



**GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROCESO
SANCIONATORIO CONTRACTUAL: UN ESTUDIO DE CASO**

Lucy Andrea Henao Zapata

Director

Enan Enrique Arrieta Burgos

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTER EN
DERECHO**

MAESTRÍA EN DERECHO

ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA

MEDELLÍN

2023

22 de enero 2025

Lucy Andrea Henao Zapata

"El contenido de este documento no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad"

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'LAH' or a stylized version of the name 'Lucy Andrea Henao Zapata'. The signature is fluid and cursive, with the letters overlapping and connected.

Fecha: 16 octubre de 2024

Nombre del estudiante: Lucy Andrea Henao Zapata

Nombre del director: Enan Enrique Arrieta Burgos

Nombre del jurado: _____

**GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROCESO
SANCIONATORIO CONTRACTUAL: UN ESTUDIO DE CASO**

LUCY HENAO

RESUMEN

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece el debido proceso administrativo, el cual asegura que los ciudadanos disfruten de un trámite justo y equitativo en las actuaciones administrativas. Esto conlleva a decisiones que son transparentes, imparciales y que respetan los derechos de los individuos. A través de una metodología documental y un análisis de jurisprudencia, esta investigación incluyó un examen detallado de las leyes relevantes y el análisis de fallos emitidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Se concluye que el debido proceso administrativo cuenta con un fuerte respaldo constitucional y que la jurisprudencia ha jugado un papel clave en su interpretación y aplicación, definiendo principios para asegurar decisiones justas. No obstante, aún existen retos para su implementación efectiva, lo que sugiere la necesidad de mejorar la capacitación y la transparencia en estos procedimientos. El fortalecimiento del debido proceso ha tenido un impacto positivo en la administración pública, fomentando la responsabilidad y la eficiencia. Este estudio resalta la necesidad de seguir avanzando en la mejora de su aplicación para garantizar una gestión pública más justa y eficaz en Colombia.

PALABRAS CLAVE: Debido Proceso, Actuaciones Administrativas, Derecho Sancionatorio, Acto Administrativo, Derecho Administrativo

INTRODUCCIÓN

En el ámbito del derecho administrativo y la contratación pública, las garantías del debido proceso en el procedimiento sancionador contractual revisten una importancia esencial. Este tema es de gran trascendencia y novedad, ya que el desarrollo y la implementación de normativas y jurisprudencia relacionadas con las garantías procesales han cobrado una significativa relevancia en la última década. Las implicaciones de estos procedimientos no solo afectan la legalidad y la transparencia de la administración pública, sino también los derechos y las obligaciones de los contratistas, quienes pueden verse afectados por decisiones sancionadoras que impactan su capacidad operativa, reputacional y financiera. La importancia de este tema se intensifica en un contexto donde los contratos públicos representan una parte considerable del gasto gubernamental y, por ende, una parte crítica del funcionamiento del estado y la economía.

El debido proceso, como derecho fundamental consagrado en múltiples instrumentos legales nacionales e internacionales, asegura que las partes involucradas en un procedimiento sancionador cuenten con una defensa adecuada y un juicio justo. Este principio es esencial para mantener la confianza en las instituciones públicas y para garantizar que las decisiones administrativas no sean arbitrarias ni injustas. En el contexto contractual, la Ley 1474 de 2011, conocida como el Estatuto Anticorrupción, especialmente en su artículo 86, establece el marco normativo para el procedimiento sancionador. Esta normativa busca equilibrar el poder de la administración con los derechos de los contratistas, proporcionando un conjunto de garantías procesales que incluyen el derecho a ser oído, a presentar pruebas y a recibir una decisión motivada.

Sin embargo, la interpretación y la aplicación de estas garantías siguen siendo objeto de debate y análisis. Existen diversas interpretaciones sobre cómo deben implementarse estas garantías en la práctica, y los tribunales administrativos han emitido sentencias que a veces

presentan enfoques divergentes. Esta situación justifica la necesidad de una investigación profunda sobre el tema, ya que una adecuada comprensión y aplicación de las garantías del debido proceso en el contexto sancionador contractual es crucial para evitar abusos de poder y para asegurar que las sanciones impuestas sean justas y proporcionadas. Una investigación detallada puede ayudar a identificar las áreas donde el sistema actual puede estar fallando y proponer mejoras que refuercen la protección de los derechos de los contratistas, contribuyendo así a una administración pública más justa y eficiente (Méndez, 2017)

En este sentido, el problema de investigación se centra en identificar si las garantías del debido proceso se están respetando adecuadamente en los procedimientos sancionadores contractuales bajo la legislación colombiana vigente. A pesar de los avances normativos, existen indicios de que, en la práctica, estas garantías no siempre se aplican de manera consistente, lo cual puede derivar en arbitrariedades y afectaciones injustas para los contratistas. Esta investigación se justifica porque pretende no solo identificar posibles fallos en la aplicación de las garantías procesales, sino también ofrecer soluciones y recomendaciones para mejorar el marco regulatorio y su implementación efectiva. Por tanto, se plantea como hipótesis central de esta investigación que, aunque el marco normativo colombiano contempla garantías robustas del debido proceso en el proceso sancionador contractual, la aplicación práctica de estas garantías presenta inconsistencias y fallos que requieren ser abordados para asegurar una mayor equidad y justicia en dichos procedimientos.

Ahora bien, el desarrollo de este trabajo se estructura en tres capítulos. En el primer capítulo, se abordará de manera exhaustiva el concepto de debido proceso administrativo, sus fundamentos jurídicos y su evolución en la jurisprudencia colombiana y comparada. Se explorarán los principios que lo componen y su importancia en el ámbito de la contratación pública. El

segundo capítulo se centrará en el análisis específico del proceso sancionador contractual según el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Se estudiarán los procedimientos, las etapas y las garantías establecidas por la normativa, así como los desafíos y controversias que han surgido en su aplicación. Finalmente, en el tercer capítulo, se realizará un estudio de caso para evaluar las garantías del debido proceso en el procedimiento sancionador contractual. Este análisis se llevará a cabo a partir de la sentencia del Consejo de Estado, Rad: 08001-23-33-000-2012-00254-01(48945) del 1 de junio de 2020, y la sentencia del Juzgado 13 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja, Rad: 15001-33-33-013-2014-00010-00 del 12 de diciembre de 2018. Se examinarán dos perspectivas opuestas para desarrollar una postura respecto a las garantías del debido proceso en este contexto.

Finalmente, para el desarrollo de esta investigación se utiliza una metodología documental y jurídica descriptiva. Se recopilará y analizará la normativa vigente, la jurisprudencia relevante y la doctrina especializada, con el fin de proporcionar un marco teórico sólido y desarrollar un análisis crítico y fundamentado sobre las garantías del debido proceso en el proceso sancionador contractual.

CAPÍTULO 1: EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

1.1 Conceptualización del Debido Proceso

El debido proceso es un derecho fundamental reconocido en el derecho internacional y en las constituciones modernas. Es considerado como un derecho de primera generación, perteneciente al grupo de derechos individuales, civiles y políticos. Se encuentra ubicado usualmente en la parte dogmática de las Constituciones escritas (Hoyos, 2004). El debido proceso garantiza que los procedimientos sean llevados a cabo por sujetos con condiciones establecidas y que se desarrollen de acuerdo con las normas jurídicas (Ramírez, 2008). Este derecho pregona procedimientos pluralistas y participativos, asegurando la igualdad y la defensa de todos los participantes. El debido proceso es instrumental para cristalizar el cumplimiento de los procedimientos legalmente establecidos, en un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas; además, implica actuar de manera independiente e imparcial, permitiendo pronunciarse sobre las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, aportar pruebas y refutar las presentadas por la contraparte (Agudelo, 2005).

El derecho en comento garantiza, también, el uso de los medios de impugnación establecidos por la ley contra las resoluciones judiciales. En el ámbito administrativo, el debido proceso se hace visible a través de principios, reglas y mandatos que la normativa impone a la administración, asegurando, por ejemplo, la notificación de acciones que afecten los derechos de los administrados, la oportunidad de expresar opiniones y presentar pruebas, y el cumplimiento de las disposiciones y etapas procesales contempladas por la ley (Cabrales, 2014). La consagración

del debido proceso como derecho fundamental le impone al Estado la obligación de proporcionar un proceso enmarcado en la ley, aplicando todos los procedimientos necesarios¹.

1.2 Debido Proceso en el ámbito Administrativo

El derecho administrativo regula la actividad de la administración pública y sus relaciones con los ciudadanos y la comunidad. Se ocupa de los órganos, sujetos, funciones y finalidades de la administración pública, con el objetivo de garantizar el interés general y el bien común (Santofimio, 2003). El derecho administrativo comprende un conjunto de reglas, principios y procesos que fundamentan la operación de la administración pública. Incluye elementos tales como la regulación de la policía administrativa, la prestación de servicios públicos y las acciones de supervisión, inspección y control. En esencia, constituye un marco legal que gobierna las acciones del aparato estatal y sus interacciones legales con los ciudadanos y con entidades que desempeñan roles gubernamentales (Fraga, 1971).

El derecho administrativo, que ha evolucionado positivamente, se fundamenta en dos tesis: la organicista y la subjetiva o estatutaria. La tesis organicista sostiene que el derecho administrativo depende de los órganos y agentes de la administración pública, mientras que la tesis subjetiva postula que es un derecho común a todas las administraciones públicas basado en una relación jurídica administrativa. Se destaca una definición que reconcilia el interés general y particular en la normativa de la administración pública. Se enfatiza la constitucionalización del derecho administrativo y el papel de la jurisdicción contencioso-administrativa. El debido proceso administrativo respalda una serie de garantías procedimentales, asegurando el cumplimiento de

¹ Es de aclarar que, dado la importancia de este derecho fundamental, su desconocimiento puede ser amparado mediante la acción de tutela, en los términos del artículo 86 de la Constitución Política (Sierra, 2017).

todos los requisitos legales preexistentes para que la decisión final del proceso sea válida legalmente.

