una buena práctica, incluir dentro de este informe de

contrato, mayores o menores cantidades de obra, bienes o servicios, cambios en las especificaciones pactadas en el contrato, modificar el plazo, como tampoco el objeto del contrato, en aplicación de los principios previstos en el Estatuto de la Contratación Estatal.

- 8 Artículo 3 y numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y lo previsto en la Ley 1474 de 2011.
- 9 Consejo de Estado, sentencia del 10 de diciembre de 2021, radicado 47001233300020140042801. (C. P. Hernando Sánchez Sánchez).
- 10 Para la elaboración del informe de presunto incumplimiento, tanto los supervisores como los interventores deberán conocer y entender los siguientes documentos: 1) los estudios previos, 2) el pliego definitivo y las adendas, 3) la matriz de riesgos del contrato, 4) el contrato, 5) las garantías, 6) las licencias, los permisos y las autorizaciones que se hubieran expedido para la contratación y 7) los requerimientos oportunos realizados al contratista.

presunto incumplimiento un numeral que correspondería a: 7) la valoración de la conducta del presunto infractor, determinando si este actuó con culpa o dolo, de conformidad con el principio de culpabilidad y el criterio que ha sostenido la Corte Constitucional al analizar el asunto en Sentencia C-545 del 18 de julio de 2007, con ponencia del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, donde se precisó:

En otros términos, para imponer la sanción penal, disciplinaria o administrativa no basta con que el actor ejecute el comportamiento reprochable, es requisito sine qua non que la autoridad sancionatoria verifique las condiciones en que se produjo la falta y examine el grado de conocimiento y la voluntad que intervinieron en la configuración del comportamiento.

Adicionalmente, desde la supervisión o interventoría del contrato se deberá considerar que una de las expresiones de la garantía del debido proceso a tener en cuenta, para que la administración pueda imponer multas, sanciones o declarar el incumplimiento del contrato, es la obligación que tiene la administración, a través de supervisores e interventores, de dar respuesta al contratista a las solicitudes que este eleve en el curso de la ejecución del contrato, dentro de los tres (3) meses siguientes a que la solicitud hubiera sido recibida por la entidad contratante, so pena de que opere el silencio administrativo positivo, entendiéndose este como una respuesta favorable a las pretensiones del contratista; silencio administrativo que en cualquier caso el contratista deberá protocolizar ante notario público, al tenor de lo previsto en el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

Considerando las disposiciones legales aplicables, uno de los objetivos de este tipo de actuaciones administrativas, en la búsqueda de la realización de los objetivos misionales de cada entidad pública, es hacer efectivas las garantías,¹¹ buscando asegurar la ejecución total y oportuna de las obligaciones contractuales, razón por la cual se deberá incluir y detallar la póliza con sus ampliaciones, el amparo que se estaría afectando, la vigencia, cobertura, así como la identificación de la aseguradora, teniendo en cuenta que la constitución de las garantías obedece a *razones de interés general y de protección al patrimonio público*.

11 Artículo 7 de la Ley 1150 de 2007.

Dentro del mapa jurídico que antecede el inicio de las actuaciones contractuales resulta esencial que tanto el contratista presuntamente incumplido como la entidad contratante ponderen de forma adecuada la protección del interés público, ya sea por medio de la supervisión, la interventoría o los funcionarios delegados para adelantar las actuaciones administrativas; lo que se denomina excepción del contrato no cumplido¹², que consiste en una regla legal y de equidad contenida en los contratos que prevén obligaciones correlativas o sinalagmáticas (Matallana-Camacho, 2015, p. 222), figura que está descrita de la siguiente manera en el artículo 1609 del Código Civil: “En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allane a cumplirlo en la forma y tiempo debidos”, sin perjuicio de ello y de cara a su aplicación en el derecho sancionatorio contractual. Y aunque no existe unanimidad jurisprudencial en la aplicación de este principio, conviene examinar esta posible excepción en el sentido de si por el incumplimiento de las obligaciones de la administración el contratista se encuentra en imposibilidad para ejecutar el objeto contratado, para lo que se deberá revisar la observancia de los siguientes presupuestos definidos por el Consejo de Estado:¹³ 1) que el contrato sea sinalagmático, esto es, fuente de obligaciones recíprocas, 2) que el no cumplimiento sea cierto y real de obligaciones a cargo de las dos partes, 3) que el incumplimiento de la obligación sea grave y 4) que quien invoca la excepción no haya tenido a su cargo el cumplimiento de una obligación que debió ejecutarse primero en el tiempo.

