



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO – Potestad Sancionatoria del Estado – Actuaciones Contractuales

La Constitución Política de 1991 contempla el debido proceso como derecho fundamental, y sobre su ámbito de aplicación dispone que se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. La claridad de esta norma no deja dudas sobre la extensión de las garantías del debido proceso, lo que llevó a la Corte Constitucional a afirmar que “Una de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas”.

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

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO CONTRACTUAL –Ley 1474 de 2011 – Artículo 86 - Etapas

De conformidad con lo anterior, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las etapas del procedimiento que se deben seguir, las cuales se sintetizan, de forma esquemática, así:

a) *Citación a audiencia*. Es necesario mencionar expresa y detalladamente los hechos que la soportan, así como, también, adjuntar el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación, enunciar las normas o cláusulas posiblemente violadas y referir las consecuencias que podrían recaer sobre el contratista en el desarrollo de la actuación, citando a la aseguradora cuando la garantía de cumplimiento consista en una póliza.

b) *Audiencia*. En la diligencia intervendrá el jefe de la entidad o su delegado y, posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente y al garante, en caso de ser necesario, para que estos presenten sus descargos, aporten y controviertan pruebas y rindan las explicaciones del caso; que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. En este aspecto, la “*Guía para adelantar el Proceso Administrativo Sancionatorio Contractual*”.— expresa que una vez instalada la audiencia pública prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el funcionario competente debe verificar la asistencia y reconocer la personería jurídica de quienes actúan en el trámite. Posteriormente, procede a exponer las circunstancias de hecho,



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

las normas o cláusulas contractuales presuntamente vulneradas y las posibles consecuencias para el contratista en caso de acreditarse el presunto incumplimiento. La representación legal puede acreditarse mediante poder remitido previamente por los medios dispuestos por la entidad.

[...]

c) *Decisión*. Debe estar contenida en resolución motivada donde se consigne, por un lado, lo ocurrido en el desarrollo de la diligencia y, por el otro, lo relativo a la imposición o no de multas y sanciones o la declaratoria de incumplimiento del contrato estatal. Contra la decisión únicamente procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma diligencia. Ambas decisiones se entenderán notificadas en audiencia. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio del control judicial que podría llegar a efectuarse.

PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO CONTRACTUAL – Audiencia – Mandato – Poder – Abogado

En torno al poder, es importante señalar que el artículo 2142 del Código Civil, establece que el mandato es “un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera”. Así mismo, el artículo 2177 *ibidem* prescribe que “El mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contestar (sic) a su propio nombre o al del mandante; si contrata a su propio nombre no obliga respecto de terceros al mandante”.

Cuando el contratista en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio otorga poder a una persona, que será su mandatario o apoderado, se establece la posibilidad de que, en virtud de ese mandato, el apoderado intervenga en la audiencia a nombre del contratista. En este punto, de la “representación del contratista”, aplica el Decreto 196 de 1971, que en el artículo 35 dispone que es necesaria la profesión de abogado cuando exista representación de una persona en una actuación ante la Administración, en virtud de un poder o mandato.

De esta manera, cuando el contratista otorga poder a una persona que será su representante, en virtud de ese mandato, el apoderado puede intervenir en la audiencia, sin que sea necesario que el contratista lo haga. En este caso, el apoderado debe ser abogado teniendo en cuenta que va a actuar frente a una autoridad que es la entidad contratante, conforme al artículo 35 del Decreto 196 de 1971.

PODER ESPECIAL – Reglas – Aplicación- Artículo 5 – Decreto Ley 019 de 2012 – Presentación Personal – Circular Externa Única – Deber de las autoridades

Sin embargo, la aplicación tanto del artículo 74 del CGP, así como el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022 deben interpretarse de forma sistemática y coherente con el artículo 5 del Decreto Ley 019 de 2012, que dispone reglas sobre la economía en las actuaciones

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

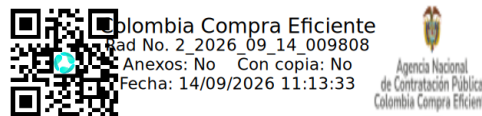
administrativas, cuyo tenor literal establece, en uno de sus apartes: “[...] las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ***ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales***” (énfasis fuera de texto). En este sentido, tratándose de un poder especial para asistir a una audiencia dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio contractual, resulta exigible la autenticación personal, así como la determinación clara de las facultades conferidas en dicho poder. En consecuencia, se configura un mandato especial para las autoridades administrativas, en virtud del cual no resulta procedente otorgar poderes especiales mediante mensaje de datos, tal como lo prevé el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022 para otros escenarios. Ello obedece a que el Decreto Ley 019 de 2012 establece de manera expresa que, tratándose de poderes especiales ante autoridades administrativas, se requiere la nota de presentación personal como requisito de validez y autenticidad.