Para que el debido proceso sea efectivo, se deben cumplir varios elementos, como: tener la oportunidad de ser escuchado antes de la decisión; participar activamente en el proceso desde su inicio hasta su finalización; presentar y producir pruebas; recibir decisiones fundamentadas; recibir notificaciones oportunas y legales; acceder a la información y documentación relevante del procedimiento; refutar los elementos probatorios antes de la decisión; tener acceso a asesoría legal, y tener la posibilidad de impugnar decisiones administrativas (Santofimio, 2003).

Así, el principio del debido proceso, establecido en el artículo 29 de la Constitución, orienta las actividades de la administración pública, en armonía con el artículo 209, que estipula que las acciones administrativas deben corresponder a los intereses colectivos y a los fundamentos de la Constitución. Además, es imperativo que las entidades administrativas sincronicen sus esfuerzos para lograr los fines estatales de manera efectiva. La adherencia a estos preceptos asegura que los ciudadanos disfruten de un procedimiento equitativo y eficaz. Esto implica que el procedimiento seguido por el órgano administrativo consuma todas las etapas requeridas y brinda las garantías necesarias. Asimismo, la decisión final es tomada por un funcionario competente y conocedor de la normativa aplicable.

De esta forma, el debido proceso en el ámbito administrativo se establece como un estándar que garantiza formalmente los derechos de los particulares. Se exige el cumplimiento de todos los actos o fases del procedimiento establecidos por la ley para que una decisión sea válida dentro del marco legal. También es una garantía material, ya que brinda al individuo la certeza de que sus derechos serán reconocidos y protegidos en el ámbito de la administración (Chaves, 2015). De esta manera, existen diferencias entre un proceso judicial y un procedimiento administrativo. En el

proceso judicial, un juez toma decisiones sobre las reclamaciones presentadas por un demandante contra un demandado, mientras que el procedimiento administrativo se refiere a las formalidades seguidas para la expedición de los actos administrativos. En este contexto, una de las dimensiones del debido proceso es la motivación del acto administrativo, como se establece en el artículo 29 de la Constitución. Es válido concluir que toda actuación de la administración debe estar debidamente motivada para evitar la violación de derechos fundamentales. Además, la administración debe aplicar correctamente la ley y los procedimientos existentes (Sierra, 2017).

1.3 Componentes del debido proceso en las actuaciones administrativas

La Corte Constitucional ha enfatizado la importancia del debido proceso en el ámbito administrativo, destacando que su falta de respeto puede transgredir el derecho de acceso a la justicia. Es esencial que la administración siga el proceso establecido para garantizar un equilibrio entre ella y los administrados, proporcionando seguridad jurídica. Sin embargo, no todas las provisiones del debido proceso judicial se aplican exactamente en las actividades administrativas (Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014). La jurisprudencia de la Corte subraya que el debido proceso administrativo se materializa a través de principios y reglas que la normativa impone a la administración, con el objetivo de garantizar la validez de las actuaciones administrativas y proteger los derechos de los administrados. En resumen, la administración debe actuar de acuerdo con los principios y reglas que rigen la administración pública, mientras que los administrados deben respetar y utilizar los medios procesales establecidos por la ley (Cabrales, s.f.).

De otro lado, la regulación del proceso justo en Colombia, tal y como se enunció en líneas precedentes, se compone de un bloque de constitucionalidad conformado por los artículos 29 y 93 de la Constitución y por los acuerdos internacionales pertinentes. El proceso justo se apoya en el

principio fundamental del Estado de Derecho y permite a los ciudadanos exigir el respeto absoluto de la normativa y los actos estatales en la aplicación de la ley sustantiva. La violación del debido proceso se considera una vulneración de las garantías fundamentales, por lo que es importante verificar la existencia de una ley sancionatoria, de un juez competente y de un juicio justo y transparente. En definitiva, el debido proceso incluye los siguientes componentes del derecho.

1) El derecho a la jurisdicción conlleva el acceso libre y equitativo ante jueces y autoridades administrativas, el debido proceso, la obtención de decisiones motivadas, la impugnación de decisiones ante instancias superiores y la aplicación de lo establecido en la sentencia o decisión administrativa (Corte Constitucional, Sentencia T-980 de 2010).

2) El principio de publicidad consiste en utilizar todos los medios legítimos y apropiados para ser escuchado e intentar obtener una decisión favorable. Este derecho incluye la destinación de tiempo y recursos adecuados para preparar la defensa, ser notificado conforme a la ley preexistente, tener acceso a un abogado cuando es necesario, igualdad ante la ley procesal, buena fe y lealtad de todas las personas involucradas en el proceso (Corte Constitucional, Sentencia T-980 de 2010).

3) El concepto de juez natural hace referencia al magistrado o autoridad judicial que, por su competencia, está habilitado para conducir un procedimiento legal. Esto implica que posee la autoridad legal necesaria para administrar justicia en un caso concreto, basándose en la índole de los acontecimientos, el estatus de los individuos involucrados y el marco jurídico definido por la Constitución y las leyes vigentes antes del suceso que origina el proceso en cuestión (Corte Constitucional, Sentencias T-1083 de 2004 y T-278 de 2012).

4) El principio del *non bis in idem*, también conocido como el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, es un principio jurídico que se encuentra en la base de muchos sistemas

legales en todo el mundo. Este principio establece que una persona no puede ser sometida a juicio o, en general, ser castigada o sancionada dos veces por los mismos hechos (Corte Constitucional, Sentencias T-436 de 2008 y C-521 de 2009).

5) El derecho a la independencia del juez se reconoce eficazmente solo cuando los servidores públicos que se encargan de administrar justicia, ejercen sus funciones separadas de las atribuidas al ejecutivo y al legislativo; en el caso de un proceso sancionatorio, la independencia implica que el representante de la entidad no dependa, en la toma de sus decisiones, de otras instancias administrativas o de factores externos.

La independencia e imparcialidad del juez o funcionario solo se asegura cuando se toman las decisiones de acuerdo con los hechos efectivamente probados, siguiendo los imperativos del orden jurídico, y sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas (Corte Constitucional, Sentencia T-980 de 2010).

6) La posibilidad de revisión en dos instancias constituye un pilar fundamental para el mantenimiento del principio de legalidad y la salvaguarda de la justicia. Este mecanismo brinda la oportunidad de rectificar fallos judiciales o administrativos, asegurando así una correcta interpretación y aplicación de la Constitución y las leyes. De esta manera, se fortalece la confianza en el sistema legal y se protege el derecho de los individuos ante posibles errores o interpretaciones erróneas por parte de las autoridades (Corte Constitucional, Sentencias C-411 de 1997, C-095 de 2003 y C-718 de 2012).

7) El derecho fundamental a la presunción de inocencia establece que toda persona es inicialmente inocente, y que solo puede ser considerada culpable al término de un proceso en el que se respeten plenamente las garantías procesales y se demuestre fehacientemente su responsabilidad (Cabrales, s.f.). La presunción de inocencia es el principio que asegura la

legitimidad de las acciones públicas y se encuentra consagrado, además del artículo 29 superior, en el artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que prevé el derecho de toda persona acusada de un delito a ser considerada inocente hasta que se demuestre su culpabilidad en un juicio público y con todas las garantías necesarias para su defensa (Corte Constitucional, Sentencia C-163 de 2019).

De este modo, el debido proceso es un derecho que garantiza procedimientos justos y protege los derechos sustanciales en un tiempo razonable, supervisado no solo por el Estado sino también por organismos supranacionales. Su violación implica la denegación de justicia. Este derecho, cuyos orígenes se remontan a la Carta Magna de 1215, ha evolucionado a nivel internacional, siendo reconocido en tratados y convenios internacionales. Asegura una resolución justa en disputas y protege los derechos de los involucrados en procesos judiciales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos evalúa el cumplimiento de los Estados con los tratados internacionales, estableciendo precedentes para garantizar un juicio justo (Sierra, 2017).

1.4 El debido proceso y su aplicación en el derecho sancionatorio

Los procedimientos administrativos sancionatorios son una expresión tangible y perceptible del poder punitivo que el Estado ejerce, es decir, del privilegio otorgado a las entidades administrativas para aplicar castigos en conformidad con las leyes en vigor. Este poder, denominado *Ius Puniendi*, es un reflejo de la potestad otorgada al organismo estatal para garantizar el cumplimiento de las leyes y salvaguardar tanto el orden público como el bienestar colectivo de la sociedad. En su núcleo, estos procesos son la materialización práctica del principio de legalidad y del ejercicio legítimo de la autoridad administrativa en la implementación de medidas de coerción frente a comportamientos que infringen las normas legales establecidas. De esta manera, se asegura la correcta observancia del marco regulatorio y se respeta los derechos de los ciudadanos.

Estos procedimientos son una herramienta esencial en la administración pública, ya que permiten al Estado ejercer su autoridad y mantener el orden y la seguridad. A través de ellos, se puede sancionar a aquellos que no respetan las leyes y normas establecidas, garantizando así el buen funcionamiento de la sociedad y el respeto a los derechos de todos los ciudadanos. En última instancia, estos procesos son una manifestación del compromiso del Estado con la justicia y la equidad, y su determinación para proteger el bienestar de todos sus ciudadanos (Méndez, 2019).

En el panorama actual, se enfrentan al dilema de las penalizaciones aplicables a personas privadas que violen las normas legales que supervisan la realización de ciertas actividades o responsabilidades que les corresponden. Es esencial subrayar que estas penalizaciones deben estar en armonía con las protecciones fundamentales establecidas en el contexto del proceso legal debido. Al hablar de sanciones se están adentrando en el terreno de las repercusiones legales impuestas como resultado de un comportamiento considerado contrario a la legislación en vigor. Estas acciones punitivas, aunque dirigidas a actores privados, deben respetar rigurosamente los principios básicos del debido proceso, que son pilares fundamentales en cualquier Estado de Derecho.

El debido proceso, entendido como el conjunto de garantías procesales consagradas en la ley para garantizar un juicio justo y equitativo, es vital para proteger los derechos individuales de los ciudadanos, incluso en el contexto de la imposición de sanciones. Esto implica que cualquier procedimiento sancionador debe cumplir con los criterios de legalidad, audiencia, defensa, imparcialidad del juez, entre otros aspectos, garantizando así que la persona afectada tenga la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos y de impugnar cualquier decisión adversa ante las instancias correspondientes. Además, es crucial tener en cuenta que las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción cometida, evitando así medidas desproporcionadas

que puedan vulnerar los derechos fundamentales del individuo. En este sentido, el principio de proporcionalidad se erige como un criterio esencial para asegurar que las sanciones sean justas y razonables, considerando adecuadamente tanto la gravedad del acto infractor como las circunstancias particulares del caso (Sierra, 2017).