Citación al contratista presuntamente incumplido y sus garantes

En virtud de lo previsto en el procedimiento, el jefe de la entidad o el servidor público delegado para dar inicio a la actuación administrativa tiene el deber de elaborar una *citación escrita* al contratista presuntamente incumplido y a sus garantes,¹⁴ en la que establecerá el lugar, la fecha y hora para

12 *Exceptio non adimpleti contractus*.

13 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2002, 19 de septiembre). Sentencia 05001-23-26-000-1991-6485-01 (12726) (C. P. Germán Rodríguez Villamizar). Andina de Construcciones Ltda. y Seguros Alfa S. A. vs. Departamento de Antioquia. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 14 de julio de 2005, Expediente 14289. (C. P. Ramiro Saavedra Becerra). <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>.

14 Decreto 1510 de 2013. Régimen de garantías de los contratos contractuales, determinando en el artículo 110 los riesgos que deben cubrir las garantías en la contratación dentro de las que se encuentran, entre otros, los contratos y su liquidación.

el desarrollo de la audiencia. A esta citación se integrará y anexará, como elemento fundamental, el informe del presunto incumplimiento junto con los anexos, informando que a esta audiencia se hará presente la supervisión y la interventoría en los casos en que el contrato cuente con esta figura de control y vigilancia. Resulta importante destacar que en los casos en que el contratista sea un consorcio o una unión temporal, es necesario citar al representante legal; lo recomendable, con el fin de asegurar los resultados del procedimiento, es informar del inicio de las actuaciones a la totalidad de los integrantes de la unión temporal o consorcio. Dentro de este procedimiento, esta citación hace las veces del pliego de cargos, que es el documento que establece la imputación que la entidad contratante está realizando, la que una vez conocida por los procesados define el alcance jurídico y los límites del ejercicio del *ius puniendi* de la administración, el contenido fáctico y el reproche sobre el cual se deberá centrar la defensa, y que no podrá variar al momento de decidir y atribuir responsabilidad a los presuntos responsables so pena de desconocer los derechos de debido proceso y el derecho de defensa de los administrados.

En relación con este aspecto, resulta pertinente citar la Sentencia 70381 de 2024 del Consejo de Estado, M. P. Fredy Ibarra Martínez, donde se reiteró que la administración pierde competencia para declarar el incumplimiento contractual cuando la controversia sobre los incumplimientos ha sido sometida previamente a conocimiento judicial, afectando la validez de las decisiones administrativas tomadas con posterioridad a dicha judicialización.

De conformidad con el numeral 3 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el contratista presuntamente incumplido, o sus garantes, podrán justificadamente presentar solicitud de aplazamiento de esta audiencia, la que procederá por una vez, para lo que deberá adjuntarse prueba sumaria de la justa causa.

De manera análoga, la audiencia sancionatoria conserva su validez en ausencia del contratista o su garante, siempre que hayan sido debidamente citados por medios idóneos y no hayan justificado su inasistencia. Esta disposición busca garantizar el debido proceso y la eficiencia en la gestión pública, permitiendo que la administración avance en la audiencia y tome decisiones motivadas, incluso en ausencia de los citados.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha respaldado esta interpretación. En la sentencia del 17 de octubre de 2019, Radicación N.º 11001-03-26-000-2016-00002-00, la Sala de lo Contencioso Administrativo sostuvo que la falta de asistencia del contratista o de su garante a la audiencia no

impide su realización ni afecta su validez, siempre que se haya garantizado su derecho de defensa mediante una citación adecuada que les permita ejercer sus derechos procesales.

De esta manera, la administración, una vez agotadas las cargas de notificación y citación, queda habilitada para adelantar la audiencia y adoptar la decisión correspondiente, en aras de la eficacia y efectividad del ejercicio de su potestad sancionatoria.

