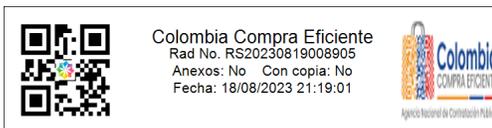


Bogotá D.C, 18 de agosto de 2023



Señor

~~XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX1~~

Bogotá, D.C.

**Asunto:** Respuesta a la petición con número de radicado P20230705012974

Estimado ~~XXXXXXXXXX~~:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, en ejercicio de la competencia otorgada por el Decreto Ley 4170 de 2011 y 1822 de 2019 y de conformidad con las modalidades del derecho de petición contempladas en la Ley 1755 de 2015, así como lo establecido en el artículo 4 de la resolución 1707 de 2018 expedida por esta Agencia, damos respuesta a su consulta de fecha 5 de julio de 2023, mediante la cual solicita se rinda concepto sobre la fecha que se debe tener en cuenta para la correcta aplicación del literal c del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, esto es, si se debe tener en cuenta la fecha del acto administrativo que impuso la sanción o la fecha de su ejecutoria.

En primer lugar, antes de dar respuesta a su consulta, es necesario indicarle que esta Agencia resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares o conceptuar sobre el alcance de normas ajenas a la contratación estatal desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal ni para interpretar el alcance de cualquier norma vigente en el ordenamiento jurídico.

En este contexto, la Subdirección de Gestión Contractual, dentro de los límites de sus atribuciones, resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Con este objetivo se analizará la aplicación de la inhabilidad por incumplimiento reiterado consagrada en literal c del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, tras la modificación introducida por la Leyes 1955 de 2019 y 2195 de 2022, especialmente, sobre los efectos de la ejecutoriedad de los actos administrativos que imponen multas o incumplimientos en el marco de un contrato estatal.

Al respecto, la Subdirección de Gestión Contractual se ha pronunciado sobre el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación pública y sus efectos en la capacidad contractual, entre otros, en los conceptos: 4201912000004765 de 29 de agosto de 2019, 4201913000005694 del 3 de octubre de 2019, 4201912000006288 del 7 de



septiembre de 2019, 4201912000006259 del 13 de noviembre de 2019, 4201913000006917 del 21 de noviembre de 2019, 4201912000006978 del 25 de noviembre de 2019, 4201912000007291 del 3 de diciembre de 2019, 4201912000007281 del 5 de diciembre de 2019, 4201912000007060 del 11 de diciembre de 2019, 4201912000007512 del 16 diciembre de 2019, 4201912000008460 del 14 de febrero de 2020, C-011 del 14 de febrero de 2020, C-032 de 19 de febrero de 2020, C-090 del 24 de febrero de 2020, C-125 del 3 de marzo de 2020, C-157 del 17 de marzo de 2020, C-273 del 21 de mayo de 2020, C-386 del 24 de julio de 2020, C-580 del 21 de septiembre de 2020, C-650 del 10 de noviembre de 2020, C-684 del 24 de noviembre de 2020, C-815 del 18 de febrero de 2021, C-122 del 30 de marzo de 2021, C-210 del 12 de mayo de 2023, C-275 del 11 de junio de 2021, C-321 del 2 de julio de 2021, C-410 del 7 de julio del 2021, C-491 del 14 de septiembre de 2021, C-028 del 28 de febrero de 2022, C-318 del 18 de mayo de 2022, C-252 del 30 de mayo de 2022, C-175 del 4 de mayo de 2023, C-514 del 10 de agosto de 2022, C-731 de 10 de noviembre de 2022, C-059 de 13 de junio de 2023, C-300 del 25 de julio de 2023 y C-289 del 15 de agosto de 2023.

Así mismo, en los conceptos con radicado No. 4201913000005694 del 3 de octubre de 2019, 4201912000006259 del 13 de noviembre de 2019, 4201912000007281 del 5 de diciembre de 2019, 4201912000007060 del 11 de diciembre de 2019, C-709 del 7 de diciembre de 2020, C-128 de 25 de marzo de 2022 y C-394 del 7 de junio de 2022<sup>1</sup>, se analizó la aplicación de la inhabilidad por incumplimiento reiterado consagrada en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, tras la modificación introducida por la Leyes 1955 de 2019 y 2195 de 2022. Algunos de los argumentos entonces expuestos se reiteran a continuación.

El numeral 2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 dispuso que las entidades estatales enviarán mensualmente a la Cámara de Comercio de su domicilio, la información concerniente a los contratos “su cuantía, cumplimiento, *multas y sanciones* relacionadas con los contratos que hayan sido adjudicados, los que se encuentren en ejecución y los ejecutados” [énfasis fuera de texto]. Esta norma pretende poner en conocimiento de todos los participantes del sistema de compras públicas la información de sanciones y multas impuestas a los inscritos en el RUP, como una forma de ejercer control a la ejecución de los contratos suscritos por las entidades estatales. Dicha obligación también es congruente con el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto 19 de 2012, que estableció los deberes de publicar en el SECOP y de comunicar a las Cámaras de Comercio, la parte resolutive, de los actos que impongan multas y sanciones, entre otras

<sup>1</sup> Estos conceptos pueden ser consultados en la relatoría de Colombia Compra Eficiente en el siguiente enlace: <http://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

decisiones<sup>2</sup>.

En la Ley 80 de 1993 se observa la voluntad del legislador de divulgar el comportamiento contractual de los participantes en el sistema de compras públicas. En este contexto, el numeral 2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 constituye un desarrollo material de los principios aplicables a las actuaciones contractuales en los términos del artículo 23 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>3</sup>. Entre otros, la Ley 80 de 1993 concreta el principio de transparencia de la actividad contractual, objeto de regulación expresa en el artículo 24 *ibidem*, que guarda estrecha relación con el de publicidad, el cual rige el ejercicio de la función administrativa, según el artículo 209 de la Constitución Política.

Ahora bien, el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 determinó que la declaratoria reiterada de estas sanciones, bien sea por la misma entidad o por varias, en uno o varios contratos, tuviera consecuencias negativas para el contratista más allá de los incumplimientos contractuales que las generaron. Conforme a esto, el literal c del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 estableció lo siguiente:

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

(...)

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

Resulta relevante poner de presente, que de la lectura de la norma es claro que la inhabilidad e incompatibilidad citada se configura con la *publicación* del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes y no cuando la entidad lo declara en el acto administrativo, sin embargo, es pertinente precisar que para dar una correcta aplicación de esta causal, se debe observar

inscrito el contratista respectivo. También se comunicarán a la Procuraduría General de la Nación».

<sup>2</sup> Ley 80 de 1993: «Artículo 31. De la publicación de los actos y sentencias sancionatorias. <Artículo modificado por el artículo 218 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> La parte resolutoria de los actos que declaren la caducidad, impongan multas, sanciones o declaren el incumplimiento, una vez ejecutoriados, se publicarán en el SECOP y se comunicarán a la cámara de comercio en que se encuentre inscrito el contratista respectivo. También se comunicarán a la Procuraduría General de la Nación».

<sup>3</sup> Ley 80 de 1993: «Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo».



no sólo la fecha de la publicación del última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, sino también que se debe observar que la imposición al contratista de las dos multas y el incumplimiento se den dentro de una vigencia fiscal.

Para ello se debe tener presente que los actos administrativos a través de los cuales la Administración ejercen su potestad sancionatoria se expiden en virtud de un procedimiento administrativo sancionatorio regulado por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. A su vez el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA- en su capítulo VIII contempla varios artículos sobre la conclusión del procedimiento administrativo, sobre los cuales el procedimiento administrativo sancionatorio de los contratos sometidos al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública – EGCAP, no le es ajeno, pues tan sólo con la firmeza de los actos administrativos, estos se presumen legales y adquieren su carácter ejecutoriedad lo que proporciona certeza jurídica tanto a la administración pública como a los particulares involucrados. Una vez que un acto administrativo queda ejecutoriado, su validez y legalidad se presumen y sólo puede ser cuestionado judicialmente, brindando estabilidad a las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

Asu vez, la ejecutoriedad marca el punto en el cual se cierran los procedimientos administrativos relacionados con un acto, por lo tanto, evita la prolongación innecesaria de los procesos, permitiendo que la administración y los ciudadanos continúen con sus actividades y asuntos pendientes, además cuando se adquiere firmeza el acto administrativo es vinculante y debe ser cumplido por todas las partes involucradas con las consecuencias previstas en las normas que se fundamentó el respectivo actos administrativo, lo que garantiza que los derechos y obligaciones definidos en el acto sean respetados.

Aunado a ello, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 indica que sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento procede el recurso de reposición, el cual se deberá tramitar con efectos suspensivos en virtud de lo consagrado en el artículo 79 del CPACA, lo que significa que al momento de presentar el recurso se suspende temporalmente la ejecución o implementación del acto administrativo impugnado. En otras palabras, mientras se resuelve el recurso, el acto administrativo no se llevará a cabo ni se hará efectivo. Esto implica que la decisión administrativa de imposición de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento no podrá tener efectos prácticos hasta que se tome una decisión final sobre la validez del recurso presentado.

En ese orden de ideas, en la postura de esta Agencia no es acertado concluir que la inhabilidad prevista en el literal c del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 se produce cuando en una misma vigencia fiscal se emiten o se declaran los actos administrativos que imponen al contratista las dos multas y el incumplimiento contractual, pues estos actos

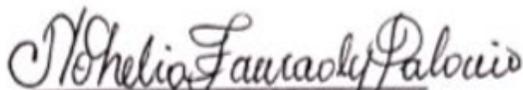


administrativos aún pueden ser modificados, por el contrario, resulta obligatorio observar la fecha en el que estos actos administrativo adquieren su ejecutoria, pues sólo en ese momento las consecuencias legales que se devienen de las dos multas y el incumplimiento, como lo es la inhabilidad por incumplimientos reiterados, se convierten en un decisión definitiva y puede implementarse y cumplirse.

Así las cosas, las fechas que se debe tener en cuenta de los actos administrativos que imponen las dos multas y el incumplimiento a una persona en una misma vigencia fiscal para la correcta aplicación del literal c del artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, corresponden a su fecha de ejecutoria.

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

Atentamente,



**Nohelia del Carmen Zawady Palacio**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Any Alejandra Tovar Castillo  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Diana Carolina Armenta Celis  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio  
Subdirectora de Gestión Contractual – ANCP CCE