Esta postura institucional ha sido definida en la Circular Única Externa expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la cual en su numeral 8.2 establece que “Los poderes especiales para actuar en los procesos de contratación deberán presentarse conforme a lo establecido en la normativa vigente, por lo que requieren nota de presentación personal, de conformidad con el artículo 5 del Decreto Ley 019 de 2012”. De este modo, la exigencia de la nota de presentación personal no constituye un requisito accesorio, sino una garantía de que el poder ha sido conferido de manera expresa, consciente y verificable, lo cual resulta indispensable en actuaciones administrativas.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 14 de septiembre de 2026

Señor
María Helena Oidor Triana
malena1508@gmail.com
Bogotá D.C.



Concepto C-1247 de 2026

Temas: DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO – Potestad Sancionatoria del Estado – Actuaciones Contractuales / PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO CONTRACTUAL –Ley 1474 de 2011 – Artículo 86 - Etapas / PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO CONTRACTUAL – Audiencia – Mandato – Poder – Abogado / PODER ESPECIAL – Reglas – Aplicación- Artículo 5 – Decreto Ley 019 de 2012 – Presentación Personal – Circular Externa Única – Deber de las autoridades

Radicación: Respuesta a consulta con radicados No 1_2026_08_06_010454

Estimada Señora Oidor Triana:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, en ejercicio de las competencias otorgadas por los Decretos 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 la Resolución N° 469 del 2025 expedida por esta Agencia, responde la solicitud de consulta del 6 de agosto de 2026, en la cual manifiesta:

“Cordial saludo. Acudo a sus buenos oficios con el fin de solicitar concepto respecto de la aplicación de los artículos 5 y 8 de la Ley 2213 de 2022 en actuaciones eminentemente administrativas adelantadas en materia contractual, tales como los trámites de devolución de pagos de carácter

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

eminentemente administrativa y las audiencias de incumplimiento contractual de acuerdo art 86 de la Ley 1474 de 2011, para la representación de los interesados en dichas actuaciones administrativas resulta aplicable lo previsto en el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022, de manera que los poderes puedan conferirse mediante mensaje de datos sin requerir presentación personal ante Notario, o si, por tratarse de actuaciones administrativas contractuales o de devolución de un saldo por un servicio no prestado por la entidad pública, deben cumplirse requisitos adicionales en la presentación de dichos poderes?”

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

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

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, la Agencia procede a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Resulta aplicable lo previsto en el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022 —en cuanto a la posibilidad de conferir poderes mediante mensaje de datos sin necesidad de presentación personal ante notario— a las

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

actuaciones administrativas de carácter contractual en la audiencia de incumplimiento prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, o en estos casos deben cumplirse requisitos adicionales para la presentación y validez de dichos poderes?

II. Respuesta:

En cuanto al problema jurídico de su consulta, la normativa aplicable al otorgamiento de poderes en materia contractual no se encuentra prevista de manera específica en el sistema de compra pública, razón por la cual resulta necesario acudir a las reglas generales del mandato civil y comercial. En este sentido, el artículo 77 de la Ley 80 de 1993 habilita la aplicación supletoria de las normas que regulan las actuaciones administrativas y, en ausencia de estas, las disposiciones del Código General del Proceso (CGP).

Para ello, hay que tener en cuenta el Decreto 196 de 1971, en su artículo 35, la cual establece que cuando exista representación de una persona ante la Administración en virtud de un poder o mandato, se requiere la intervención de un abogado. De este modo, en el procedimiento sancionatorio contractual la representación debe ser ejercida por un profesional del derecho. A su vez, el artículo 74 del CGP distingue entre poderes generales y especiales: los primeros requieren escritura pública, mientras que los segundos pueden conferirse por documento privado, memorial o incluso verbalmente en audiencia. No obstante, para efectos judiciales, el poder especial debe ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario, con el fin de garantizar la autenticidad y certeza de la voluntad del otorgante.