En relación con los procesos administrativos sancionatorios que son ejecutados por entidades administrativas, es de vital importancia que dichas acciones se adhieran rigurosamente a las estipulaciones que se encuentran en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Este conjunto de normas, en su Artículo 3°, al listar los principios que guían la actuación administrativa, pone un énfasis especial en la observancia del debido proceso.

En particular, cuando se trata de la imposición de sanciones, se resalta el principio de legalidad en la definición de las faltas y de las sanciones. Esto implica que las faltas y las sanciones deben estar claramente definidas en la ley, y que no se pueden imponer sanciones que no estén previstas en la misma. Además, se enfatiza la presunción de inocencia, que es un principio fundamental en cualquier sistema de justicia, y que implica que toda persona se considera inocente hasta que se demuestre su culpabilidad. Además, se prohíbe agravar las sanciones en la segunda instancia. Esto significa que, si una persona apela una sanción, la entidad administrativa no puede aumentar la sanción como resultado de la apelación. También se prohíbe imponer una doble sanción por los mismos hechos, lo que significa que una persona no puede ser sancionada dos veces por el mismo acto. Es esencial que estas garantías procesales sean respetadas en todos los procedimientos administrativos sancionatorios. Al hacerlo, se garantiza el debido proceso administrativo, que es un derecho fundamental de todas las personas. Este derecho implica que todas las personas tienen derecho a ser oídas y a defenderse antes de que se les imponga una

sanción, y que tienen derecho a un proceso justo y transparente. Al respetar estas garantías, las entidades administrativas contribuyen a la construcción de un sistema de justicia administrativa que es justo, transparente y respetuoso de los derechos de las personas (Méndez, 2019).

Entre tanto, el respeto al debido proceso es un pilar fundamental en el sistema jurídico y se manifiesta en la práctica a través de una serie de acciones ejecutadas por la Administración. Este principio garantiza que cualquier investigación se inicie solo cuando las acciones u omisiones del individuo estén claramente definidas en la ley. En otras palabras, si no hay una norma que sancione específicamente la conducta del individuo, el proceso no puede comenzar. Además, este principio asegura que se notifique de manera adecuada al individuo sobre el inicio del proceso sancionatorio. Esta notificación permite al individuo ejercer su derecho de defensa, un elemento esencial del debido proceso. En este sentido, el individuo tiene la oportunidad de presentar su versión de los hechos y aportar pruebas en su favor.

Asimismo, la Administración está obligada a llevar a cabo las pruebas solicitadas por el individuo en su escrito de defensa, siempre y cuando estas sean relevantes para el caso en cuestión. Esto significa que todas las pruebas pertinentes deben ser consideradas para garantizar una decisión justa y equitativa. De esta forma, el respeto al debido proceso implica que cualquier acción tomada por la Administración debe estar claramente definida en la ley, que el individuo debe ser notificado adecuadamente sobre el inicio del proceso sancionatorio y tener la oportunidad de defenderse, y que todas las pruebas relevantes deben ser consideradas. Estos elementos garantizan que el proceso sea justo y equitativo, respetando los derechos del individuo (Méndez, 2019). De esta manera, el proceso se realiza conforme a las leyes, permitiendo al individuo ejercer sus derechos legales y presentar recursos. Las decisiones se notifican de manera oportuna y las sanciones se basan en la gravedad de la infracción. Si la persona investigada no es la infractora, el proceso se detiene. La

Administración debe respetar los plazos legales y evitar sancionar acciones ya penalizadas o investigadas, garantizando así la justicia y equidad en el proceso administrativo (Méndez, 2019).

Ahora bien, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 instituye el debido proceso como principio orientador de los procedimientos sancionatorios contractuales, mientras que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 especifica el procedimiento mínimo que las entidades públicas deben acatar al aplicar multas, sanciones y otras medidas en el marco de un contrato. La jurisprudencia y la doctrina nacional enfatizan la necesidad de asegurar al contratista involucrado en estos procedimientos su derecho a la defensa, contradicción y debido proceso, de acuerdo con el artículo 29 constitucional.

Dentro del debido proceso administrativo, el contratista tiene derecho a un procedimiento público, defensa y contradicción, presentación y cuestionamiento de pruebas, que el procedimiento sea llevado ante la autoridad competente, igualdad de trato, un plazo razonable para el proceso, decisiones motivadas y el derecho de impugnación. Las altas cortes han señalado que en estos procedimientos se aplican, de manera flexible, principios derivados del derecho fundamental al debido proceso, como la presunción de inocencia, el principio de favorabilidad, la legalidad de las sanciones y el principio de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad adaptados al derecho administrativo (Corte Constitucional, C-499 de 2015).

Aunque el proceso debido es un pilar esencial en los procedimientos de sanción contractual, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 muestra deficiencias en relación con el proceso de prueba y las garantías asociadas con la presentación y evaluación de evidencias, lo que podría restringir los derechos del contratista a la prueba, la defensa y la contradicción. Aunque la ley admite el derecho del contratista a presentar y refutar pruebas, no especifica cómo se realiza este proceso ni las

garantías que el contratista debe tener durante estas fases, dejando la integración normativa al criterio de las autoridades administrativas.

De acuerdo con Letelier (2017), las garantías en los procedimientos sancionatorios no contemplan un litigio genuino entre partes ni buscan prevenir errores judiciales o la privación de derechos fundamentales como en el derecho penal. Sin embargo, en el procedimiento sancionatorio contractual, el representante legal de la entidad o su delegado actúa como juez y parte, y sus decisiones pueden tener repercusiones severas para el contratista, como inhabilitaciones para contratar con el Estado y multas significativas. Es crucial recordar que la potestad sancionatoria contractual se estableció para disuadir la corrupción en los contratos estatales y asegurar su cumplimiento. El legislador buscó proporcionar un mecanismo efectivo para que las entidades garanticen el cumplimiento de los contratos de manera rápida. Para lograr este efecto disuasorio, la práctica y evaluación de pruebas en este procedimiento deben favorecer el cumplimiento de los contratos y absolver al contratista que los cumple. Solo los procedimientos sancionatorios que reflejen con precisión el cumplimiento de los contratos permitirán evitar su paralización y cumplir con el propósito preventivo establecido por el legislador (Mateus, 2020).

La situación actual subraya la importancia de que el contratista cuente con las garantías de prueba adecuadas para el pleno ejercicio de sus derechos a la prueba y a la contradicción. Esto es especialmente vital cuando la discrecionalidad sin límites en el uso de la potestad sancionadora podría fomentar actos de corrupción por parte de los funcionarios y contratistas, contradiciendo así el objetivo buscado por el legislador. Dada la falta de análisis jurisprudenciales y doctrinales sobre el debido proceso de prueba en el contexto contractual sancionador, es imperativo una armonización de las disposiciones y principios establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011), junto con

aquellos derivados del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional. Al llevar a cabo esta fusión normativa, es esencial tener en cuenta las particularidades prácticas inherentes al procedimiento en cuestión, con el objetivo de establecer directrices en cuanto a la presentación, práctica y valoración de las pruebas, de tal manera que se protejan los derechos a la igualdad ante las entidades públicas y a la seguridad jurídica de los contratistas (Mateus, 2020).

CAPÍTULO 2: PROCESO CONTRACTUAL DEL ART 86 LEY 1474 DE 2011

En Colombia, a partir de 2011, el legislador promulgó la Ley 1474 con el propósito principal de reforzar los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción en la administración pública. Esta problemática ha sido objeto de preocupación, ya que, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2020 de Transparencia Internacional, el país obtiene 39 puntos sobre 100, situándose en la posición 92 de 180 países. Esta calificación no ha variado significativamente desde 2012, manteniéndose entre 36 y 39 puntos. Entre los países miembros de la OCDE, Colombia es superado únicamente por México y ocupa el penúltimo lugar entre los 37 países evaluados (Transparencia Colombia, 2021).

De acuerdo con ello, con la promulgación de la Ley 1474 de 2011, se introdujo el artículo 86, el cual instaura un mecanismo legal autorizando a los organismos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública a identificar y declarar incumplimientos contractuales. Esta normativa también otorga la facultad de evaluar y determinar los daños resultantes, establecer multas y otras penalizaciones, y en casos donde se haya acordado previamente, ejecutar la cláusula penal contenida en el contrato. Esta disposición legal otorga a las entidades estatales herramientas para ejercer un mayor control en materia contractual. Su objetivo es iniciar procedimientos sancionatorios internos contra aquellos contratistas que incumplen total o parcialmente con sus obligaciones, lo cual afecta directa e indirectamente los intereses de la entidad contratante, la administración pública y los recursos públicos.

En este contexto, se asume que las instituciones gubernamentales están sujetas al marco de la contratación pública, establecido en la Ley 80 de 1993 y en otras normas y decretos reglamentarios. Esta normativa tiene como objetivo asegurar el bienestar general y las metas del Estado. En relación a este tema, la Corte Constitucional ha expresado, que en un Estado basado en

el respeto a los derechos y en la democracia, la contratación estatal, como parte de la gestión pública, se rige por principios como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la celeridad, la economía, la imparcialidad y la publicidad, tal como lo establece el artículo 209 de la Constitución; a estos habría que añadirles la transparencia, la selección objetiva, la responsabilidad, la planeación, entre otros. La contratación estatal tiene como finalidad primordial el interés general, siendo el contrato un instrumento para cumplir los objetivos del Estado, ejercer sus deberes públicos y proveer servicios públicos con la colaboración de los particulares. El interés general es un pilar fundamental del Estado de Derecho, de acuerdo al artículo 1 de la Constitución, lo que implica que su defensa es una prioridad en el ámbito de la contratación estatal, siendo esencial tanto en la estructuración como en la ejecución del contrato por parte de la entidad estatal y sus contratistas (Corte Constitucional, Sentencia C-499 de 2015).