El jefe de la entidad o su delegado —quien generalmente corresponde, en la estructura administrativa, a las secretarías generales, oficinas jurídicas o de contratación—, antes de realizar la citación para la audiencia sancionatoria debe verificar que no haya operado el fenómeno de la caducidad de la potestad sancionatoria. Esta verificación implica constatar que entre la fecha de ocurrencia de los hechos susceptibles de sanción y la imposición de la sanción en audiencia no hayan transcurrido más de tres (3) años, de conformidad con el término previsto en el artículo 52 del CPACA. Dicho término debe ser tenido en cuenta como parámetro temporal para la instrucción oportuna de la actuación sancionatoria contractual.

No obstante, la interpretación sobre la existencia de este término de caducidad no ha sido pacífica. Algunas entidades sostienen que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no consagró expresamente un término de caducidad aplicable al procedimiento sancionatorio contractual, y que los términos de los artículos 47 y 52 del CPACA se refieren únicamente a las actuaciones sancionatorias generales de naturaleza administrativa, mas no a las relacionadas con la ejecución de cláusulas contractuales. A pesar de ello, se considera que, en aplicación de los principios de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, el término de tres (3) años consagrado en el artículo 52 del CPACA resulta plenamente aplicable a las actuaciones sancionatorias contractuales, en tanto expresión del poder sancionador de la administración y de las garantías mínimas que deben observarse en el ejercicio de dicha potestad.

Desarrollo de la audiencia

Las etapas de la audiencia son las siguientes:

Primera: Este procedimiento está diseñado para ser tramitado en una sola audiencia oral respetando el principio de la tutela judicial efectiva,¹⁵ la que será presidida por el jefe de la entidad o su delegado,¹⁶ quien en aplicación del debido proceso como principio rector en materia sancionatoria y motivado en el informe de presunto incumplimiento, deberá presentar las circunstancias de hecho que motivan la actuación, dando a conocer los antecedentes de la investigación, enunciando las posibles normas y cláusulas contractuales presuntamente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación; la entidad tiene el deber procedimentalmente de grabar la audiencia a través de medios tecnológicos que permitan dar fe de la diligencia, así como a identificar a los asistentes e intervinientes, reconociendo personería para actuar tanto a los representantes legales como a los apoderados, a quienes se les deberán verificar los poderes y la calidad en la que actúan, y para el caso de los abogados, se debe constatar si estos se encuentran habilitados para el ejercicio de la profesión.

Sobre esta primera etapa, es imperativo mencionar que, si bien la intención del legislador al dotar al ente público contratante de un procedimiento expedito y ágil, con el fin de evitar las desfavorables consecuencias de la inexecución contractual, el órgano administrativo no podrá, en aras de la eficiencia o celeridad administrativa, sacrificar la garantía del debido proceso administrativo y el derecho de defensa. Por ello, deberá convocar varias sesiones en audiencia que resulten indispensables para evacuar las diferentes etapas del procedimiento y el debate probatorio, especialmente si la controversia requiere de la valoración de conceptos técnicos especializados o la práctica de pruebas tales como inspecciones oculares o testimonios.

15 “El derecho a una tutela judicial efectiva, apareja, entre otras cosas, la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad y sin obstáculos o barreras desproporcionadas, a un juez o tribunal independiente e imparcial, frente al cual se pueda acometer, libremente, la plena defensa de los derechos o intereses propios a fin de obtener, dentro de un plazo razonable, la debida protección del Estado”. Corte Constitucional, Sentencia C-318 de 1998. (M. P. Carlos Gaviria Díaz).

16 Artículos 11 y 25 de la Ley 80 de 1993.

Segunda: Para contradecir el pliego de cargos integrado por la citación, el informe de presunto incumplimiento, las pruebas y los anexos, se concederá el uso de la palabra tanto al representante legal del contratista, consorcio o unión temporal o a quien los represente, así como a los garantes, para que en aplicación del principio de *audi alteram partem*, u obligación que tiene la administración de escuchar a los investigados, estos presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrán rendir las explicaciones del caso, así como aportar y solicitar pruebas. De igual manera, el contratista podrá controvertir las pruebas presentadas por la entidad en aplicación de las garantías de contradicción, regularidad y de la inmediatez de la prueba. En este sentido, y por vía de integración normativa,¹⁷ resulta claro que la entidad estatal contratante deberá realizar el respectivo ejercicio de ponderación y valoración probatoria.