Por su parte, la Ley 2213 de 2022, en su artículo 5, flexibiliza el otorgamiento de poderes especiales en actuaciones judiciales, permitiendo que se confieran mediante mensaje de datos sin necesidad de firma manuscrita o digital, presumiendo su autenticidad y eliminando la exigencia de presentación personal. Sin embargo, esta disposición se circunscribe al ámbito judicial y debe interpretarse de manera sistemática con las normas que regulan las actuaciones administrativas, en especial, lo regulado en el artículo 5 del Decreto Ley 019 de 2012, que dispone reglas sobre la economía

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en las actuaciones administrativas, cuyo tenor literal establece, en uno de sus apartes: “[...] las autoridades *administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales*” (énfasis fuera de texto). En este sentido, tratándose de un poder especial para asistir a una audiencia dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio contractual, resulta exigible la autenticación personal, así como la determinación clara de las facultades conferidas en dicho poder. En esta línea, se configura un mandato especial para las autoridades administrativas, en virtud del cual no resulta procedente otorgar poderes especiales mediante mensaje de datos, tal como lo prevé el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022 para otros escenarios. Ello obedece a que el Decreto Ley 019 de 2012 establece de manera expresa que, tratándose de poderes especiales ante autoridades administrativas, se requiere la nota de presentación personal como requisito de validez y autenticidad.

Esta postura institucional ha sido definida en la Circular Única Externa expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la cual en su numeral 8.2 establece que “Los poderes especiales para actuar en los procesos de contratación deberán presentarse conforme a lo establecido en la normativa vigente, por lo que requieren nota de presentación personal, de conformidad con el artículo 5 del Decreto Ley 019 de 2012”. De este modo, la exigencia de la nota de presentación personal no constituye un requisito accesorio, sino una garantía de que el poder ha sido conferido de manera expresa, consciente y verificable, lo cual resulta indispensable en actuaciones administrativas.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse el análisis de los problemas específicos que en torno al procedimiento sancionatorio contractual puedan presentarse corresponde adelantarlo a quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo señalado en la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

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

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

En ese orden de ideas, tanto en materia sancionatoria como no sancionatoria, las garantías del debido proceso aplican por expreso mandato constitucional a toda actuación administrativa. Sin embargo, estas deben interpretarse atendiendo a los principios que caracterizan cada escenario, teniendo en cuenta las diferencias entre los procesos judiciales y los procedimientos administrativos. De acuerdo con estas consideraciones la Corte resalta la importancia de aplicar en todos los casos los principios y garantías derivados del debido proceso, pero armonizando los mandatos del artículo 29

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

² *Ibidem*.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

superior con los principios del artículo 209 constitucional, de manera que no se pierda de vista que “mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa [...]”³.

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 es relevante respecto al desarrollo legislativo del debido proceso en la contratación estatal. El mencionado artículo prescribe que este derecho fundamental será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales⁴. Apoyándose en esta norma, así como de las garantías derivadas directamente de la Constitución y otras normas procedimentales, el Consejo de Estado ha sostenido que:

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

Con fundamento en estas consideraciones, la máxima corporación de lo contencioso administrativo concluyó que “no cabe duda alguna en relación con la aplicación del debido proceso en materia contractual y especialmente cuando se trate de decisiones sancionatorias”⁶. Estas ideas son fundamentales, pues permiten afirmar que la Administración se encuentra obligada a respetar las garantías del debido proceso en materia contractual sin importar la declaratoria a realizar o el asunto a decidir.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-640 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴ El artículo 17, inciso primero, de la Ley 1150 de 2007 dispone lo siguiente: “El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato”.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 30 de enero de 2013. Exp. 24.743. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁶ *Ibidem*.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ii. Como manifestación del debido proceso administrativo, el procedimiento sancionatorio contractual regulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las reglas mediante las cuales se garantizan y materializan los derechos y prerrogativas derivados de dicho principio. Estas disposiciones concretan la aplicación del debido proceso en el ámbito sancionatorio contractual, asegurando que las actuaciones de la Administración se desarrollen con respeto a las garantías de defensa, contradicción y legalidad. De conformidad con esta disposición, las entidades sometidas al EGCAP observarán este procedimiento para la declaratoria unilateral del siniestro, del incumplimiento, para hacer efectiva la cláusula penal o las multas pactadas y la declaratoria de caducidad como potestad exorbitante que se funda en el incumplimiento de las obligaciones del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización. En efecto, la caducidad consiste en sancionar al contratista y, a su vez, permitirle a la entidad continuar con la ejecución por otros medios, regulados en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993⁷.