De este modo, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 pone en práctica el poder sancionador de la administración, también conocido como la *Ius Puniendi* administrativa. Según Ramírez (2010), esta facultad es una herramienta que la legislación concede al Estado para asegurar el logro de sus objetivos y salvaguardar el interés general.

Así, el poder sancionador permite que las entidades estatales ejerzan un control interno al imponer multas a los contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales. Esta facultad fiscalizadora también abarca la aplicación de medidas en caso de violación de disposiciones legales, lo que se denomina desobediencia al cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato (Velázquez, 2004).

En este sentido, los mecanismos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 hacen referencia al proceso sancionador contractual, el cual se fundamenta en la necesidad de contar con un procedimiento ágil para presionar o sancionar al contratista que no cumpla con sus obligaciones.

La exposición de motivos de dicha ley enfatiza en la importancia de dotar a las entidades estatales de instrumentos efectivos que garanticen el cumplimiento de los contratos y protejan el interés público ante incumplimientos perjudiciales. Aunque la Ley 1150 de 2007 ya había mostrado avances en este sentido, se consideró necesario complementarla para proporcionar a las entidades estatales un procedimiento rápido, respetuoso del debido proceso, que incluyera una audiencia oral donde el contratista pudiera ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole a la entidad tomar decisiones relacionadas con la imposición de multas, sanciones y declaraciones de incumplimiento. El procedimiento en cuestión busca que la administración pública logre ejecutar de manera efectiva un contrato a través de un proceso ágil. Así se determina que el poder punitivo de la administración, siendo un mecanismo para garantizar la observancia de los compromisos contractuales por parte de los contratistas, debe ejercerse conforme a principios de proporcionalidad y justicia. Esto es esencial para validar su uso y asegurar tanto el bienestar común como la observancia de las normativas legales. En consecuencia, es imperativo que dicho poder se ejecute respetando los fundamentos constitucionales, incluyendo el derecho al debido proceso (Pérez y Perdomo, 2021).

Según López (2015), la potestad sancionatoria de la administración pública se estructura en torno a tres pilares fundamentales. El primero es el mecanismo de defensa propia, mediante el cual la administración protege sus prerrogativas, el bienestar colectivo y las finanzas públicas. El segundo pilar es la jurisdicción, que confiere al organismo estatal el poder de dictar sanciones a los sujetos bajo su administración, como es el caso de los contratistas. Finalmente, el tercer pilar lo constituyen los recursos coercitivos, que son las herramientas empleadas por la administración para garantizar la observancia de sus mandatos.

En efecto, la facultad sancionatoria contenida en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 otorga a la administración o entidad estatal la autoridad para aplicar diversas medidas, incluyendo

multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento o de caducidad, frente a los contratistas que no hayan cumplido total o parcialmente con las obligaciones establecidas en el contrato. La declaratoria de incumplimiento es una herramienta legal que la administración pública utiliza para constatar y proteger el interés general ante el quebranto o vulneración de los compromisos pactados en el contrato entre la entidad estatal y un tercero.

De acuerdo con Sotelo (2013), la audiencia de incumplimiento establecida en el artículo 86 de la Ley 1474, se concibe como un mecanismo que garantiza la concentración, oralidad y celeridad del proceso. Al llevarse a cabo en una audiencia, la inasistencia de los convocados permite a la administración tomar decisiones sobre el presunto incumplimiento y dejar constancia de la falta de comparecencia.

Es importante destacar que la administración tiene la responsabilidad de llevar a cabo los procedimientos necesarios para cumplir con sus funciones y evitar perjuicios significativos al interés general. Por lo tanto, todas sus acciones, incluida la declaratoria de incumplimiento, deben realizarse de manera oportuna, continua, eficiente, eficaz y de acuerdo con las leyes del país. Cualquier actuación que no cumpla con estos principios podría ser considerada como una violación del ordenamiento jurídico, lo que conlleva responsabilidades derivadas por no cumplir con el deber de actuar de manera oportuna y conforme a las normas establecidas (Caldera, 2001).

Según Quintero y Páez (2015), es importante destacar que la facultad sancionatoria derivada del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que permite a las entidades públicas imponer medidas conminatorias y declarar el incumplimiento de los contratos, está sujeta al ordenamiento jurídico.

El Consejo de Estado, en relación con el incumplimiento del contratista, ha enfatizado en los elementos que integran dicho incumplimiento, los cuales deben ajustarse a lo acordado previamente en el contrato. Esto significa que, para tomar una decisión sobre la declaratoria de

incumplimiento, se deben tener indicios serios y previos que denoten el incumplimiento total o parcial de las obligaciones estipuladas en el negocio jurídico (Consejo de Estado, Sentencia 23001-23-31-000-2000-02857-01(24697) de 2013).

El procedimiento para la declaración de incumplimiento está delineado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual se inicia por la entidad estatal contratante. Esta entidad es responsable de iniciar, dirigir, ejecutar y concluir las acciones pertinentes al supuesto incumplimiento, fundamentándose en el reporte de la interventoría o supervisión que demuestre la falta. Según la normativa, es prioritario llevar a cabo la audiencia que evalúa el incumplimiento a la mayor brevedad. Sin embargo, para la validez de este proceso, es crucial que se respete el principio constitucional del debido proceso, asegurando así que se protejan los derechos fundamentales del contratista en la audiencia, lo que incluye su derecho a ser oído, a presentar pruebas y a defender su posición (López, 2015).

De esta manera, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 otorga a las entidades gubernamentales la autoridad para imponer sanciones a sus contratistas. Al analizar el proceso para declarar el incumplimiento, se revela que el objetivo principal de esta norma es asegurar la ejecución del contrato y, en caso de que esto no ocurra, buscar remediar los daños causados a la administración, aunque sea de manera parcial. En dicho artículo, el legislador, si bien diseñó un procedimiento especial orientado a declarar el incumplimiento, no fijó plazos o límites temporales, tampoco dispuso de garantías de control y supervisión, y la administración actúa como juez y parte (Laverde, 2018), lo que podría implicar que la entidad pública no cumpla con el principio de imparcialidad en la decisión de declarar el incumplimiento, principio que pretende asegurar que, en la búsqueda de la verdad real, la Administración actúe con objetividad en la toma de sus decisiones y respete plenamente los derechos e intereses de los administrados (Vargas, 2016); la

situación bajo análisis genera interrogantes cuando la propia administración, decide frente a un incumplimiento que ella misma ha impulsado.

Empero, si se consulta el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, se puede observar que el legislador estableció que en materia sancionadora contractual aplica el principio fundamental del debido proceso. Esto significa que, aún sin la existencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, es evidente que cualquier decisión tomada en cualquier audiencia de incumplimiento debe estar sujeta a un trámite mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista.

Por lo tanto, la Administración pública procederá en todas sus actuaciones con una rigurosa observancia de los principios de justicia procesal, transparencia, eficiencia y prontitud, entre otros. En lo que respecta a la justicia procesal, es imperativo que la administración garantice al contratista el derecho a ser representado, defenderse y objetar, derechos que son esenciales en el ámbito sancionador y de cumplimiento obligatorio. Esto incluye también la adhesión a los principios de legalidad en infracciones y penalidades, la presunción de inocencia, la prohibición de la doble sanción por el mismo hecho y la garantía de que no se agravará la pena en una instancia superior (Becerra, 2020).

En relación con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 para la declaratoria de incumplimiento, la Corte Constitucional ha sentado su postura respecto al proceso que debe seguirse, señalando que este debe incluir la citación del contratista presuntamente incumplidor, la exposición de las razones que sustentan el presunto incumplimiento, la fecha y hora de la audiencia, la citación a los garantes interesados en el procedimiento, el desarrollo del proceso probatorio, el derecho del contratista a hacer uso de la palabra durante la audiencia, la justificación de la decisión adoptada en cuanto al incumplimiento, la forma de notificación de dicha decisión, los recursos que pueden interponerse y la manera de notificar la respuesta a los recursos

presentados, además de la posibilidad de suspender la audiencia por temas probatorios y la opción de finalizarla si el incumplimiento cesa (Corte Constitucional, Sentencia C- 434 de 2013).

2.1 El procedimiento sancionatorio contractual como instrumento para garantizar el cumplimiento del objeto contratado

En el contexto jurídico de Colombia, la contratación estatal es un mecanismo mediante el cual las entidades públicas buscan asegurar el logro de los objetivos del Estado y garantizar la prestación continua y eficiente de los servicios públicos. Con ese propósito, el legislador ha establecido que las entidades contratantes ejerzan la dirección general del contrato, lo que implica la supervisión y el control de su ejecución para garantizar su cumplimiento de manera satisfactoria. Por esta razón, la Ley 80 de 1993, conocida como el Estatuto General de la Contratación Pública, y sus normas complementarias, conceden a las entidades estatales las herramientas necesarias para supervisar el contrato y evitar su paralización. Estas herramientas incluyen, por supuesto, las cláusulas excepcionales al derecho común, la terminación unilateral, la modificación unilateral, la interpretación unilateral y la declaración de caducidad del contrato. Además, se les otorga la facultad sancionatoria contractual para sancionar a los contratistas que no cumplan con sus obligaciones. En virtud de esta facultad, la Administración puede imponer multas y sanciones, declarar el incumplimiento del contrato, evaluar los daños causados por el incumplimiento e imponer la cláusula penal acordada (Mateus, 2021).

Con la promulgación del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, se incorporó en el marco jurídico la facultad de imponer multas y sanciones, declarar el incumplimiento y hacer efectivo su cobro de manera directa (a través de la compensación, exigibilidad de la garantía o cobro coactivo). Esta disposición estableció que se debía respetar el principio del debido proceso, garantizando una audiencia que protegiera el derecho de defensa del contratista, antes de emitir el acto administrativo

sancionatorio. Posteriormente, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 estableció el procedimiento y las reglas mínimas para ejercer la potestad sancionatoria contractual. Esta norma establece que, al identificar un incumplimiento del contrato, la entidad pública debe convocar a una audiencia en la que se expongan los hechos que lo sustentan, las cláusulas contractuales incumplidas y las posibles sanciones a aplicar. Dicha citación debe ir acompañada del informe de supervisión o de interventoría que respalde la actuación (Mateus, 2021). Es así como, la imposición de una multa y la ejecución de la cláusula penal antes de la implementación de la Ley 1150, se desarrolló en tres fases: i) inicialmente, se argumentó que la ley no otorgaba la facultad para declarar un incumplimiento de forma unilateral, por lo que la entidad tenía que recurrir a un juez, ii) después, se afirmó que sí era posible declarar el incumplimiento directamente, teniendo en cuenta el carácter de entidad pública del contratante (y considerando que las multas y la cláusula penal no son poderes excepcionales), y iii) finalmente, se volvió a la primera postura.