En consecuencia, la entidad pública decretará las pruebas de oficio o a petición de parte las pruebas a que haya lugar, y rechazará, mediante acto motivado, aquellas que resulten improcedentes. La administración está obligada a verificar la pertinencia, conducencia y utilidad del material probatorio, garantizando, a lo largo del procedimiento, que el objeto de los procedimientos sancionatorios administrativos es el logro de los objetivos de la administración pública.

En desarrollo de las actuaciones, y para asegurar el cumplimiento de las garantías procesales, la administración deberá consignar las decisiones relativas a las pruebas en un Auto de pruebas, el cual hará parte integral del procedimiento contractual y en el que se deberá incorporar el informe de presunto incumplimiento. Dicho Auto no será susceptible de recurso alguno, y debe guardar congruencia con el informe de presunto incumplimiento que motivó el inicio del procedimiento, garantizando que el debate probatorio se ciña a los hechos imputados.

Los medios de prueba que se podrán solicitar, decretar o valorar, por expresa remisión al CPACA y al Código General del Proceso, son, entre otros, los siguientes: 1) la prueba documental (artículos 243-274 del Código General del Proceso, 2) la declaración de parte, 3) el testimonio de terceros, 4) la inspección o visita administrativa, 5) el dictamen pericial y 6) la prueba por informe. Adicionalmente, y como un desarrollo jurisprudencial, se deberán

17 CPACA, Ley 1437 de 2011.

tener en cuenta los indicios que como prueba indirecta consisten en que de un hecho probado se infiere otro desconocido.

Asimismo, es responsabilidad de la administración la carga probatoria, teniendo en cuenta que el contratista se presume inocente hasta que se demuestre lo contrario. La valoración de las pruebas se deberá realizar en aplicación del principio *in dubio pro administrado*.

Procesalmente se deberá tener en cuenta que todos los vacíos o silencios que se presenten dentro de las actuaciones sancionatorias contractuales, reglamentadas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, deberán ser llenados de conformidad con el principio de reserva de ley, con lo previsto en los artículos 47-52 del CPACA.

Tercera: En esta etapa, y en cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado podrá *suspender motivadamente* la audiencia, de oficio o a petición de parte, cuando resulte, en su criterio, necesario para allegar o practicar pruebas que estime pertinentes, o cuando por cualquier otra razón, debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión de suspensión se señalará la fecha y hora para reanudar la audiencia. Agotado lo anterior, y en audiencia, el jefe de la entidad o su delegado dará por concluido el período probatorio, e informará a las partes la oportunidad para pronunciarse de fondo sobre la totalidad de la actuación administrativa surtida.

Cuarta: En esta última etapa la administración decidirá sobre la imposición o no de las consecuencias jurídicas que correspondan, tales como la multa, la cláusula penal pecuniaria,¹⁸ la declaratoria de incumplimiento del contrato, sea este total o parcial,¹⁹ y la declaratoria de caducidad; decisión que tomará mediante resolución motivada, en la que deberá consignarse lo ocurrido en desarrollo de las actuaciones y que se notificará en audiencia.

La caducidad del contrato como poder exorbitante solo podrá declararse durante el plazo de ejecución del contrato y mientras este se encuentre vigente, no durante la etapa de liquidación, teniendo en cuenta que una vez fenecido el plazo convenido en el contrato la declaratoria de caducidad,

18 Para la imposición de la cláusula penal, se deberá observar lo dispuesto en el artículo 1592 del Código Civil y el artículo 867 del Código de Comercio.

19 Artículo 18 de la Ley 80 de 1993.

como prerrogativa de la administración, pierde su finalidad, toda vez que no es posible que en la etapa de la liquidación del contrato se presente un incumplimiento de las obligaciones que pueda conducir a la paralización del contrato, de tal manera que no se cumplirían con los supuestos del artículo 18 de la Ley 80 de 1993, en donde se deben reunir los siguientes presupuestos: 1) un incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, 2) que dicho incumplimiento afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y 3) que el mismo evidencie que puede conducir a la paralización del contrato (República de Colombia, 2014c).