Como precisión previa, vale la pena aclarar que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 regula un procedimiento administrativo sancionatorio dirigido a sujetos específicos: las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública⁸. De ahí que las entidades de *régimen especial*⁹ en materia contractual no pueden aplicar el procedimiento administrativo sancionatorio regulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, al no ser

⁷ En cuanto a la oportunidad para su imposición, el Consejo de Estado ha precisado: “[...] al tenor de las normas que tipifican la caducidad, de acuerdo con los criterios de interpretación gramatical y teleológico – que aquí claramente coinciden –, constituye un requisito legal para declarar la caducidad del contrato que el plazo de ejecución correspondiente no haya expirado, puesto que si ya expiró sin que el contrato se ejecutara, la declaratoria de caducidad no lograría satisfacer uno de los propósitos principales de la norma, cual es permitir, en los términos del artículo 18 de la Ley 80, que “la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista [...]” y conjure, de esta forma, la amenaza que se cierne sobre el interés general, representado en la debida ejecución del objeto contratado” Sección Tercera, Sentencia del 12 de julio de 2012, expediente 15.024 y ponencia de Danilo Rojas Betancourth.

⁸ Así se desprende del primer inciso de aquel artículo, que dice: “Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento [...]».

⁹ Se entiende por entidades de *régimen especial* aquellas que tienen un régimen contractual distinto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y que por regla general se rigen por el derecho privado.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino, por el contrario, entidades exceptuadas de este, salvo remisiones expresas establecidas por la Ley. La norma indicada desarrolla el procedimiento de la siguiente manera:

“Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.”

Cabe destacar que esta norma no cualifica o se circunscribe a ciertos tipos de incumplimiento. En consecuencia, la declaratoria de cualquier incumplimiento, sea total o parcial, o independiente de su gravedad, debe realizarse con plena observancia de las reglas procedimentales del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Esto es así como consecuencia del “principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete”¹⁰. A la misma conclusión se llega si se tiene en consideración la necesidad de respetar el debido proceso en “todas las actuaciones administrativas” como lo dispone el artículo 29 de la Constitución Política.

De conformidad con lo anterior, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece las etapas del procedimiento que se deben seguir, las cuales se sintetizan, de forma esquemática, así:

a) *Citación a audiencia*. Es necesario mencionar expresa y detalladamente los hechos que la soportan, así como, también, adjuntar el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación, enunciar las normas o cláusulas posiblemente violadas y referir las consecuencias que podrían recaer sobre el contratista en el desarrollo de la actuación, citando a la aseguradora cuando la garantía de cumplimiento consista en una póliza.

b) *Audiencia*. En la diligencia intervendrá el jefe de la entidad o su delegado y, posteriormente, se le concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente y al garante, en caso de ser necesario, para que estos presenten sus descargos, aporten y controviertan pruebas y rindan las explicaciones del caso; que trata el artículo

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-317 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

86 de la Ley 1474 de 2011. En este aspecto, la “*Guía para adelantar el Proceso Administrativo Sancionatorio Contractual*”¹¹.— expresa que una vez instalada la audiencia pública prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el funcionario competente debe verificar la asistencia y reconocer la personería jurídica de quienes actúan en el trámite. Posteriormente, procede a exponer las circunstancias de hecho, las normas o cláusulas contractuales presuntamente vulneradas y las posibles consecuencias para el contratista en caso de acreditarse el presunto incumplimiento. La representación legal puede acreditarse mediante poder remitido previamente por los medios dispuestos por la entidad.

En torno al poder, es importante señalar que el artículo 2142 del Código Civil, establece que el mandato es “un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera”. Así mismo, el artículo 2177 *ibidem* prescribe que “El mandatario puede, en el ejercicio de su cargo, contestar (sic) a su propio nombre o al del mandante; si contrata a su propio nombre no obliga respecto de terceros al mandante”.