Por lo tanto, la administración debe llevar a cabo una audiencia única y concentrada en la que comunicará al contratista los hechos que dan lugar a la actuación, las normas u obligaciones que supuestamente ha violado y las consecuencias que pueden derivarse del proceso sancionatorio en curso. El contratista, por su parte, tendrá la oportunidad de presentar sus argumentos de defensa, aportar las pruebas que respalden su posición y objetar las pruebas presentadas por la entidad. Según lo dispuesto en el estatuto anticorrupción, en esta misma audiencia (que puede suspenderse para permitir la práctica o presentación de pruebas relevantes), se tomará la decisión sobre la imposición de multas, sanciones o la declaración de incumplimiento, y contra esto procede el recurso de reposición. Sumado a ello, la norma establece las pautas que las autoridades administrativas deben seguir al ejercer la facultad sancionadora. Sin embargo, la falta de normas

específicas que regulen la solicitud, el decreto y la práctica de pruebas impide que se garantice completamente el debido proceso probatorio de los contratistas (Mateus, 2021).

CAPÍTULO 3: ESTUDIO DE CASO

En este segmento se establecerá, a partir de un estudio de caso, una postura respecto a las garantías del debido proceso en el procedimiento sancionador contractual. Para ello, se examinarán dos perspectivas opuestas: la del Consejo de Estado en la sentencia Rad: 08001-23-33-000-2012-00254-01(48945) del 1 de junio de 2020, MP. Jaime Enrique Rodríguez Navas, y la del Juzgado 13 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja en la sentencia Rad: 15001-33-33-013-2014-00010-00, del 12 de diciembre de 2018. El objetivo es analizar ambas posturas y abogar por aquella que, a nuestro juicio, materializa de forma más apropiada la garantía constitucional al debido proceso en los procedimientos administrativos motivados por presuntos incumplimientos contractuales.

3.1 Sentencia del Consejo de Estado, Rad: 08001-23-33-000-2012-00254-01(48945) del 1 de junio de 2020. MP. Jaime Enrique Rodríguez Navas

Hechos

A finales del 2010, el Municipio de Palmar de Varela estableció un acuerdo contractual con el Consorcio Costa Norte para la renovación de la infraestructura del sistema de acueducto y la optimización del sistema de alcantarillado local. Los trabajos concluyeron a finales del 2011. No obstante, la nueva administración en 2012 emprendió un proceso administrativo que resultó en la determinación de un incumplimiento parcial del acuerdo, la aplicación de una sanción económica equivalente al 10% del monto total del contrato y la ejecución de la garantía de seriedad de la oferta asegurada por una póliza.

El 25 de septiembre de 2012, Seguros Colpatria S.A. interpuso una acción legal contra el Municipio de Palmar de Varela con el objetivo de invalidar las resoluciones 0051 y 0052 del 21 de

marzo de 2012, proclamadas por el alcalde en funciones. La acción judicial pretendía eludir el desembolso de \$325.567.513 correspondientes a la penalidad aplicada.

El contrato de obra n° 220320122010, firmado el 20 de diciembre de 2010 con el Consorcio Costa Norte, contenía una estipulación que facultaba al Municipio para aplicar sanciones económicas. De acuerdo con el documento conclusivo, los trabajos fueron aceptados a contento y el contrato se dio por finalizado al cumplirse el término estipulado para su ejecución.

Sin embargo, el proceso administrativo que desembocó en la resolución de incumplimiento parcial y la aplicación de la sanción fue objeto de disputa por múltiples motivos: el Municipio no notificó debidamente el comienzo del proceso, infringiendo el derecho a la defensa y al debido proceso; la penalidad se estableció después del periodo de ejecución, sobrepasando los límites temporales de autoridad del Municipio; y las determinaciones contradecían el documento conclusivo que certificaba la recepción aprobatoria de las obras.

Consideraciones

En este sentido, el Consejo de Estado de Colombia subraya la relevancia de actuar con prontitud en los procesos judiciales o administrativos, lo cual es clave para comprender la noción de “defecto procedimental absoluto”. Este término alude a la pérdida del derecho de invocar una infracción al debido proceso si no se actúa en los plazos previstos. El debido proceso es un conjunto de garantías y derechos que aseguran un procedimiento justo y equitativo para las partes involucradas en un litigio o trámite administrativo, incluyendo el derecho a ser oído, aportar pruebas y contar con una defensa adecuada.

Un “defecto procedimental absoluto” se presenta cuando una falla grave en el procedimiento compromete significativamente el derecho al debido proceso, como la falta de

notificación a las partes, la omisión de pruebas cruciales o el incumplimiento de términos procesales esenciales. Estas fallas pueden anular el proceso si no se corrigen a tiempo.

Actuar oportunamente es esencial en el debido proceso, ya que los procedimientos legales tienen plazos determinados para realizar acciones o interponer recursos. Si una parte no cumple con estos plazos, puede entenderse que acepta tácitamente el procedimiento o decisión, perdiendo el derecho a cuestionar posteriormente cualquier irregularidad (Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil, Rad 05001 22 03 000 2023 00433 00 de 2023).

Las implicaciones de no actuar a tiempo son severas; la inacción dentro del plazo puede interpretarse como una renuncia al derecho de impugnar el proceso. El Consejo de Estado sostiene que no hay vulneración del debido proceso si la parte no ejerció sus derechos procesales cuando correspondía. Por ejemplo, si alguien no interpone un recurso de reposición contra una decisión administrativa en el plazo de 10 días y luego intenta alegar una violación del debido proceso meses después, el Consejo de Estado podría descartar la vulneración por no haber actuado en tiempo. En conclusión, el Consejo de Estado recalca la importancia de respetar los plazos procesales. No hacerlo implica perder el derecho a invocar un defecto procedimental absoluto por no actuar cuando era debido, manteniendo así el orden y la justicia en los procedimientos legales y protegiendo los derechos e integridad del sistema judicial.

En el caso de estudio, la citación no detalló las normativas o cláusulas contractuales supuestamente violadas ni las consecuencias del incumplimiento. Sin embargo, la Sala concluyó que estas faltas no influyeron de manera significativa en la resolución final ni vulneraron el derecho de defensa de la demandante en el proceso administrativo. La demandante pudo rebatir las acusaciones y la decisión administrativa, utilizando eficazmente los recursos legales disponibles,

evidenciando su comprensión sobre las responsabilidades contractuales y las penalizaciones por incumplimiento, incluida la cláusula penal monetaria y la multa contractual garantizada.

De este modo, en el contexto jurídico, la citación es un acto procesal mediante el cual se notifica a una persona sobre un procedimiento en curso que le afecta directamente, con el fin de garantizar su derecho a la defensa. La omisión de indicar las normas jurídicas o cláusulas contractuales presuntamente violadas en una citación puede considerarse una irregularidad, ya que no se especifica con claridad el objeto del incumplimiento y las consecuencias legales que este podría acarrear.

Sin embargo, si se demuestra que dicha omisión no tuvo un impacto significativo en la decisión final ni en el derecho de defensa del citado, como parece ser el caso según la descripción proporcionada, entonces la validez de la decisión no se vería comprometida. Esto se debe a que la parte afectada tuvo la oportunidad de oponerse y argumentar en contra de las acusaciones durante el procedimiento administrativo, utilizando los recursos legales disponibles.

En este caso particular, se menciona que la actora (la compañía de seguros) estaba debidamente informada sobre las normas jurídicas aplicables y las cláusulas contractuales pertinentes, como la cláusula penal pecuniaria y la multa, debido a su objeto social y a la diligencia debida en el otorgamiento de garantías. Por lo tanto, aunque hubo omisiones en la citación, estas no impidieron que la actora ejerciera su derecho de defensa de manera efectiva y con conocimiento de causa. Por tanto, mientras se respete el derecho de defensa y se brinden las oportunidades adecuadas para impugnar las decisiones administrativas, ciertas irregularidades procesales pueden ser consideradas no trascendentales si no afectan el resultado final ni causan un perjuicio real a las partes involucradas.

3.2 Sentencia del Juzgado 13 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja en la sentencia Rad: 15001-33-33-013-2014-00010-00, del 12 de diciembre de 2018

Hechos

En la audiencia inicial del 27 de octubre de 2016, se determinó que Constructores AR & S Ltda., Eisenhower Zamora González y Juan Carlos Rojas Acero formaron el Consorcio Anillo Vial 17 para participar en la licitación pública No. 17-2010 del Departamento de Boyacá, que adjudicó el contrato No. 1916 el 1 de octubre de 2010 para el “Mejoramiento y pavimentación del anillo vial turístico de Sugamuxi”. El contrato, con un plazo inicial de 8 meses (2 para diseño y 6 para ejecución, comenzando el 18 de febrero de 2011), se prorrogó en tres ocasiones, extendiendo la duración total a 11 meses y 28 días. El 7 de febrero de 2011, Eisenhower Zamora González cedió su participación en el consorcio a Rómulo Tobo Uscategui, lo cual fue aceptado mediante la Resolución No. 593 de 2011. Se suscribió una póliza No. 3000631 el 11 de febrero de 2011 para cubrir perjuicios por incumplimiento. El 29 de febrero de 2012 se firmó el acta de recibo final de la obra a satisfacción del Departamento de Boyacá. Sin embargo, el Departamento impuso una multa de \$185.275.918,16 al consorcio por incumplimiento, decisión confirmada tras recursos de reposición y revocatoria directa. A pesar de las solicitudes de certificación y copias de documentos relacionados con la multa, y la denegación de la solicitud de exoneración, el Departamento descontó el monto de la multa del pago del acta parcial No. 0008 del contrato.