En consecuencia, la decisión final que tome la administración a través de acto administrativo, debidamente motivado, deberá tener en su estructuración y perfeccionamiento congruencia y correspondencia con la citación y el informe de presunto incumplimiento, así como con la valoración de las pruebas aportadas, tanto por la supervisión o interventoría como las allegadas por el contratista y el garante,²⁰ teniendo en últimas, como autoridad administrativa contratante, la carga de probar cada uno de los incumplimientos contractuales y el grado de culpabilidad con el que actuó el contratista, para lo que se podrá tomar como base o guía para su formación el contenido de lo previsto en el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011, que establece que los actos administrativos que pongan fin al procedimiento contractual deberán contener 1) la individualización de la persona natural o jurídica presuntamente incumplida, 2) el análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la consecuencia jurídica, 3) las normas infringidas con los hechos probados y 4) la decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación; elementos normativos a los que necesariamente se deberá incluir el análisis jurídico donde se determine si el contratista actuó a título de dolo o culpa, evidenciando, si es del caso, la inexistencia de supuestos fácticos que excluyan la responsabilidad, como lo podría ser el hecho de un tercero o la fuerza mayor, toda vez que, como se advirtió, la responsabilidad objetiva se encuentra proscrita en el sistema legal colombiano.

Un aspecto medular que debe quedar plasmado en la motivación de la resolución, por medio de la cual la entidad contratante adopta la decisión final, es el pronunciamiento expreso y análisis de mérito jurídico que debe realizar la administración sobre todos y cada uno de los argumentos, pruebas

20 Corte Constitucional, Sentencia C-499 de 2015. (M. P. Mauricio González Cuervo).

y descargos sometidos a consideración, tanto por el contratista como por el garante en ejercicio del derecho de defensa.

Sobre la imposición de las multas que hubieran sido pactadas en el contrato estatal, se deberá tener en cuenta que proceden una vez se hubiera verificado por la supervisión o interventoría el acaecimiento de incumplimientos parciales de las obligaciones en la ejecución del contrato, y su función principal es la de apremiar o constreñir al contratista para que cumpla con las prestaciones a las que se obligó mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones contractuales. Una vez terminado el plazo de ejecución del contrato ya no existe una prestación en mora, sino un incumplimiento del contratista, razón por la cual en esta instancia ya no procede la imposición de la multa; lo anterior, partiendo de la premisa de que su pacto se funda en el principio de autonomía de la voluntad, propio del derecho privado y de lo señalado por el Consejo de Estado²¹ respecto de la facultad unilateral para imponer multas al contratista:

Son de naturaleza apremiante y no tienen la función de reparar los daños causados con el incumplimiento, de ahí que no sea condición para su procedencia la prueba de los perjuicios causados por quien invoca su aplicación. Su función es eminentemente coercitiva, ya que tiene por objeto apremiar al contratista para que ejecute las prestaciones a su cargo, de conformidad con lo acordado en el contrato.

Lo anterior, advirtiendo que la imposición de la multa a un contratista no significa que este no siga estando obligado a cumplir con las obligaciones contractuales, sumado a la obligación del pago de la multa.

La cláusula penal es una figura del derecho civil y comercial, definida en el artículo 1592 del Código Civil así: “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”, y en el artículo 867 del Código de Comercio de la siguiente manera: “cuando se estipule el pago de una prestación determinada para el caso de incumplimiento, o de mora, se entenderá que las partes no pueden retrac-

21 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2005, 14 de julio). Sentencia Exp. 14289 (C. P. Ramiro Saavedra Becerra). <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>.

tarse”. Desde estos conceptos, y en virtud del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, se han incluido las cláusulas penales en los contratos estatales. El análisis de la redacción de la cláusula en el contrato presuntamente incumplido resulta ser el punto de partida para el análisis de la proporcionalidad, para su aplicación y para tasar los perjuicios; en ese sentido, siendo la cláusula penal pecuniaria una tasación anticipada de perjuicios que se ha pactado en el contrato o un cálculo anticipado definitivo de los perjuicios,²² para hacerla efectiva le corresponde primero a la administración declarar, mediante acto administrativo, el incumplimiento total o parcial del contrato,²³ o que se hubiera evidenciado por la supervisión o la interventoría un incumplimiento del contrato después de vencido el plazo de ejecución del contrato, estando la administración en la obligación de adoptar una decisión en relación con el incumplimiento del contrato, de conformidad con la valoración del material probatorio recaudado.