Cuando el contratista en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio otorga poder a una persona, que será su mandatario o apoderado, se establece la posibilidad de que, en virtud de ese mandato, el apoderado intervenga en la audiencia a nombre del contratista. En este punto, de la “representación del contratista”, aplica el Decreto 196 de 1971, que en el artículo 35 dispone que es necesaria la profesión de abogado cuando exista representación de una persona en una actuación ante la Administración, en virtud de un poder o mandato¹². La Corte Constitucional se refirió a esta norma, manifestando que se encuentra ajustada a la Carta Política, puesto que el legislador puede establecer esta exigencia valorando las necesidades de los administrados en sus intervenciones:

¹¹ Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. Guía para adelantar el Proceso Administrativo Sancionatorio Contractual. Disponible en línea: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-adelantar-el-proceso-sancionatorio-administrativo-contractual>, 2026. p. 45.

¹² Decreto 196 de 1971: Artículo 35. Salvo los casos expresamente determinados en la ley no se requiere ser abogado para actuar ante las autoridades administrativas; pero si se constituye mandatario, éste deberá ser abogado inscrito».

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De lo expuesto se ha de concluir que los derechos a participar en la cosa pública y a demandar de las autoridades pronta y cumplida justicia, aunque expresiones de la misma organización social y estatal, tienen ámbito de aplicación diferente, el cual habrá de ser tenido en cuenta por el legislador al efectuar los desarrollos normativos constitucionalmente autorizados. Empero, resulta relevante aclarar que en materia de participación ante las autoridades administrativas, no siempre es posible establecer una diferencia nítida entre una y otra intervención, porque son variadas las oportunidades en las que la protección de un derecho individual depende de una actuación administrativa y si bien es cierto que las actuaciones de la administración pueden ser objeto de examen judicial, en muchos casos la efectividad de los derechos depende de lo inicialmente actuado y, por ende, de la eficaz intervención que adelante el asociado, ante la administración, en defensa de sus derechos¹³.

De esta manera, cuando el contratista otorga poder a una persona que será su representante, en virtud de ese mandato, el apoderado puede intervenir en la audiencia, sin que sea necesario que el contratista lo haga. En este caso, el apoderado debe ser abogado teniendo en cuenta que va a actuar frente a una autoridad que es la entidad contratante, conforme al artículo 35 del Decreto 196 de 1971¹⁴.

Ahora bien, con respecto a la forma cómo debe brindarse el poder, se precisa que la normativa del sistema de compra pública no prevé disposiciones sobre el otorgamiento de poder para actuar en un proceso de contratación, siendo aplicables las normas generales sobre mandato comercial y mandato civil, las cuales no establecen calidades especiales para el mandatario. En tal sentido, acorde con el artículo 77 de la Ley 80 de 1993, siempre que sean compatibles, es posible recurrir a la aplicación de las normas que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos, y a falta de estas, a las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso. Luego, comoquiera que no

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-507 de 2001. 16 de mayo de 2001. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

¹⁴ MARIN CORTÉS, Fabián G. Derecho de petición y procedimiento administrativo. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. y Centro de Estudios de Derecho Administrativo–CEDA–, primera edición, Bogotá, 2017. p 305 y 306.

“En efecto, se concluyó que cuando se designa mandatario para que actúe ante organizaciones privadas este puede ser cualquiera, sin que requiera una calidad especial, porque en el derecho común, por regla general, no se exige la calidad de abogado para representar a un tercero; mientras que en las actuaciones ante las autoridades el Decreto 196 de 1971 exige esta calidad. En efecto, el artículo 35 establece que, como regla general, las actuaciones ante la administración pública serán directas, pero en caso de constituirse mandatario se exige que sea abogado, requerimiento declarado exequible por la Corte Constitucional”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

existen normas especiales que regulen el poder a efectos de un procedimiento administrativo sancionatorio contractual, debe acudirse a las reglas. Así, se debe tener en cuenta el contenido del artículo 74 del Código General del proceso, respecto de los poderes generales y especiales, el cual señala:

Artículo 74. Poderes. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.

El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario. Las sustituciones de poder se presumen auténticas.