Consideraciones

El expediente contiene el material probatorio que ha sido recopilado y presentado conforme a las normas procesales, garantizando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes. Este material se considerará como prueba legalmente aceptada y será evaluado en conjunto para fundamentar la decisión correspondiente.

Entre los documentos incluidos se encuentra la Resolución 054 de 1999, que establece el procedimiento para la imposición y cobro de sanciones pecuniarias por incumplimiento de contratos en el Departamento de Boyacá. También se incluye la Licitación Pública No. 17 de 2010, convocada por el Departamento de Boyacá para la mejora y pavimentación del anillo vial turístico de Sugamuxi, la cual fue adjudicada al Consorcio Anillo Vial 17, representado por Rómulo Tobo Uscátegui, mediante la Resolución No. 1929 del 15 de septiembre de 2010.

El Contrato No. 1916 de 2010, firmado el 1 de octubre de 2010, especifica la obligación del contratista para realizar los trabajos mencionados por un valor de \$4,631,897,954 y un plazo de ejecución de 8 meses (2 meses para diseño y 6 meses para obra). Según este contrato, el Departamento de Boyacá tenía la facultad de imponer sanciones pecuniarias de acuerdo con la Resolución 054 de 1999.

El 7 de febrero de 2011, Eisenhower Zamora González cedió su participación a Rómulo Tobo Uscátegui, lo cual fue aprobado por la Secretaría de Hacienda del Departamento de Boyacá mediante la Resolución No. 593 de 2011. La obra comenzó el 18 de febrero de 2011, con un plazo original que vencía el 18 de octubre de 2011. Debido a lluvias y desabastecimiento de materiales, se realizaron tres prórrogas, extendiendo el plazo hasta el 29 de febrero de 2012.

La póliza de seguro, expedida por Previsora S.A. con el número 3000631 el 11 de febrero de 2011, cubre perjuicios por incumplimiento de las obligaciones contractuales. La correspondencia del contrato incluye varios oficios intercambiados entre el contratista y la interventoría desde marzo hasta noviembre de 2011, referentes a la entrega y revisión de estudios, diseños y planes de manejo ambiental, así como solicitudes de ajuste y aclaraciones.

El informe de interventoría, emitido el 30 de noviembre de 2011, comunicó al Departamento de Boyacá las deficiencias en la ejecución del contrato, señalando la imposibilidad

de cumplir con la fecha límite del 15 de diciembre de 2011. En cuanto a la citación y audiencia, Previsora S.A. fue convocada a una audiencia el 6 de diciembre de 2011, pero alegó no haber recibido las citaciones. El 5 de diciembre de 2011, se convocó a Rómulo Tobo Uscátegui a una audiencia pública sobre sanciones, celebrada el 6 de diciembre de 2011, en la que se discutieron infracciones como demora en el diseño, insuficiencia de personal y equipo, incumplimiento del cronograma y precios no previstos.

El demandante sostiene que el proceso administrativo sancionador llevado a cabo por el Departamento de Boyacá fue nulo, argumentando violaciones a los derechos al debido proceso y defensa. Entre los principales argumentos se encuentran la insuficiencia de tiempo concedido para la defensa del contratista, la deficiente notificación sobre la audiencia a La Previsora S.A., y la falta de consideración de las pruebas presentadas por el Consorcio Anillo Vial 17. Además, se alegó que el Departamento de Boyacá no especificó los hechos, normas o cláusulas supuestamente infringidas.

Por su parte, el Departamento de Boyacá defiende que respetó los principios de legalidad y defensa, proporcionando tiempo suficiente para la controversia y la valoración de las pruebas. Sin embargo, se destaca que la entidad no tenía la autoridad para aplicar la Resolución 054 de 1999 para imponer sanciones, ya que solo el Congreso tiene la capacidad de establecer normas procedimentales para tales fines.

En cuanto al control de legalidad, es esencial identificar la normativa aplicable a los actos administrativos cuestionados, los cuales se emitieron en el marco del contrato de obra pública 1916 de 2010, regido por las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011. Aunque el Departamento tenía la facultad de imponer multas unilateralmente según el contrato, no estaba autorizado para establecer

normas procedimentales. Además, el proceso sancionador se realizó durante la vigencia del contrato, con la audiencia pública llevada a cabo en el período de prórroga del mismo.

El análisis del procedimiento revela que el Departamento de Boyacá solo notificó al contratista un día antes de la audiencia, lo que resultó insuficiente para preparar una defensa adecuada, dado que el contratista necesitaba tiempo para reunir pruebas y argumentos. También se destaca la falta de notificación adecuada a La Previsora S.A., lo que afectó su derecho a una defensa efectiva.

Como conclusión, se determina que el procedimiento sancionador llevado a cabo por el Departamento de Boyacá violó el debido proceso y los derechos del contratista, resultando en la nulidad de las resoluciones de multa. Esta nulidad se fundamenta en la falta de notificación adecuada y en el tiempo insuficiente otorgado para preparar la defensa.

En relación con la legitimación de La Previsora S.A., la aseguradora argumenta que no debe responder por el proceso ya que no participó en la imposición de la multa y el dinero fue recibido por el Departamento de Boyacá. La legitimación en la causa se centra en la participación real en el hecho que originó la demanda. Dado que el contrato de seguro está vinculado al contrato estatal, la aseguradora debe cumplir su papel en el proceso sancionador si se configura el incumplimiento.

Finalmente, se declara la nulidad de las resoluciones sancionadoras y se ordena al Departamento de Boyacá devolver la multa impuesta. La legitimación de La Previsora S.A. en el proceso se considera válida debido a la conexión entre el contrato de seguro y el contrato estatal.

3.3 Postura que se defiende

Ahora bien, en relación con el tema en cuestión, esta autora se inclina por la postura adoptada por el Juzgado 13 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja, antes referida, la cual se considera que ofrece mayores garantías. Esta decisión judicial se destaca por su

enfoque en la protección de los derechos y el debido proceso, elementos que son fundamentales para una administración de justicia equitativa y eficaz. La autora respalda esta orientación jurisprudencial debido a su compromiso con la defensa y las reparaciones integrales para las víctimas de violencia, principios que son esenciales en el ámbito del derecho y la justicia colombiana.

De esta forma, en el ámbito jurídico, el debido proceso y el derecho a la defensa son pilares fundamentales que garantizan la equidad y la justicia en cualquier procedimiento legal. Estos principios son especialmente críticos en el contexto de los procedimientos administrativos, donde las decisiones pueden tener un impacto significativo en los derechos y obligaciones de los ciudadanos y entidades. En el caso del Consorcio Anillo Vial 17 frente al Departamento de Boyacá, se evidencia claramente una situación donde estos principios fueron vulnerados de manera sustancial. Según lo argumentado por la parte demandante, la actuación de la entidad demandada no cumplió con los estándares necesarios de debido proceso y defensa.

El primer punto de controversia radica en la citación como equivalente al pliego de cargos. Según la normativa y la práctica legal establecida, la citación debe detallar de manera clara los hechos reprochados, las normas o cláusulas incumplidas, y las consecuencias derivadas de dicho incumplimiento. Este documento no solo informa al implicado sobre las acusaciones en su contra, sino que también le permite preparar una defensa adecuada, presentando las pruebas pertinentes para refutar los cargos.

En el caso del Consorcio Anillo Vial 17, se argumentó que la intervención del contrato podría haber servido como justificación suficiente para la citación. Sin embargo, esta interpretación no es aceptable, ya que el informe de intervención forma parte de la evidencia presentada por la

entidad demandante y no proporciona el nivel de detalle necesario para que el contratista prepare su defensa de manera efectiva.

Otro aspecto crucial es el plazo otorgado entre la citación y la fecha de la audiencia. Es imperativo que este período sea razonable y suficiente para que el contratista pueda preparar adecuadamente su defensa, especialmente cuando se enfrenta a acusaciones tan serias como las que involucran incumplimientos en contratos de obra pública de gran envergadura. En este caso específico, el período de un día entre la citación y la audiencia fue claramente insuficiente dadas las circunstancias logísticas y la necesidad de recopilar pruebas documentales extensas desde Bogotá hasta Tunja.

Además, se planteó la falta de notificación adecuada a la Compañía de Seguros La Previsora S.A., que actuaba como garante en el contrato. Según la normativa vigente, es crucial que las aseguradoras sean debidamente notificadas y tengan la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa en igualdad de condiciones que el tomador de la póliza. En este caso, la falta de notificación afectó los derechos y el patrimonio de la aseguradora, invalidando así el procedimiento administrativo sancionatorio que culminó en la imposición de multas al Consorcio Anillo Vial 17.

En conclusión, el análisis realizado por el Juzgado 13 destaca cómo el Departamento de Boyacá, al no cumplir con los principios básicos del debido proceso y la defensa adecuada, vulneró los derechos fundamentales del Consorcio Anillo Vial 17. Por tanto, se declara la nulidad de las resoluciones administrativas que impusieron las multas al consorcio, subrayando la importancia de asegurar la aplicación justa y equitativa de la ley en todos los procedimientos administrativos.

En este sentido, la citación debe ser clara en hechos y normas incumplidas para permitir una defensa adecuada, y el plazo entre la citación y la audiencia debe ser suficiente para preparar

dicha defensa. La falta de notificación adecuada a la Compañía de Seguros La Previsora S.A., como garante, también afectó el procedimiento administrativo sancionatorio.

De esta manera, el Concepto C 125 de 2011 de Colombia Compra Eficiente realza los requisitos de citación a audiencia, señalando que, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece un marco estricto para la gestión de incumplimientos contractuales en las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Es crucial resaltar que este procedimiento no es aplicable a las entidades de régimen especial en materia contractual, las cuales están exentas de las disposiciones de dicho estatuto.

El procedimiento se inicia con la identificación de un posible incumplimiento por parte del contratista, instante en el cual la entidad convoca a una audiencia. A lo largo de este proceso, se presentan los hechos sustentados por informes de interventoría o supervisión, se señalan las normativas o cláusulas presuntamente transgredidas, y se esbozan las posibles consecuencias para el contratista. La programación de la audiencia se efectúa de acuerdo con la urgencia del contrato y las obligaciones contractuales preestablecidas. Durante la audiencia, el líder de la entidad o su representante expone los pormenores del supuesto incumplimiento, incluyendo las normas que se habrían vulnerado y las repercusiones posibles. Se otorga al representante legal del contratista y al fiador la oportunidad de ejercer su defensa, suministrar pruebas y rebatir los argumentos de la entidad, asegurando así un proceso justo y diáfano.

