

# PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

# LEY 1474 DE 2011

## CAPÍTULO VII.

### DISPOSICIONES PARA PREVENIR Y COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

Artículos del 82 al 86

# SUPERVISORES E INTERVENTORES

# LEY 1882 DE 2018

**Artículo 2. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:**

**Los consultores y asesores externos** responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, celebrado por ellos, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables constitutivos de incumplimiento de las obligaciones respondientes a tales contratos y que causen daño o perjuicio a las entidades derivados de la celebración y ejecución de contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría incluyendo la etapa de **liquidación de los mismos.**

Por su parte, los **interventores**, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, **incluyendo la etapa de liquidación** de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le corresponde conforme con el contrato de interventoría.

## ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.

Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos

## ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.

Por regla general, **no serán concurrentes** en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del **supervisor**.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

## ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS

### INTERVENTORES

La supervisión e interventoría contractual **implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio** por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y **supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual**, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

## ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS

### INTERVENTORES

**PARÁGRAFO 1o.** El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. **También será falta gravísima** omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

## ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS

### INTERVENTORES

**PARÁGRAFO 2o.** Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal **CONDICIONALMENTE** exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante **relacionada con el incumplimiento del contrato**, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

## ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS

### INTERVENTORES

**PARÁGRAFO 3o.** El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

**PARÁGRAFO 4o.** Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7o de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.

# ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO

Que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y la Ley 80 de 1993, en desarrollo del **principio del debido proceso 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. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.**

En Sentencia del cinco (5) de septiembre de 1996, en la cual el Consejo de Estado, determinó la finalidad y caracterizó **pactado las multas contractuales así:**

*“Tienen una finalidad de constreñimiento, de coerción, de coacción, para presionar o apremiar al contratista a darle cumplimiento a sus obligaciones, cuando en los términos y desarrollo del contrato, se observó que aquel no está al día en sus obligaciones, que se encuentra en mora por retardo para satisfacer oportunamente, conforme al plazo , los compromisos contractuales asumidos. “Las sanciones coercitivas no tienen una naturaleza reparatoria, porque su finalidad no es proporcionarle una suma de dinero a la Administración Pública para resarcirla de un daño patrimonial sufrido, sino que se encaminan a tutelar el interés público mediante la garantía de la efectiva ejecución del objeto contractual por parte del particular que colabora en la consecución de los fines del Estado.”* COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Magistrado ponente: Daniel Suárez Hernández. Sentencia del 5 de Septiembre de 1996, Expediente 10.265

La multa contractual tiene como función primordial constreñir al deudor a satisfacer una prestación parcialmente incumplida, mientras que la **cláusula penal es una medida coercitiva que busca, además de precaver, sancionar el incumplimiento total o parcial de las obligaciones a cargo del contratista.**

Así lo recordó el Consejo de Estado, al referirse a la facultad de la administración para imponer estas medidas sobre el contratista incumplido.

Así lo indico el consejo de estado en Sentencia n° 25000-23-36-000-2013-00802-01 - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Tercera, de 23 de octubre de 2017, que establece: (...) *Ahora, en lo relativo al límite temporal de la administración para declarar unilateralmente el incumplimiento del contrato e imponer las multas respectiva, la Sección Tercera de esta corporación ha señalado: "(...) que solo podrá adoptarse (las multas como medida coercitiva) mientras **se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista**, lo cual significa que, además que se encuentra prevista para incumplimientos parciales y no totales, procede siempre que el contratista no haya satisfecho a cabalidad su prestaciones, toda vez que su finalidad es la de garantizar el cumplimiento cabal y oportuno de un contrato constriñendo al contratista a su ejecución en caso de mora o retardo. Quiere decir lo anterior que, una vez vencido el plazo de ejecución, cesa la aludida facultad, de suerte que su aplicación extemporánea, o sea, la inobservancia de este límite temporal, hace anulable el acto respectivo, al presentarse una forma de incompetencia por razón del tiempo (ratione temporis). Por consiguiente para la viabilidad de la imposición de las multas, resulta necesario que no haya vencido el plazo de ejecución o decretado la caducidad del contrato"*

Que en cuanto a la **oportunidad** para declarar el incumplimiento, la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha reiterado el criterio de declarar el incumplimiento en cualquier momento antes de La liquidación del contrato estatal, Sentencia del 25 de mayo de 2011 expedida por la Sección Tercera del Consejo de Estado:

*"(..) En este orden de ideas, la sala precisa que luego de terminado el plazo de ejecución del contrato (...), lo procedente actualmente, como se establece en la reforma que introdujo el régimen de contratación pública la Ley 1150 de 2007, será la declaratoria unilateral de incumplimiento del contratista por parte de la entidad pública contratante para hacer efectiva la cláusula que las hace exigibles, además por supuesto penal y a la vez las garantías que amparen el contrato, como constitutivo ese hecho del siniestro'*

# PROCEDIMIENTO

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.**

Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

# LEY 1150 DE 2007

## ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

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.

# LEY 1150 DE 2007

## ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

**PARÁGRAFO.** La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.

- a) **Evidenciado** un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, **hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión** en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación.

En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación.

Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que **presenten sus descargos**, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, mediante **resolución motivada** en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la **audiencia** y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento.

Contra la decisión así proferida sólo procede el **recurso de reposición** que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y 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, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. **La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.**

## **TAREAS A CARGO DEL SUPERVISOR, ESTABLECIDAS EN EL MANUAL DE CONTRATACIÓN Y SUPERVISIÓN CÓD. APAJUOAJMS02:**

**Informar a la mayor brevedad al jefe de la Oficina Asesora Jurídica para que lo remita al comité de contratación (artículo 55)**

**Asistir a la Audiencia de Debido Proceso Sancionatorio Contractual (artículo 57)**

El procedimiento a cargo del Supervisor, para el inicio y trámite de los procesos sancionatorios contra los contratistas de la Entidad, se encuentra contemplado en los siguientes documentos:

- Manual de Contratación y Supervisión CÓD. APAJUOAJMS02
- Procedimiento Imposición de Sanciones CÓD. APAJUOAJPT05

En el capítulo V artículo 55, establece:

*PROCEDIMIENTO PREVIO: Cuando se produzca cualquier situación de incumplimiento contractual o cuando sea necesario hacer efectiva alguna garantía del contrato, el supervisor y/o interventor del contrato deberá informar a la mayor brevedad al jefe de la Oficina Asesora Jurídica para que lo remita al comité de contratación. El informe de supervisión e interventoría deberá contener: a) los hechos que la soportan; b) los aspectos técnicos, financieros, administrativos, contables, jurídicos del informe; c) enunciación de las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación; d) un informe de las garantías del contrato que se puedan afectar con el incumplimiento.*

Así mismo, el artículo 57 establece:

*AUDIENCIA DE DEBIDO PROCESO SANCIONATORIO CONTRACTUAL. Esta audiencia será presidida por el ordenador del gasto o su delegado y la secretaría serán ejercidos por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica. A ella también asistirán: el supervisor y/o interventor, asesor o asesores externos, funcionarios del FPS que sean invitados, el contratista y su garante.*

## TAREAS A CARGO DEL SUPERVISOR, ESTABLECIDAS EN EL MANUAL DE CONTRATACIÓN Y SUPERVISIÓN:

Conforme a lo dispuesto en este documento interno, el supervisor tiene a su cargo las siguientes actividades para el inicio de los procesos administrativos sancionatorios, una vez verifique el incumplimiento por parte del contratista:

- Informar a la mayor brevedad al jefe de la Oficina Asesora Jurídica para que lo remita al comité de contratación. El informe de supervisión e interventoría deberá contener:
- Asistir a la Audiencia de Debido Proceso Sancionatorio Contractual

**Procedimiento de  
Imposición de Sanciones  
CÓD. APAJUOAJPT05  
versión 4.0 APROBADO  
MEDIANTE RESOLUCIÓN  
0463 DEL 16 DE ABRIL DE  
2020:**

Dentro del mencionado documento, se establecen las actividades a cargo del supervisor para el inicio y trámite de los Procesos Administrativos Sancionatorios, así:

- (Actividad No. 1): Requiere por medio de oficio al contratista en caso de incumplimiento con el fin de que cumpla con las obligaciones del contrato.
- (Actividad No. 2): En caso de que el contratista incumpla lo solicitado mediante oficio, el supervisor elabora Plan de Mejoramiento dirigido al contratista, que le es notificado por medio de oficio y solicita su presencia con el fin de suscribir acta en que consten los compromisos establecidos

- (Actividad No. 3): Supervisa y controla el cumplimiento del Plan de Mejoramiento dirigido al contratista.
- (Actividad No. 4): En caso de incumplimiento del Plan de Mejoramiento, entrega de manera física y/o magnética el memorando de informe técnico de supervisión detallado de solicitud de inicio de Proceso Administrativo Sancionatorio al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, consignado los hechos generadores del incumplimiento, las cláusulas del contrato incumplidas, las pruebas que sustenten el incumplimiento, un informe de las garantías del contrato que se pueden afectar con el incumplimiento y la solicitud expresa de dar inicio al Proceso Administrativo Sancionatorio en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para lo cual utiliza el formato SOLICITUD DE PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CÓD. APAJUOAJF022.

- (Actividad No. 7): Asistir a la Audiencia de Descargos y Debido Proceso contemplada en el art. 86 de la Ley 1474 de 2011 (misma mencionada en el artículo 57 del Manual de Contratación y Supervisión), esta audiencia podrá realizarse de manera virtual o presencial.
- (Actividad No. 15): En caso de que se suspenda la audiencia de Descargos y Debido Proceso, el supervisor deberá asistir en la fecha y hora programada para su reanudación.
- (Actividad No. 16): Asistir a la Audiencia de Alegatos de Conclusión, esta audiencia podrá realizarse de manera virtual o presencial.

- (Actividad No. 17): Asiste a la audiencia de Lectura de Decisión, esta audiencia podrá ser de manera virtual o presencial.

## TAREAS A CARGO DEL SUPERVISOR, ESTABLECIDAS EN EL PROCEDIMIENTO IMPOSICIÓN DE SANCIONES:

Conforme a lo dispuesto en este documento interno, el supervisor tiene a su cargo las siguientes actividades para el inicio de los procedimientos administrativos sancionatorios, una vez verifique el incumplimiento por parte del contratista:

- Requiere al contratista por medio de Oficio con el fin de que cumpla sus obligaciones contractuales.
- En caso de que se siga presentando el incumplimiento, el Supervisor elabora plan de mejoramiento con el contratista y suscriben acta donde consten los compromisos.
- Supervisa el cumplimiento estricto de los compromisos del plan de mejoramiento.

- En caso de incumplimiento del plan de mejoramiento, debe diligenciar y remitir al Jefe de la OAJ, el formato SOLICITUD DE PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CÓD. APAJUOAJFO22, que se encuentra publicado en intranet, en donde rinde el informe técnico de supervisión que será sustento para determinar el mérito para iniciar el proceso sancionatorio, y es el documento único aprobado internamente para tal solicitud, es decir, que el supervisor en todos los casos deberá presentarlo (correctamente diligenciado) ante la OAJ para solicitar el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio.

En este formato el supervisor debe consignar: 1. Los hechos generadores del incumplimiento, 2. Las cláusulas del contrato incumplidas, 3. Las pruebas que sustenten el incumplimiento, 4. Informe de las garantías del contrato que se pueden afectar con el incumplimiento y, 5. la solicitud expresa de dar inicio al Proceso Administrativo Sancionatorio en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

- En caso de que se compruebe el mérito para iniciar los procesos sancionatorios, deberá asistir a las audiencias de Descargos y Debido Proceso, y Audiencia de Alegatos de Conclusión, que podrán realizarse de manera virtual o presencial.

# ACTUACIONES POSTERIORES A LA IMPOSICION DE MULTA O CLAUSULA PENAL

# Decreto 1082 de 2015

## Artículo 2.2.1.1.1.5.7. Información de multas, sanciones, inhabilidades y actividad contractual.

Las Entidades Estatales deben enviar mensualmente a las cámaras de comercio de su domicilio, copia de los actos administrativos en firme, por medio de los cuales impusieron multas y sanciones y de las inhabilidades resultantes de los contratos que hayan suscrito, y de la información de los Procesos de Contratación en los términos del artículo 6° de la Ley 1150 de 2007. Para el efecto las cámaras de comercio pueden establecer mecanismos electrónicos para recibir la información mencionada.

# Decreto 1082 de 2015

## Artículo 2.2.1.1.1.5.7. Información de multas, sanciones, inhabilidades y actividad contractual.

El registro de las sanciones e inhabilidades debe permanecer en el certificado del RUP **por el término de la sanción o de la inhabilidad**. La información relativa a **multas** debe permanecer en el certificado del RUP **por un año**, contado a partir de la publicación de la misma. Las cámaras de comercio deben tener un mecanismo de interoperabilidad con el SECOP para el registro de la información de que trata el presente artículo

# LEY 1474 DE 2011

**ARTÍCULO 90. INHABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO REITERADO.** <Artículo modificado por el artículo 43 de la Ley 1955 de 2019.

Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:

- a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años;
- b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años;

# LEY 1474 DE 2011

c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.

**La inhabilidad** se extenderá **por un término de tres (3) años**, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar.

**PARÁGRAFO.** La inhabilidad a que se refiere el presente artículo se extenderá a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado esta inhabilidad, así como a las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.

# GRACIAS POR SU ATENCIÓN