Para la imposición o no de las consecuencias jurídicas previstas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la administración deberá atender el principio general de *proporcionalidad*, derivado de la idea de la justicia material, a través del cual se busca fundamentalmente que las restricciones estatales de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas —subjetivos— sean útiles, imprescindibles, necesarias y sobre todo equilibradas y fundadas en razones de interés general, especialmente dirigidas a la protección de los intereses de la colectividad; así mismo, que el ejercicio de las competencias estatales en relación con los derechos de los asociados se agote con la menor intensidad posible y que ninguna acción del Estado exceda de lo necesario para alcanzar los objetivos establecidos en el ordenamiento jurídico (Santofimio-Gamboa, 2017, p. 622).

En firme, la resolución donde la administración toma la decisión se deberá ejecutar directamente sin necesidad de acudir a la administración de justicia, para lo cual se adelantarán los trámites de cobro respectivos, acudiendo, entre otros mecanismos, a la compensación de las sumas adeudadas al contratista, el cobro de la garantías y la jurisdicción coactiva;²⁴ además de

22 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2004, 19 de agosto). Sentencia Exp. 12342 (C. P. Ramiro Saavedra Becerra). <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>.

23 Artículo 18 de la Ley 80 de 1993.

24 Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

realizar las comunicaciones que correspondan, tanto internas como externas, a la Procuraduría General de la Nación²⁵ y a la Cámara de Comercio²⁶ donde se encuentre inscrito el contratista sancionado. En virtud de los principios de publicidad y transparencia es importante publicar la resolución en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

Decidida en audiencia la actuación por la entidad contratante, tanto el contratista como el garante inconforme con la misma, podrán interponer *recurso de reposición* en contra de las decisiones tomadas por la administración, recurso que se deberá presentar, sustentar y decidir oralmente en la misma audiencia, pudiendo, quien preside la audiencia en representación de la entidad pública, conceder a los procesados un plazo razonable para sustentar el recurso de reposición interpuesto.

Un aspecto de contexto procedimental que deberá orientar la actuación sancionatoria es el principio de economía en las actuaciones administrativas, previsto en el artículo 5 del Decreto 19 de 2012, que establece:

Las normas de procedimiento administrativo deben ser utilizadas para agilizar las decisiones; los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales. En tal virtud, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

En coherencia con la naturaleza instrumental y conminatoria del procedimiento sancionatorio contractual, su finalidad primaria no radica en la imposición de sanciones, sino en la obtención del cumplimiento efectivo de las obligaciones pactadas y, con ello, en la satisfacción de la necesidad pública que dio origen al contrato, en desarrollo de los fines esenciales del Estado. Por esta razón, cuando durante el trámite se acredite la superación

25 Artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto 019 de 2012.

26 Artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015.

de la situación de incumplimiento, el ordenamiento jurídico habilita a la entidad estatal para dar por terminado el procedimiento, en aplicación de la regla prevista en el literal final del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Esta decisión, que privilegia el principio de eficacia y la realización material del objeto contractual sobre la reacción punitiva, puede ser promovida por el contratista o por el garante mediante solicitud debidamente sustentada, pero exige en todo caso una valoración integral y una motivación expresa por parte de la administración, en la que se verifique el cumplimiento de las prestaciones y la inexistencia de afectación al interés público.

CONCLUSIONES

El derecho sancionatorio contractual en Colombia ha evolucionado desde sus antecedentes coloniales hasta consolidarse en un modelo normativo más garantista, en el que la regulación actual busca equilibrar la eficacia de la potestad sancionadora con el respeto al debido proceso.

La potestad sancionatoria en materia contractual, aunque es una facultad legítima del Estado, debe aplicarse bajo los principios de legalidad, proporcionalidad y tipicidad, evitando decisiones arbitrarias que puedan afectar los derechos de los administrados.

La evolución normativa ha permitido la configuración de un procedimiento sancionador más eficiente y garantista, particularmente con la inclusión del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que optimiza la transparencia y celeridad en la imposición de sanciones contractuales.

Antes de la existencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la ausencia de un procedimiento uniforme generaba inseguridad jurídica y dificultades en la aplicación de sanciones contractuales, incentivando la falta de transparencia en la contratación pública.

La implementación del procedimiento sancionador especial dispuesto en la Ley 1474 de 2011, refuerza los mecanismos de control y supervisión en la contratación estatal, fortaleciéndose el logro de los fines del Estado.

La consolidación del derecho sancionatorio contractual requiere no solo una adaptación normativa continua, sino también un desarrollo jurisprudencial que precise su alcance y garantice una interpretación uniforme en su aplicación.

La adopción del procedimiento sancionatorio especial es una muestra del esfuerzo por consolidar un régimen contractual estatal más transparente

y eficaz, alineado con los estándares internacionales en materia de lucha contra la corrupción.

El derecho sancionador contractual debe continuar evolucionando para garantizar que la administración pública cuente con herramientas jurídicas que le permitan sancionar el incumplimiento de contratos sin menoscabar las garantías de los contratistas.

Es fundamental seguir ajustando el marco normativo y jurisprudencial del derecho sancionador contractual para evitar vacíos normativos que generen inseguridad jurídica en la contratación estatal.

REFERENCIAS

Alcaldía Mayor de Bogotá (2011). Consejo de Estado. Fallo 6217. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44039>.

Forero-Hernández, C. F. (2020). *El contrato estatal*. Ediciones Unibague, Universidad de Ibagué.

Ibagón, M., Baena, S., Santaella, H., Parejo, L., Castaño, D., Santos, J. E. y Rincón, J. (2019) *Las transformaciones de la administración pública y del derecho administrativo*. Tomo 1. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-las-transformaciones-de-la-administracion-publica-y-del-derecho-administrativo-tomo-i-9789587901832.html>.

Marín-Hernández, H. A. (2013). *Discrecionalidad administrativa*. Universidad Externado de Colombia.

Matallana-Camacho, E. (2015). *Manual de contratación de la administración pública*. Universidad Externado de Colombia.

Montaña-Plata, A. (Ed.). (2018). *El poder sancionador de la administración pública: discusión, expansión y construcción*. Universidad Externado de Colombia.

Organización de Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

Organización de Naciones Unidas (ONU). (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf.

República de Colombia (1991). *Constitución política*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>.

República de Colombia (1992). *Gaceta del Congreso*. <https://sidn.ramajudicial.gov.co/sidn/publicaciones%20periodicas/texto%20completo%2>.

República de Colombia (1993). Congreso de la República. Ley 80 de 1993. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>.

República de Colombia (2000). Congreso de la República. *Código civil*. <https://vlex.com.co/vid/codigo-civil-43010756>.

República de Colombia (2002). Corte Constitucional. Sentencia C-612 de 2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-612-02.htm>.

República de Colombia (2007). Congreso de la República. Ley 1150 de 2007. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1674903>.

República de Colombia (2010a). Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-980-10.htm>.

República de Colombia (2010b). *Gaceta del Congreso*. <https://sidn.ramajudicial.gov.co/sidn/publicaciones%20periodicas/texto%20completo%>.

República de Colombia (2011). Congreso de la República. Ley 1474 de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>.

República de Colombia (2013). Decreto 1510 de 2013. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53776>.

República de Colombia (2014a). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 05001-23-31-000-2000-02324-01. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S1/05001-23-31-000-2000-02324-01.pdf>.

República de Colombia (2014b). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Expediente 35853. <https://normograma.crcom.gov.co/crc/compilacion/docs/11001-03-26-000-2008-0008>.

República de Colombia (2014c). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 25000-23-26-000-2000-02151-01 (26705). <https://vlex.com.co/vid/556743954>.

República de Colombia (2015). Corte Constitucional. Sentencia C-499 de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84415>.

República de Colombia (2019). Consejo de Estado. Sentencia 11001-03-26-000-2016-00002-00 de 2019. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Rodríguez-Tamayo, M. F. (2015). *Los contratos estatales en Colombia*. Librería Jurídica Sánchez R.

Rojas-López, J. G. (2019). La potestad sancionadora de la administración: el difícil equilibrio entre el deber de eficacia de la administración y el respeto de derechos fundamentales. pp. 595-632. En M. Ibagón, S. Baena, H. Santaella, L. Parejo, D. Castaño, J. E. Santos y J. Rincón, *Las transformaciones de la administración pública y del derecho administrativo* (pp. 596-632). Tomo I. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-las-transformaciones-de-la-administracion-publica-y-del-derecho-administrativo-tomo-i-9789587901832.html>.

Rosero-Melo, B. C. (2019). *Contratación estatal. Manual teórico práctico*. Ediciones de la U.

Santofimio-Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.