Acto seguido, la entidad dicta una resolución fundamentada en la misma audiencia, determinando si corresponde la aplicación de multas, sanciones o la declaración formal de incumplimiento contractual. El único medio de impugnación contra esta decisión es presentar un recurso de reposición, el cual se tramita y resuelve también en el marco de la audiencia. De esta

forma, se asegura que todas las partes involucradas estén al tanto directamente de la decisión adoptada.

Es pertinente enfatizar que la audiencia puede interrumpirse en cualquier momento, por petición de alguna de las partes o por decisión discrecional de la entidad, si se juzga necesario para la presentación o realización de pruebas adicionales o por otros motivos justificados. En dichos casos, se fija una nueva fecha para continuar con la audiencia, garantizando así el seguimiento y la evaluación exhaustiva del proceso. En suma, el artículo 86 provee un mecanismo minucioso y organizado para tratar los incumplimientos contractuales dentro del contexto normativo del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Este procedimiento no solo persigue la imposición de castigos equitativos, sino que también protege el derecho a la defensa del contratista y asegura el acatamiento del debido proceso administrativo en todas sus fases.

En el contexto de la contratación pública, la citación para una audiencia constituye un acto administrativo de suma importancia que debe observar ciertos requisitos esenciales para asegurar el debido proceso y la protección de los derechos de las partes. Este análisis se enfocará en los elementos críticos que deben ser considerados en tal citación, así como en las consideraciones pertinentes para confirmar su validez y eficacia. Es imperativo que la citación esté fundamentada en hechos específicos que sustenten la medida administrativa a emprender. Debe incluirse una exposición detallada de las conductas o inacciones del contratista que representan un incumplimiento contractual. Es crucial adjuntar evidencia, como informes de supervisión o auditoría, que justifique el inicio de acciones sancionadoras, proporcionando así un fundamento documentado y objetivo para el procedimiento.

La entidad convocante debe anexar a la citación evidencias adicionales que corroboren la acusación de incumplimiento por parte del contratista. Estas evidencias son vitales para sostener

las afirmaciones administrativas y deben ser presentadas de forma clara y ordenada para facilitar una defensa adecuada por parte del contratista. Asimismo, la citación debe especificar las normas, cláusulas contractuales o deberes presuntamente transgredidos por el contratista. La precisión normativa es crucial para que los involucrados comprendan las bases legales y contractuales del proceso sancionador en curso.

En cuanto a las consecuencias, la citación debe señalar con claridad las posibles sanciones para el contratista si se confirma el incumplimiento. Esto puede abarcar desde multas hasta la ejecución de sanciones contractuales o la rescisión del contrato, conforme a lo establecido en la normativa y el contrato vigente. Además, conforme al artículo 86, las entidades estatales están facultadas para calcular los daños derivados del incumplimiento contractual. Esta valoración es significativa para determinar el alcance de las penalizaciones o indemnizaciones aplicables al contratista por su falta. Por otra parte, aunque la normativa no fija un plazo mínimo entre la citación y la audiencia, es fundamental conceder un tiempo razonable y adecuado para que el contratista y las aseguradoras implicadas se preparen para la audiencia. Este plazo respeta los principios de actuación administrativa y el debido proceso, garantizando así que todas las partes puedan ejercer efectivamente su derecho a defensa.

De este modo, la citación a audiencia en materia de contratación pública es un procedimiento intrincado que exige una meticulosa atención al detalle y una estricta adherencia a las normativas y principios jurídicos. Resulta vital que este proceso se desarrolle con transparencia, claridad y equidad, asegurando así la salvaguarda de los derechos de todas las partes y el acatamiento de los principios rectores de la administración pública.

Tabla 1*Cuadro Comparativo de la Oposición entre ambas tesis*

Aspecto	Posición del Consejo de Estado	Posición del Juzgado Administrativo de Tunja
Enfoque Principal	Cumplimiento de los plazos procesales establecidos por la ley.	Calidad y precisión de las citaciones y notificaciones.
Interpretación del Debido Proceso	El debido proceso implica cumplir con plazos procesales para garantizar eficiencia y orden en el sistema judicial.	El debido proceso se centra en asegurar que todas las partes sean tratadas con justicia y que la comunicación sea adecuada.
Importancia de los Plazos Procesales	Los plazos son considerados esenciales y no meras formalidades; su incumplimiento puede llevar a defectos procedimentales absolutos.	Los plazos procesales no son el foco principal; la atención está en la forma y contenido de las citaciones.
Consecuencias del Incumplimiento	El incumplimiento de los plazos puede implicar la aceptación tácita de los resultados del procedimiento.	No se especifica claramente, pero una citación inadecuada puede comprometer los derechos de defensa.
Enfoque en la Notificación	Menos énfasis en la calidad de las notificaciones; más centrado en la adherencia a plazos.	Enfocado en la calidad de las citaciones y la correcta comunicación de los cargos y consecuencias.
Principales Garantías del Debido Proceso	Eficiencia y previsibilidad del sistema legal a través del cumplimiento de plazos.	Protección de los derechos de defensa mediante notificaciones adecuadas y detalladas.

Nota. Elaboración Propia

3.4 Porque son Posiciones Contrarias

Las dos tesis analizadas sobre el debido proceso en el contexto legal colombiano presentan interpretaciones divergentes de la normativa y priorizan diferentes aspectos para garantizar la justicia en los procedimientos, lo que revela una discrepancia fundamental en la interpretación de la ley.

La postura del Consejo de Estado subraya la importancia crítica de cumplir con los plazos procesales establecidos por la ley, viéndolos como elementos esenciales para el funcionamiento eficiente del sistema legal. Desde esta perspectiva, el debido proceso no se reduce a un conjunto de garantías para las partes involucradas, sino que implica un sistema que requiere orden y previsibilidad. La adherencia a los plazos procesales se considera indispensable para asegurar la eficiencia y efectividad de los procedimientos judiciales o administrativos. Los plazos no son meras formalidades, sino requisitos imprescindibles para el desarrollo adecuado del proceso. El incumplimiento de estos plazos puede dar lugar a un “defecto procedimental absoluto”, donde se pierde el derecho a cuestionar las decisiones tomadas durante el proceso. Esto implica que, si una parte no actúa dentro del tiempo estipulado por la ley, se asume que ha aceptado tácitamente los resultados del procedimiento, incluso en presencia de irregularidades. Por lo tanto, el énfasis está en la temporalidad y la necesidad de seguir los plazos establecidos para garantizar el orden y la previsibilidad en el sistema judicial.

En contraste, la postura del Juzgado 13 Administrativo de Tunja pone el acento en la calidad sustantiva de las citaciones en el ámbito de la contratación pública. Aquí, el debido proceso se entiende como un mecanismo para garantizar que todas las partes sean tratadas con justicia y equidad, y que cualquier acción administrativa contra una parte esté adecuadamente fundamentada

y comunicada. La citación debe ser detallada y precisa, informando al contratista no solo de las acusaciones en su contra, sino también de las posibles consecuencias. El Tribunal Administrativo de Tunja enfatiza la forma en que se realizan las notificaciones y citaciones, preocupándose por la correcta comunicación de los cargos y las consecuencias para no comprometer los derechos de defensa. En este contexto, la calidad del contenido comunicado es fundamental para asegurar que las partes puedan ejercer su derecho a la defensa de manera efectiva. La principal preocupación es que una notificación inadecuada pueda vulnerar los principios del debido proceso.

Así, las diferencias clave entre las posturas del Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Tunja radican en su enfoque: el primero prioriza la adherencia a los plazos procesales como garantía del debido proceso, mientras que el segundo se enfoca en la calidad y precisión de las citaciones y notificaciones. Estas posiciones son opuestas debido a que interpretan la norma de manera diferente: una considera esencial la temporalidad y el cumplimiento de los plazos, mientras que la otra destaca la importancia de la calidad de la comunicación y la protección de los derechos de defensa. Ambas buscan proteger el debido proceso, pero se centran en aspectos distintos, reflejando así una divergencia en la aplicación e interpretación de la normativa.

CONCLUSIONES

El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 en Colombia se erige como un componente esencial en la legislación, al proporcionar un marco normativo que otorga a las entidades gubernamentales, regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), la competencia y autoridad para emitir un juicio sobre el incumplimiento de contratos y acuerdos en los que las partes no han cumplido con sus obligaciones. Esta disposición legal no solo habilita a dichas entidades para constatar la violación contractual, sino que también les asigna la responsabilidad de valorar los daños resultantes de tal incumplimiento. Es importante destacar que,

conforme a lo prescrito en el artículo 86, las entidades gubernamentales no se restringen únicamente a la comprobación y estimación de los perjuicios derivados de la violación contractual, sino que también tienen la prerrogativa y obligación de imponer sanciones y multas a los infractores, acorde con el marco normativo aplicable. Este derecho sancionador actúa como un elemento disuasivo para fomentar el respeto a los acuerdos contractuales y preservar la integridad del sistema de contratación estatal en Colombia (Pérez y Perdomo, 2021).

Adicionalmente, cabe subrayar que las entidades con estas competencias poseen la autoridad para invocar la cláusula penal en situaciones donde se considere necesario salvaguardar los intereses del Estado o de terceros afectados por la violación contractual. La invocación de esta cláusula penal es una acción extraordinaria que busca resarcir los daños causados y prevenir futuras infracciones por parte de los contratistas. Así, el artículo 86 se convierte en un instrumento legal esencial que dota a las entidades gubernamentales de la autoridad y herramientas requeridas para proteger los intereses estatales en materia de contratación pública, asegurando eficacia, transparencia y legalidad en la ejecución de contratos y acuerdos por parte del gobierno colombiano.