Los poderes podrán extenderse en el exterior, ante cónsul colombiano o el funcionario que la ley local autorice para ello; en ese último caso, su autenticación se hará en la forma establecida en el artículo 251.

Cuando quien otorga el poder fuere una sociedad, si el cónsul que lo autentica o ante quien se otorga hace constar que tuvo a la vista las pruebas de la existencia de aquella y que quien lo confiere es su representante, se tendrán por establecidas estas circunstancias. De la misma manera se procederá cuando quien confiera el poder sea apoderado de una persona.

Se podrá conferir poder especial por mensaje de datos con firma digital. Los poderes podrán ser aceptados expresamente o por su ejercicio.

Este artículo debe tener en cuenta con lo prescrito en la Ley 2213 “Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020 y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones”, la cual en su artículo 5 dispone:

ARTÍCULO 5o. PODERES. Los poderes especiales para cualquier actuación

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

judicial se podrán conferir mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma, se presumirán auténticos y no requerirán de ninguna presentación personal o reconocimiento.

En el poder se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados.

Los poderes otorgados por personas inscritas en el registro mercantil, deberán ser remitidos desde la dirección de correo electrónico inscrita para recibir notificaciones judiciales.

Sin embargo, la aplicación tanto del artículo 74 del CGP, así como el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022 deben interpretarse de forma sistemática y coherente con el artículo 5 del Decreto Ley 019 de 2012, que dispone reglas sobre la economía en las actuaciones administrativas, cuyo tenor literal establece, en uno de sus apartes: “[...] las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ***ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales***” (énfasis fuera de texto). En este sentido, tratándose de un poder especial para asistir a una audiencia dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio contractual, resulta exigible la autenticación personal, así como la determinación clara de las facultades conferidas en dicho poder. En consecuencia, se configura un mandato especial para las autoridades administrativas, en virtud del cual no resulta procedente otorgar poderes especiales mediante mensaje de datos, tal como lo prevé el artículo 5 de la Ley 2213 de 2022 para otros escenarios. Ello obedece a que el Decreto Ley 019 de 2012 establece de manera expresa que, tratándose de poderes especiales ante autoridades administrativas, se requiere la nota de presentación personal como requisito de validez y autenticidad.

Esta postura institucional ha sido definida en la Circular Única Externa expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la cual en su numeral 8.2 establece que “Los poderes especiales para actuar en los procesos de contratación deberán presentarse conforme a lo establecido en la normativa vigente, por lo que requieren nota de presentación personal, de conformidad con el artículo 5 del Decreto Ley 019 de 2012”. De este modo, la exigencia de la nota de presentación personal no constituye un

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

requisito accesorio, sino una garantía de que el poder ha sido conferido de manera expresa, consciente y verificable, lo cual resulta indispensable en actuaciones administrativas.

c) *Decisión.* Debe estar contenida en resolución motivada donde se consigne, por un lado, lo ocurrido en el desarrollo de la diligencia y, por el otro, lo relativo a la imposición o no de multas y sanciones o la declaratoria de incumplimiento del contrato estatal. Contra la decisión únicamente procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma diligencia. Ambas decisiones se entenderán notificadas en audiencia. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio del control judicial que podría llegar a efectuarse.

Así las cosas, las etapas principales del procedimiento sancionatorio contractual deben observarse en su integridad, garantizando el respeto al debido proceso y la coherencia normativa. En caso de presentarse vacíos o lagunas jurídicas, corresponde acudir de manera supletoria a las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), al Código General del Proceso (CGP) y a los mandatos especiales que regulan la actuación de las autoridades, como ocurre con el Decreto Ley 019 de 2012, que introduce reglas de simplificación y economía procesal en las actuaciones administrativas.

iii. Al margen de la explicación precedente debe advertirse el análisis de los problemas específicos que en torno al procedimiento sancionatorio contractual puedan presentarse corresponde adelantarlos a quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo señalado en la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad pública definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV. Referencias normativas

