**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO – Sanciones contractuales – Entidades sometidas – Ley 1474 de 2011 – Etapas**

Para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 –en concordancia con el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007– regula el procedimiento sancionatorio contractual, prescribiendo que “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 […]”. La norma citada establece las etapas del procedimiento que se deben seguir, las cuales en forma esquemática pueden resumirse así:

i) *Citación a audiencia*. Es necesario mencionar expresa y detalladamente los hechos que la soportan, así como, también, adjuntar el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación, enunciar las normas o cláusulas posiblemente violadas y referir las consecuencias que podrían recaer sobre el contratista en el desarrollo de la actuación, citando a la aseguradora cuando la garantía de cumplimiento consista en una póliza. ii) *Audiencia*. En la diligencia intervendrá el jefe de la entidad o su delegado y, posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente y al garante, en caso de ser necesario, para que estos presenten sus descargos, aporten y controviertan pruebas y rindan las explicaciones del caso. Y iii) *Decisión*. Debe estar contenida en resolución motivada donde se consigne, por un lado, lo ocurrido en el desarrollo de la diligencia y, por el otro, lo relativo a la imposición o no de multas y sanciones o la declaratoria de incumplimiento del contrato estatal. Contra la decisión únicamente procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma diligencia. Ambas decisiones se entenderán notificadas en audiencia. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio del control judicial que podría llegar a efectuarse.

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL – Ley 1437 de 2011 – Aplicación supletiva**

[…] el artículo 77, inciso primero, de la Ley 80 de 1993 dispone que “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 […]”, por lo que es necesario acudir a las normas del procedimiento administrativo general en ausencia de reglas especiales. A este aspecto, también se refiere el inciso final del artículo 2 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo al disponer que “Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. *En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código*” (Énfasis fuera de texto).

**RÉGIMEN DE NULIDADES – Ley 1564 de 2012 – Inaplicabilidad**

[…] por tratarse de un trámite administrativo, son inaplicables las causales del nulidad del artículo 133 del Código General del Proceso. Éstas se extienden a los procesos tramitados por la jurisdicción contenciosa administrativa en virtud del artículo 208 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, la remisión a las causales de nulidad sólo aplican en los *procesos judiciales* regulados en la segunda parte del CPACA; razón por la cual, no se extienden a los *procedimientos administrativos* de la primera parte de la Ley 1437 de 2011 ni, mucho menos, al procedimiento contractual del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

**DECISIONES SOBRE PRUEBAS – Actos de trámite – Impugnabilidad**

[…] existen normas especiales sobre la impugnación de las decisiones administrativas que desplazan las del CGP. Al respecto, es necesario tener en cuenta que el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 dispone que los recursos administrativos proceden, por regla general, contra los actos definitivos. El artículo 75 *ibidem* también prescribe lo siguiente: “*No habrá recurso contra los actos* de carácter general, ni contra los *de trámite*, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa” (Énfasis fuera de texto). De acuerdo con el artículo 43 del CPACA, “Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”. La negación de una prueba en un procedimiento administrativo no equivale a la aplicación de la sanción ni impide continuar con el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. De esta manera es un acto de trámite y, por tanto, contra la decisión no proceden recursos como explícitamente indica el inciso primero del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011.

**PRUEBAS – Medios admisibles – Práctica**

[…] con fundamento en [el inciso primero del artículo 40 del CPACA], “Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales […]”. El inciso final también dispone que “Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil”. Sin embargo, el artículo no se refiere a las formalidades para la práctica de las pruebas. Como el inciso primero señala que puede realizarse sin requisitos especiales, en este punto no son obligatorias las normas de la Ley 1564 de 2012.

**ACTUACIONES CONTRACTUALES – Recurso de apelación – Improcedencia**

[…] el literal c) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 prescribe que en los procedimientos sancionatorios contractuales “[…] sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia […]”. Esto es congruente con el inciso segundo del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, ya que “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”. Como se trata de normas especiales, ello desplaza la aplicación de las normas generales del procedimiento administrativo.

En todo caso, aunque estas últimas fueran aplicables, es necesario considerar que el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 dispone que “No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos” y que “Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial”. Como los procedimientos sancionatorios contractuales son definidos por el feje de la entidad o su delegado, éstos carecen de superior jerárquico para efectos de la apelación.

Bogotá D.C., 09 de Diciembre de 2024



Señora

**Nicolle Daniela Rueda Fernández**

nrueda266@unab.edu.co

Bucaramanga, Santander

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Concepto C – 886 de 2024** |
| **Temas:**  | PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO – Sanciones contractuales – Entidades sometidas – Ley 1474 de 2011 – Etapas / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL – Ley 1437 de 2011 – Aplicación supletiva / RÉGIMEN DE NULIDADES – Ley 1564 de 2012 – Inaplicabilidad / DECISIONES SOBRE PRUEBAS – Actos de trámite – Impugnabilidad / PRUEBAS – Medios admisibles – Práctica / ACTUACIONES CONTRACTUALES – Recurso de apelación – Improcedencia  |
| **Radicación:**  | Respuesta a la consulta con radicado No. P20241118011578  |

Estimada señora Rueda Fernández:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 18 de noviembre de 2024, en la cual pregunta lo siguiente:

“1. ¿En qué eventos se puede aplicar la primera parte y cuando la Ley 1564 de 2012, es decir, el Código General del Proceso? Por ejemplo;

a) Las nulidades sobre que artículo se aplica la nulidad y qué recursos recaen?

b) El auto que niega una prueba dentro de un proceso sancionatorio contractual que recurso procede, fundamento en cuál norma

c) La parte relacionadas con las pruebas como mensajes de texto, valoración de testigos, etc., ¿se aplica las normas del CGP?

2. En virtud del artículo 79 ley 1437 de 2011 que forma la primera parte del CPACA dice que procede el recurso de apelación en los procesos sancionatorios contractuales ¿en qué momento se puede aplicar el presente artículo del CPACA donde no solo proceda el recurso de reposición sino también el de apelación?”.

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

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

1. **Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿cuál es el régimen de los procedimientos administrativos sancionatorios contractuales?

1. **Respuesta:**

|  |
| --- |
| Conforme a la interpretación de las normas generales del sistema de compras y contratación pública, *en primer lugar*, por tratarse de un trámite administrativo, son inaplicables las causales del nulidad del artículo 133 del Código General del Proceso. Éstas se extienden a los procesos tramitados por la jurisdicción contenciosa administrativa, en virtud del artículo 208 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, la remisión a las causales de nulidad sólo aplican en los *procesos judiciales* regulados en la segunda parte del CPACA; razón por la cual, no se extienden a los *procedimientos administrativos* de la primera parte de la Ley 1437 de 2011 ni, mucho menos, al procedimiento contractual del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. *Por otra parte*, existen normas especiales sobre la impugnación de las decisiones administrativas que desplazan las del CGP. Al respecto, es necesario tener en cuenta que el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 dispone que los recursos administrativos proceden, por regla general, contra los actos definitivos. El artículo 75 *ibidem* también prescribe lo siguiente: “*No habrá recurso contra los actos* de carácter general, ni contra los *de trámite*, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa” (Énfasis fuera de texto). De acuerdo con el artículo 43 del CPACA, “Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”. La negación de una prueba en un procedimiento administrativo no equivale a la aplicación de la sanción ni impide continuar con el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. De esta manera es un acto de trámite y, por tanto, contra la decisión no proceden recursos como explícitamente indica el inciso primero del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011.*Asimismo*, con fundamento en esta última norma, “Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales […]”. El inciso final también dispone que “Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil”. Sin embargo, el artículo no se refiere a las formalidades para la práctica de las pruebas. Como el inciso primero señala que puede realizarse sin requisitos especiales, en este punto no son obligatorias las normas de la Ley 1564 de 2012.*Finalmente*, el literal c) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 prescribe que en los procedimientos sancionatorios contractuales “[…] sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia […]”. Esto es congruente con el inciso segundo del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, ya que “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”. Como se trata de normas especiales, ello desplaza la aplicación de las normas generales del procedimiento administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011.  |

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. La Constitución Política de 1991 contempla el debido proceso como derecho fundamental, y sobre su ámbito de aplicación dispone que se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. La claridad de esta norma no deja dudas sobre la extensión de las garantías del debido proceso, lo que llevó a la Corte Constitucional a afirmar que “Una de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas”[[1]](#footnote-2). Sin embargo, esta extensión tiene algunas particularidades que también explica la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos”[[2]](#footnote-3).

En ese orden de ideas, tanto en materia sancionatoria como no sancionatoria, las garantías del debido proceso aplican por expreso mandato constitucional a toda actuación administrativa. Sin embargo, estas deben interpretarse atendiendo a los principios que caracterizan cada escenario, teniendo en cuenta las diferencias entre los procesos judiciales y los procedimientos administrativos. De acuerdo con estas consideraciones la Corte resalta la importancia de aplicar en todos los casos los principios y garantías derivados del debido proceso, pero armonizando los mandatos del artículo 29 superior con los principios del artículo 209 constitucional, de manera que no se pierda de vista que “mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa […]”[[3]](#footnote-4).

 El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 es relevante respecto al desarrollo legislativo del debido proceso en la contratación estatal. El mencionado artículo prescribe que este derecho fundamental será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales[[4]](#footnote-5). Apoyándose en esta norma, así como de las garantías derivadas directamente de la Constitución y otras normas procedimentales, el Consejo de Estado ha sostenido que:

“Al respecto, la jurisprudencia de la Corporación ha sido categórica en afirmar que en materia contractual también se debe respetar este derecho fundamental al debido proceso, siempre que la administración en su papel de parte contratante dentro de un negocio jurídico, pretenda ejercer su poder de autotutela declarativa mediante la expedición de actos administrativos de carácter particular y concreto, en tal forma que se garantice el pleno conocimiento del contratista sobre la actuación adelantada por la administración y su posibilidad de ejercer en debida forma el derecho de audiencia y de defensa”[[5]](#footnote-6).

 Con fundamento en estas consideraciones, “no cabe duda alguna en relación con la aplicación del debido proceso en materia contractual y especialmente cuando se trate de decisiones sancionatorias”[[6]](#footnote-7). Estas ideas son fundamentales, pues permiten afirmar que la Administración se encuentra obligada a respetar las garantías del debido proceso en materia contractual sin importar la declaratoria a realizar o el asunto a decidir.

Para las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 –en concordancia con el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007– regula el procedimiento sancionatorio contractual, prescribiendo que “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 […]”. La norma citada establece las etapas del procedimiento que se deben seguir, las cuales en forma esquemática pueden resumirse así:

i) *Citación a audiencia*. Es necesario mencionar expresa y detalladamente los hechos que la soportan, así como, también, adjuntar el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación, enunciar las normas o cláusulas posiblemente violadas y referir las consecuencias que podrían recaer sobre el contratista en el desarrollo de la actuación, citando a la aseguradora cuando la garantía de cumplimiento consista en una póliza. ii) *Audiencia*. En la diligencia intervendrá el jefe de la entidad o su delegado y, posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente y al garante, en caso de ser necesario, para que estos presenten sus descargos, aporten y controviertan pruebas y rindan las explicaciones del caso. Y iii) *Decisión*. Debe estar contenida en resolución motivada donde se consigne, por un lado, lo ocurrido en el desarrollo de la diligencia y, por el otro, lo relativo a la imposición o no de multas y sanciones o la declaratoria de incumplimiento del contrato estatal. Contra la decisión únicamente procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma diligencia. Ambas decisiones se entenderán notificadas en audiencia. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio del control judicial que podría llegar a efectuarse.

Concretamente, el procedimiento descrito en el párrafo precedente es una manifestación de la *legalidad de las formas de cada juicio* en la contratación estatal, la cual no solo se aplica en virtud del artículo 29 de la Constitución Política sino también con fundamento en el artículo 3.1, inciso primero, de la Ley 1437 de 2011. Esto último en la medida que “En virtud del principio del debido proceso, 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”. En este contexto, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no contempla ninguna una causal de pérdida de competencia o de suspensión del procedimiento sancionatorio contractual por el trámite posterior de una reclamación judicial del contratista en el marco del medio de control de controversias contractuales.

ii. En todo caso, el artículo 77, inciso primero, de la Ley 80 de 1993 dispone que “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 […]”, por lo que es necesario acudir a las normas del procedimiento administrativo general en ausencia de reglas especiales. A este aspecto, también se refiere el inciso final del artículo 2 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo al disponer que “Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. *En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código*” (Énfasis fuera de texto).

 Aunque el artículo el parágrafo del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 prescribe que “Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia”, esta norma no niega la remisión a las normas del procedimiento administrativo general en materia contractual: todo lo contrario, el parágrafo citado consagra la especialidad del procedimiento sancionador contractual. Esto significa la primacía de los aspectos regulados en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, sobre los previstos en las normas generales del procedimiento administrativo sancionatorio general, en la medida que el Estatuto Anticorrupción contiene el trámite mediante el cual, conforme al artículo 29 superior, se manifiesta el principio de legalidad de las formas de cada juicio en materia sancionatoria para las entidades sometidas a la Ley 80 de 1993.

 La existencia de procedimientos especiales no es una negación absoluta de la posibilidad de llenar las lagunas con la remisión a las normas generales sobre la materia. Esto es precisamente lo que consagra el inciso primero del artículo 47 del CPACA cuando dispone que “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*” (Énfasis fuera de texto).

iii. Del marco normativo expuesto se desprende el régimen jurídico de los procedimientos sancionatorios contractuales. *En primer lugar*, por tratarse de un trámite administrativo, son inaplicables las causales del nulidad del artículo 133 del Código General del Proceso. Éstas se extienden a los procesos tramitados por la jurisdicción contenciosa administrativa en virtud del artículo 208 de la Ley 1437 de 2011[[7]](#footnote-8). Sin embargo, la remisión a las causales de nulidad sólo aplican en los *procesos judiciales* regulados en la segunda parte del CPACA; razón por la cual, no se extienden a los *procedimientos administrativos* de la primera parte de la Ley 1437 de 2011 ni, mucho menos, al procedimiento contractual del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

 *Por otra parte*, existen normas especiales sobre la impugnación de las decisiones administrativas que desplazan las del CGP. Al respecto, es necesario tener en cuenta que el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 dispone que los recursos administrativos proceden, por regla general, contra los actos definitivos. El artículo 75 *ibidem* también prescribe lo siguiente: “*No habrá recurso contra los actos* de carácter general, ni contra los *de trámite*, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa” (Énfasis fuera de texto). De acuerdo con el artículo 43 del CPACA, “Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.

Para la jurisprudencia, “[…] los actos administrativos de trámite son aquellos que tienen por objeto impulsar las actuaciones administrativas, haciendo referencia primordialmente al procedimiento administrativo requerido para adoptar la decisión correspondiente, mientras que los actos definitivos, como su nombre lo indica, ponen fin a la actuación administrativa, decidiendo directamente o indirectamente el fondo del asunto sometido a consideración de la administración, una vez se ha adelantado el trámite administrativo que corresponda”[[8]](#footnote-9). La negación de una prueba en un procedimiento administrativo no equivale a la aplicación de la sanción ni impide continuar con el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. De esta manera es un acto de trámite y, por tanto, contra la decisión no proceden recursos como explícitamente indica el inciso primero del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011.

*Asimismo*, con fundamento en esta última norma, “Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales […]”. El inciso final también dispone que “Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil”. Sin embargo, el artículo no se refiere a las formalidades para la práctica de las pruebas. Como el inciso primero señala que puede realizarse sin requisitos especiales, en este punto no son obligatorias las normas de la Ley 1564 de 2012.

*Finalmente*, el literal c) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 prescribe que en los procedimientos sancionatorios contractuales “[…] sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia […]”. Esto es congruente con el inciso segundo del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, ya que “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”. Como se trata de normas especiales, ello desplaza la aplicación de las normas generales del procedimiento administrativo.

En todo caso, aunque estas últimas fueran aplicables, es necesario considerar que el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 dispone que “No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos” y que “Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial”. Como los procedimientos sancionatorios contractuales son definidos por el jefe de la entidad o su delegado, éstos carecen de superior jerárquico para efectos de la apelación.

iv. Al margen de la explicación precedente, debe advertirse que el análisis requerido para gestionar los procedimientos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia sólo brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. De esta manera, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

1. **Referencias normativas:**

|  |
| --- |
| * Constitución Política de 1991, artículos 29 y 209.
* Ley 80 de 1993, artículo 77.
* Ley 1150 de 2007, artículo 17.
* Ley 1474 de 2011, artículo 86.
* Ley 1437 de 2011, artículos 2, 3, 43, 47, 74, 75 y 208.
* Ley 1564 de 2012, artículo 133.
 |

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

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre la potestad sancionatoria de las Entidades Estatales y el procedimiento administrativo que deben efectuar para declarar el incumplimiento y aplicar las sanciones correspondientes, destacando la necesidad de garantizar el debido proceso, en los Conceptos C-147 del 17 de marzo de 2020, C-219 del 29 de abril de 2020, C-434 del 29 de julio de 2020, C-569 del 31 de agosto de 2020, C-641 del 4 de noviembre de 2020, C-060 del 8 de marzo de 2021, C-528 del 5 de abril de 2021, C-420 del 25 de agosto de 2022, C- 720 del 25 de enero de 2022, C-085 del 29 de abril de 2022 C-125 del 23 de marzo de 2022, C-195 del 12 de abril de 2022, C-208 del 26 de abril de 2022, C-238 del 27 de abril de 2022, C-866 del 20 de diciembre de 2022, C-034 de 09 de marzo de 2023, C-140 del 13 de junio de 2023, C-227 del 07 de julio del 2023, C-047 del 25 de abril de 2024 y C-361 del 2 de septiembre de 2024. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te invitamos a consultar las versiones V y VI de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionados con las guías de Plan Anual de Adquisiciones y la modalidad de selección de mínima cuantía , los cuales se pueden descargar en la página web de la Agencia: [https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital&data=05%7C02%7Cjuan.montoya%40colombiacompra.gov.co%7C096eca3fdcca424ff1c708dcf932f947%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638659244563402756%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=ziaTaUr4px%2Bi6BnUSLwY1aQyDb82MVgoD4NV6LS6tDk%3D&reserved=0).

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

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Juan David Montoya PenagosContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Alejandro Sarmiento CantilloGestor T1 ‒ 15 de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Aprobó: | Carolina Quintero GacharnáSubdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa. [↑](#footnote-ref-2)
2. *Ibidem*. [↑](#footnote-ref-3)
3. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-640 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-4)
4. El artículo 17, inciso primero, de la Ley 1150 de 2007 dispone lo siguiente: “El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato”. [↑](#footnote-ref-5)
5. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 30 de enero de 2013. Exp. 24.743. C.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-6)
6. *Ibidem*. [↑](#footnote-ref-7)
7. El artículo 208 de la Ley 1437 de 2011 dispone que “Serán causales de nulidad en todos los procesos las señaladas en el Código de Procedimiento Civil y se tramitarán como incidente”. [↑](#footnote-ref-8)
8. CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Auto del 31 de mayo de 2010. Rad. 17.858. C.P. William Giraldo Giraldo. [↑](#footnote-ref-9)