No obstante, se han detectado deficiencias y lagunas procedimentales que no están claramente definidas en la legislación vigente. En tales casos, resulta imperativo acudir al régimen sancionador previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Dicho código estructura y norma por primera vez de forma integral un Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS). La instauración del PAS atiende a una carencia legislativa que había generado múltiples inconvenientes prácticos. Por ende, la Ley 1474 de 2011 y el CPACA operan conjuntamente para brindar un andamiaje jurídico robusto que faculta a las autoridades estatales para manejar eficientemente las transgresiones contractuales. A pesar de

ciertas zonas ambiguas en el procedimiento, el sistema está diseñado para asegurar el cumplimiento de los acuerdos establecidos y la imposición de sanciones pertinentes ante incumplimientos (Pérez y Perdomo, 2021).

Por lo tanto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) se posiciona como un pilar clave en el progreso y ejecución de las garantías consagradas en el artículo 29 de la Constitución, especialmente en lo que respecta a las medidas administrativas sancionadoras. Esto conlleva la construcción de un marco legal sólido en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, que opera bajo principios y normas específicas, distinto de la tutela del Derecho Penal. Es crucial enfatizar que el artículo 3° del CPACA estipula los principios que deben guiar la actuación administrativa, resaltando su naturaleza normativa y vinculante. Dentro de estos principios, y en relación con el Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS), se destaca el numeral 1° del mencionado artículo 3°, que insiste en la observancia del debido proceso en todas las etapas del procedimiento, garantizando así integralmente los derechos fundamentales de representación, defensa y contradicción.

De esta manera, aunque la Ley 1474 de 2011, mediante su artículo 86, proporciona un esquema normativo para abordar los incumplimientos contractuales, es patente la existencia de zonas sujetas a interpretación y debilidad. En este contexto, se vuelve esencial y pertinente la aplicación del CPACA para asegurar un proceso sancionador justo, equitativo y acorde con los principios constitucionales y legales vigentes.

La postura del Consejo de Estado subraya la importancia crítica de cumplir con los plazos procesales definidos por la ley. Esta perspectiva argumenta que el debido proceso no es solo un conjunto de garantías para las partes en un procedimiento judicial o administrativo, sino también un sistema que necesita orden y predictibilidad para operar eficazmente. Según esta visión, los

plazos procesales son más que simples formalidades; son elementos cruciales que contribuyen a la eficiencia y efectividad del sistema jurídico. La inobservancia de estos plazos puede resultar en lo que se denomina “defecto procedimental absoluto”, donde se pierde el derecho a impugnar las decisiones tomadas durante el proceso. Esto significa que si una parte no actúa dentro del periodo establecido por la ley, se asume que ha consentido tácitamente los resultados del procedimiento, incluso si existieron irregularidades.

Por otro lado, la postura del Tribunal Administrativo de Tunja resalta la importancia sustantiva de las notificaciones en el ámbito de la contratación pública. Aquí, el debido proceso se considera un mecanismo para asegurar que todas las partes sean tratadas con justicia y equidad, y que cualquier medida administrativa contra una parte esté bien fundamentada y comunicada con claridad. La notificación debe ser exhaustiva y precisa, informando al contratista no solo sobre las acusaciones sino también sobre las posibles repercusiones de estas. La preocupación principal es que, sin una notificación adecuada y completa, los derechos de defensa pueden verse afectados, lo cual va en contra de los principios del debido proceso.

Por tanto, mientras que el Consejo de Estado enfatiza en la puntualidad y el cumplimiento de los plazos como salvaguarda del debido proceso, el Tribunal Administrativo de Tunja se concentra en la sustancia y la manera en que se realizan las notificaciones y citaciones. Ambas posturas buscan proteger el debido proceso, pero difieren en su aproximación: una considera al tiempo como un elemento crítico mientras que la otra da prioridad a la calidad del contenido comunicado a las partes involucradas. La posición defendida es la del Tribunal Administrativo de Tunja por ser más garantista.

Referencias

- Agudelo, M. (2005). El debido proceso. *Revista Opinión Jurídica*, 4(7), 89 - 105.
<https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/5238000.pdf>
- Becerra, A. (2020). Contratos del Estado.
<http://www.tesouro.com.co/NORMGENERALES/MATRIZNORGENERALES%20OK.Html>
- Cabrales, A. (2014). El debido proceso dentro de las actuaciones administrativas en Colombia. *Diálogos De Derecho Y Política*, 14(6), 59-74.
<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/10/doctrina39935.pdf>
- Cabrales, A. (s.f.). El debido proceso dentro de las actuaciones administrativas en Colombia. Universidad de Antioquia. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/download/20581/20792136?inline=1>
- Caldera, H. (2001). Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Ed. Parlamento.
- Chaves, J. (2015). El desarrollo del debido proceso en las actuaciones administrativas para la formación de contratos estatales. *Vniversitas*, 64(130), 91.
<http://dx.doi.org/10.11144/javeriana.vj130.ddpa>
- Consejo Superior de la Judicatura, Juzgado Trece Administrativo De Oralidad, septiembre 10, 2018. M. P.: H. Andrade. No 15001-33-33-013-2014-00010-00. (Colombia). Obtenido el 22 de julio de 2024.
<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2387913/21605001/SENTENCIA+2014-00010.PDF/cd67e4c7-aa76-4d80-8d35-332fd1a41204>

Corte Constitucional [CC], abril 11, 2012. M.P.: G. Mendoza. Sentencia 278/12. (Colombia).

Obtenido el 19 junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-278-12.htm>

Corte Constitucional [CC], diciembre 1, 2010. M.P.: G. Mendoza. Sentencia 980/10. (Colombia).

Obtenido el 19 junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-980-10.htm>

Corte Constitucional [CC], enero 29, 2014. M.P.: M. Calle. Sentencia 034/14. (Colombia).

Obtenido el 19 junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-034-14.htm>

Corte Constitucional [CC], mayo 8, 2008. M.P.: M. Monroy. Sentencia 436/08. (Colombia).

Obtenido el 19 junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-436-08.htm>

Corte Constitucional [CC], mayo 8, 2008. M.P.: M. Monroy. Sentencia 521/09. (Colombia).

Obtenido el 19 junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-521-09.htm>

Corte Constitucional [CC], octubre 29, 2004. M.P.: G. Mendoza. Sentencia 1083/04. (Colombia).

Obtenido el 19 junio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-1083-04.htm>

Fraga, G. (1971). *Derecho administrativo* (14.^a ed.). Porrúa.

Hoyos, A. (2004). *El Debido Proceso*. Temis.

Letelier, R. (2017). Garantías penales y sanciones administrativas. *Polít. crim.*, 12 (24), 622-689.

http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_24/Vol12N24A1.pdf.

- López, C. (2015). La potestad sancionadora de la administración pública para la imposición de sanciones en el ámbito contractual [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio institucional. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6312/articulo%20de%20investigacion%20-%20Luis%20Carlos%20Lopez%20-%20la%20Potestad%20Sancionadora%20de%20la%20Administracion%20Publica.pdf?sequence=1>
- Mateus, D. (2020). Debido proceso probatorio en el procedimiento sancionatorio contractual en Colombia. *Revista digital de Derecho Administrativo*, (24),183-211. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6658/9616>
- Mateus, D. (2021). Debido proceso probatorio en el procedimiento sancionatorio contractual en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6658/9650#citations>
- Méndez, A. (2019). Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública [Trabajo de grado, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio institucional. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6995/1/T3001-MDA-Mendez-Importancia.pdf>
- Méndez, M. (2017). El debido proceso y las garantías del contratista en el procedimiento administrativo sancionatorio contractual [Tesis de maestría, Universidad Santo Tomás]. Repositorio institucional. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/11633/2017miryammendez.pdf;jsessionid=CEFB4FD458CF4E786AE86D69078B86?sequence=1>

- Pérez, A. y Perdomo, L. (2021). alcance del procedimiento administrativo declaratoria de incumplimiento dispuesto en el artículo 86 ley 1474 de 2011 en relación a los convenios de CTEI [Trabajo de grado, Universidad Libre]. Repositorio institucional. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20610/ALCANCE%20DEL%20PROCEDIMIENTO%20ADMINISTRATIVO%20DECLARATORIA%20DE%20INCUMPLIMIENTO%20DISPUESTO%20EN%20EL%20ART%3%8DCULO%2086%20LEY%201474%20DE%202011%20EN%20RELACI%3%93N%20A%20LOS%20CONVENIOS%20DE%20CTei.pdf?sequence=2&isAllowed=y#:~:text=La%20potestad%20sancionatoria%20de%20la,o%20parcialmente%20sus%20obligaciones%20convenidas>
- Quintero, M., & Páez, I. (2015). La potestad sancionadora de la administración en el ámbito contractual: Los casos de Perú y Colombia. *Derecho & Sociedad*, (44), 317-328. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14414>
- Ramírez, P. (2008). El principio de non bis in idem como pilar fundamental del estado de derecho. aspectos esenciales de su configuración. *Novum Jus*, 2(1), 101 - 124. http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/892/919
- Ramírez, T. (2010). Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12 (1), 155-172. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792010000100008
- Santofimio, J. (2003). *Tratado de derecho administrativo, tomo II, Acto administrativo*. (4ª ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Sierra, L. (2017). La aplicación del debido proceso en las actuaciones administrativas [Trabajo de grado, Universidad Católica]. Repositorio institucional.

<https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/53619f0b-b5d9-4511-8048-3304e930e533/content>

Sotelo, R. (2013). La participación del garante en el procedimiento sancionatorio contractual y en las declaratorias de incumplimiento: una obligación incoherente. *Verba Iuris*, (29), 161-180. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/2184>

Transparencia Colombia. (2021). Colombia no logra avances significativos en percepción de corrupción. <https://transparenciacolombia.org.co/colombia-no-logra-avances-significativos-en-percepcion-de-corrupcion/>

Tribunal Superior de Medellín, Sala primera de decisión civil, septiembre 04, 2023. M. P.: S. Cardoso. No 05001-22-03-000-2023 00433-00. (Colombia). Obtenido el 19 de junio de 2024.

<https://tribunalmedellin.com/images/decisiones/civil/2023/05001220300020230043300.pdf>

Vargas, L. (2016). Principios del procedimiento administrativo sancionador. San José de Costa Rica

Velásquez, M. (2004). Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales. *Revista de derecho: División de ciencias jurídicas de la Universidad del Norte*, (22), 1-64. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2347397>