- Constitución Política de 1991, artículos 29 y 209.
- Código Civil, artículos 2142 y 2177.
- Decreto 196 de 1971, artículo 35.
- Ley 80 de 1993, artículo 77.
- Ley 1150 de 2007, artículo 17.
- Ley 1474 de 2011, artículo 86.
- Ley 1564 de 2012, artículo 74.
- Decreto Ley 019 de 2012, artículo 5.
- Ley 2213 de 2022, artículo 5.
- Circular Externa Única, numeral 8.2.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre el procedimiento administrativo sancionatorio en los conceptos C-147 del 17 de marzo de 2020, C-219 del 29 de abril de 2020, C-434 del 29 de julio de 2020, C-569 del 31 de agosto de 2020, C-641 del 4 de noviembre de 2020, C-060 del 8 de marzo de 2021, C-528 del 5 de abril de 2021, C-420 del 25 de agosto de 2022, C-720 del 25 de enero de 2022, C-085 del 29 de abril de 2022, C-125 del 23 de marzo de 2022, C-195 del 12 de abril de 2022, C-208 del 26 de abril de 2022, C-238 del 27 de abril de 2022, C-866 del 20 de diciembre de 2022, C-034 de 09 de marzo de 2023, C-140 del 13 de junio de 2023, C-227 del 07 de julio del 2023 y C-047 del 25 de abril de 2024, C-1208 del 7 de octubre de 2025, C-1497 del 30 de octubre de 2025, C-1503

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

del 26 de noviembre de 2025, C-1127 del 29 de julio de 2026, C-1113 del 25 de agosto de 2026, entre otros. En cuanto al poder especial en las actuaciones administrativas se destaca la Circular Externa Única de la Agencia y los conceptos C-046 del 19 de febrero de 2020, C- 753 del 8 de febrero de 2022, C-968 del 28 de julio de 2026, entre otros. En todo caso, se realizó efectuar un análisis específico de los poderes especiales dentro del Procedimiento Sancionatorio Contractual, dado que en este escenario la representación jurídica de los contratistas frente a la Administración exige un régimen más estricto que el previsto para otras actuaciones. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Las garantías no son un requisito formal: son el instrumento con el que se protege el patrimonio público frente a los riesgos del contrato. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a consultar la nueva versión de la **Guía para la Exigencia y Constitución de Garantías en los Procesos de Contratación**, dirigida a las entidades sometidas al EGCAP y a las de regímenes exceptuados, así como a proveedores y órganos de control. Encontrarás orientaciones sobre las clases de garantías admisibles, la correspondencia entre riesgos asignados y amparos exigidos, su suficiencia y vigencia, y el procedimiento para hacerlas efectivas. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-garantias-en-procesos-de-contratacion>

De otro lado, te contamos que el Decreto 287 del 19 de marzo de 2026 sustituyó los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. del Decreto 1082 de 2015 y estructuró el **Sistema Integral de Preferencias en favor de las personas con discapacidad**, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Para orientar su aplicación, esta Agencia expidió la **Circular Externa 003 del 12 de mayo de 2026**, en la que precisa quiénes son los beneficiarios, las cinco medidas que integran el sistema y su obligatoriedad según la modalidad de selección, y el régimen de transición aplicable a los procesos en curso. Consúltala

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-003-de-2026>

Recuerda también que la **información sobre sanciones e inhabilidades** solo cumple su función preventiva si llega oportunamente a los registros públicos. Sobre este deber, esta Agencia expidió la **Circular Externa 002 del 5 de mayo de 2026**, dirigida a todas las entidades del Estado sin distinción de su régimen contractual, en la que reitera la obligatoriedad de reportar caducidades, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento e inhabilidades ante las Cámaras de Comercio, la Procuraduría General de la Nación y el SECOP, e indica los responsables, los portales dispuestos para el efecto y las consecuencias disciplinarias de omitir este deber. Consúltala aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-002-de-2026>

Finalmente, si quieres seguir de cerca la actividad de la Agencia, la tercera edición de 2026 del **Radar de la Compra Pública** reúne, entre otros contenidos, la Circular Externa 003 de 2026, el Decreto 552 de 2026, un estudio sobre inteligencia artificial en la compra pública, los avances de la Relatoría, análisis jurisprudencial, conceptos jurídicos destacados y la oferta de la Escuela Virtual ANCP-CCE. Descárgalo aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/boletin/boletin-edicion-n-3-de-2026-radar-de-la-compra-publica>

Por último, aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Formulario web para PQRS:
<https://www.colombiacompra.gov.co/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

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,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro R. Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE