

# **LA TENSIÓN ENTRE LA EFICACIA ADMINISTRATIVA Y LAS GARANTÍAS DEL CONTRATISTA: RETOS Y PROPUESTAS PARA LA DECLARATORIA DE CADUCIDAD EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA**

**The Tension Between Administrative Efficiency and Contractor Guarantees: Challenges and Proposals for the Declaration of Termination for Default in Colombian Government Procurement.**

Ricardo Arias Beltrán<sup>8</sup>

## **Resumen**

La caducidad contractual, prevista en el Artículo 18 de la Ley 80 de 1993, constituye una de las manifestaciones más relevantes de las cláusulas excepcionales de la Administración, orientada a garantizar la protección del interés general frente a incumplimientos graves y directos del contratista. Sin embargo, la exigencia del procedimiento establecido en el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 introduce una tensión entre la necesidad de eficacia administrativa —para evitar la parálisis de los contratos y garantizar la satisfacción de necesidades colectivas— y la obligación de salvaguardar las garantías procesales del contratista. Este artículo analiza la evolución normativa y jurisprudencial sobre la caducidad, su naturaleza sancionatoria, los límites materiales y procedimentales que la enmarcan, y propone alternativas de eficiencia que permitan equilibrar el principio de eficacia de la función administrativa con el derecho fundamental al debido proceso.

## **Palabras clave**

Caducidad contractual, Potestad sancionatoria, Debido proceso, Contratación estatal, Eficacia administrativa.

---

<sup>8</sup> Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Ciencia Política y Magister en Derecho. CVLAC:, Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=DsrnIWUAAAAJ>, Director de la firma JurisQualitas S.A.S. Correo electrónico: [ricardoarias@gmail.com](mailto:ricardoarias@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7025-2552>.

## **Abstract**

Contract termination due to expiration, provided in Article 18 of Law 80 of 1993, is one of the most significant expressions of the Administration's exceptional powers, aimed at protecting the public interest against serious and direct breaches by contractors. However, the mandatory procedure established in Article 86 of Law 1474 of 2011 creates tension between the need for administrative efficiency—to prevent contractual paralysis and ensure the fulfillment of collective needs—and the obligation to safeguard contractors' procedural guarantees. This article analyzes the regulatory and jurisprudential evolution of contract termination, its sanctioning nature, and the material and procedural limits that frame it, while proposing efficiency-oriented alternatives that balance the principle of administrative effectiveness with the fundamental right to due process.

## **Keywords**

Contract termination, sanctioning power, due process, public procurement, administrative efficiency.

## **Introducción**

La contratación estatal constituye uno de los instrumentos más relevantes a través de los cuales el Estado colombiano materializa sus fines, en particular, la satisfacción de necesidades colectivas y la garantía de la prestación continua de los servicios públicos. El marco normativo colombiano, encabezado por la Ley 80 de 1993, dotó a las entidades públicas de poderes excepcionales que buscan asegurar que los contratos no se conviertan en un obstáculo para el cumplimiento de los fines estatales. Dentro de estas prerrogativas se encuentra la caducidad, que permite terminar anticipadamente un contrato cuando el incumplimiento del contratista es tan grave que amenaza con paralizar la ejecución.

No obstante, el desarrollo normativo y jurisprudencial posterior ha reconocido que la caducidad no puede imponerse como una sanción “de plano”, sino que exige la aplicación de un procedimiento administrativo sancionatorio que respete los principios del debido proceso, la defensa y la contradicción. El Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) estableció un procedimiento especial de

audiencias públicas, pruebas y recursos, aplicable también a la caducidad contractual, lo cual ha generado tensiones entre la eficacia que demanda la ejecución oportuna de los contratos y las garantías que protege el orden constitucional.

Este trabajo plantea, entonces, un examen crítico de esa tensión: por un lado, la necesidad de proteger a la población beneficiaria de la parálisis de los contratos; por otro, la obligación de preservar las garantías procesales del contratista. La hipótesis central es que el modelo vigente, aunque garantiza los derechos fundamentales, sacrifica en algunos casos la eficacia administrativa, y requiere ajustes normativos y procedimentales para equilibrar ambos valores.

### **Marco normativo de la caducidad contractual**

El Artículo 18 de la Ley 80 de 1993:

- La caducidad contractual fue incorporada al ordenamiento jurídico colombiano en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, dentro de las denominadas cláusulas excepcionales al derecho común. Esta disposición establece que las entidades estatales podrán estipular que, en caso de presentarse un incumplimiento grave de las obligaciones del contratista que afecte directamente la ejecución del contrato y evidencie la posibilidad de su paralización, se declare la terminación anticipada del mismo mediante acto administrativo debidamente motivado, con la consecuente orden de liquidación en el estado en que se encuentre (*Congreso de la República*, 1993).

Dicha norma persigue un doble propósito: de un lado, garantizar la prevalencia del interés general, evitando que la inejecución del contrato frustre los fines del Estado; y de otro, dotar a la Administración de herramientas eficaces para el control de la ejecución contractual, permitiéndole apartarse del principio de conmutatividad propio del derecho privado. La caducidad, entonces, se erige como una medida de excepción, de naturaleza anómala y no deseada, pero necesaria en supuestos de incumplimiento de tal magnitud que torne inviable la ejecución del objeto contractual (Santofimio, 2005).

### **Límites materiales y procedimentales**

El alcance de esta potestad ha sido delimitado por la jurisprudencia contencioso-administrativa, que ha insistido en que la caducidad no puede declararse por cualquier incumplimiento, sino únicamente frente a aquellos que afecten de manera grave la ejecución del contrato, amenazando con su paralización. La Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que los límites materiales para el ejercicio de esta potestad son: i) la existencia de un incumplimiento principal y cualificado a cargo del contratista, ii) que dicho incumplimiento afecte directamente la ejecución contractual, iii) que evidencie riesgo de paralización, iv) que no provenga de conductas imputables a la entidad contratante, y v) que su declaratoria esté precedida de audiencia al contratista, en atención al artículo 29 de la Constitución Política (*Consejo de Estado*, 2013, p. 6).

Además, se ha establecido un límite temporal: la caducidad solo puede declararse durante el plazo de ejecución del contrato, mientras se encuentre vigente, y no en la etapa posterior de liquidación (*Consejo de Estado*, 1998). Este requisito de oportunidad obedece a la naturaleza preventiva de la figura: busca evitar la parálisis durante la ejecución, no sancionar incumplimientos ya consumados cuando el contrato se encuentra en fase de cierre.

El respeto a los procedimientos previos resulta igualmente indispensable. La jurisprudencia ha resaltado que la Administración, al ejercer esta potestad, se coloca en una posición de supremacía frente al contratista, lo que obliga a respetar el derecho de defensa, la contradicción de las pruebas y la motivación suficiente del acto administrativo (*Consejo de Estado*, 2013).

### **Naturaleza sancionatoria**

La naturaleza sancionatoria de la caducidad ha sido ampliamente reconocida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. Aunque se justifica como una medida para salvaguardar el interés general, sus efectos exceden lo meramente conmutativo, en tanto generan consecuencias desfavorables adicionales para el contratista, entre ellas la imposibilidad de contratar con el Estado durante cinco años (*Congreso de la República*, 1993, Art. 8, lit. c).

Por esa razón, la Corte Constitucional ha advertido que la caducidad no puede imponerse sin respetar las garantías mínimas del debido proceso administrativo. En la *Sentencia C-949 de 2001*, el alto tribunal señaló que el carácter sancionatorio de las potestades excepcionales exige la aplicación plena de los principios de contradicción, defensa y presunción de inocencia (*Corte Constitucional*, 2001).

En la misma línea, el Consejo de Estado ha considerado que la caducidad “no constituye un acto discrecional absoluto, sino una potestad reglada y de uso restrictivo, sometida a los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad” (*Consejo de Estado*, 2013, p. 8).

En suma, la caducidad contractual constituye una figura que, aunque prevista como un mecanismo de protección del interés público, es esencialmente sancionatoria, razón por la cual exige un procedimiento previo que garantice el derecho fundamental de defensa y evite que la Administración incurra en arbitrariedades.

### **El procedimiento sancionatorio del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011**

#### **Fundamento y alcance**

El Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, también conocido como Estatuto Anticorrupción, introdujo un procedimiento específico para la imposición de sanciones en materia contractual, buscando consolidar un marco garantista y uniforme para las entidades públicas. Su campo de aplicación no se limita únicamente a las multas o a la declaratoria de incumplimiento, sino que abarca también la caducidad contractual, en tanto esta última produce efectos sancionatorios de gran magnitud para el contratista (*Congreso de la República*, 2011).

La norma establece que la Administración debe garantizar un trámite con audiencia pública, contradicción probatoria y recurso de reposición, asegurando que las decisiones sancionatorias no se adopten de manera automática o discrecional. Se trata, en palabras de la Corte Constitucional, de un mecanismo que materializa el principio de que “toda actuación administrativa sancionatoria debe ser respetuosa de las garantías del Artículo 29 de la Constitución Política” (*Corte Constitucional*, Sentencia C-699/15).

En consecuencia, este procedimiento ha sido entendido como un verdadero estatuto procesal sancionatorio contractual, cuya aplicación resulta ineludible para la declaratoria de caducidad prevista en el Artículo 18 de la Ley 80 de 1993.

## **Estructura procedimental**

El procedimiento sancionatorio diseñado por el legislador tiene varias etapas secuenciales que buscan armonizar la eficacia administrativa con la protección de los derechos del contratista:

1. Informe de supervisión o interventoría: Documento inicial que da cuenta del presunto incumplimiento, sus circunstancias y los soportes probatorios.
2. Citación a audiencia: Acto mediante el cual la entidad convoca al contratista y a su garante, precisando los cargos, los hechos y las cláusulas presuntamente vulneradas.
3. Audiencia pública: Espacio de contradicción, en el cual el contratista puede presentar descargos, aportar pruebas y controvertir las allegadas por la entidad.
4. Decreto y práctica de pruebas: El ordenador del gasto, como autoridad competente, debe valorar la pertinencia y conducencia de las pruebas solicitadas, en consonancia con el principio de búsqueda de la verdad material (*Colombia Compra Eficiente*, 2025, pp. 21-25).
5. Decisión de fondo: Acto administrativo motivado que determina la existencia o no del incumplimiento, pudiendo declarar la caducidad del contrato.
6. Recurso de reposición: Medio de impugnación inmediato, que debe resolverse en audiencia, como garantía de doble examen dentro de la vía administrativa.

Este esquema procesal es coherente con los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución Política, que exige eficacia, economía y celeridad, pero siempre bajo parámetros de igualdad, moralidad e imparcialidad.

## **Garantías procesales reforzadas**

El legislador quiso otorgar un carácter reforzado a las garantías procesales del contratista. Entre ellas destacan:

1. Derecho de defensa: Posibilidad de exponer sus argumentos frente a los cargos formulados.
2. Derecho de contradicción: Facultad para controvertir la prueba en su contra y aportar la propia.
3. Presunción de inocencia: La carga de la prueba recae sobre la entidad contratante, quien debe demostrar la gravedad y la entidad del incumplimiento (*Corte Constitucional*, Sentencia C-1076/02).
4. Principio de proporcionalidad: La sanción debe ser idónea, necesaria y razonable frente a la afectación contractual.
5. Recursos efectivos: La procedencia del recurso de reposición garantiza un control inmediato de la decisión adoptada.

El Consejo de Estado ha enfatizado que, por el carácter sancionatorio de la caducidad, la Administración debe observar escrupulosamente el debido proceso: “la caducidad no constituye un acto discrecional absoluto, sino el resultado de un procedimiento contradictorio donde se verifique la gravedad del incumplimiento” (*Consejo de Estado*, Sección Tercera, Rad. 25000-23-26-000-2002-01795-01, 2013, p. 8).

### **Relación entre el Artículo 18 de la Ley 80 de 1993 y el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011**

El debate doctrinal se ha centrado en si la caducidad puede declararse directamente con base en el Artículo 18 de la Ley 80, o si debe necesariamente tramitarse bajo el esquema del Artículo 86 de la Ley 1474. La posición dominante sostiene que, dada su naturaleza sancionatoria y sus consecuencias inhabilitantes, la caducidad debe enmarcarse en el procedimiento sancionatorio garantista.

La jurisprudencia ha precisado que el artículo 18 otorga la facultad material, pero el artículo 86 fija el procedimiento formal de ejercicio. En tal sentido, la caducidad no es autónoma en su trámite: requiere la aplicación del modelo del artículo

86, so pena de nulidad por violación del debido proceso (*Consejo de Estado*, Sección Tercera, Rad. 14821, 1998).

Este entendimiento armoniza las potestades excepcionales con los derechos fundamentales, evitando que la Administración pueda, bajo el pretexto de la urgencia contractual, desconocer el mínimo garantista.

### **Evaluación crítica**

El diseño procesal del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 ha significado un avance indiscutible en términos de protección de derechos, pero no está exento de críticas. En la práctica, la exigencia de audiencias, pruebas y recursos ha derivado en una dilación considerable de los procedimientos, con la consecuencia de que contratos de alto impacto social —como los relacionados con alimentación escolar, infraestructura vial o proyectos de acueducto— permanezcan paralizados durante meses, afectando directamente a comunidades enteras.

En palabras de la doctrina, se trata de un ejemplo paradigmático de la tensión entre “el deber de eficacia de la función administrativa y la salvaguarda del derecho fundamental al debido proceso” (Matallana, 2018, p. 212). El reto normativo y administrativo consiste en encontrar fórmulas procesales que permitan agilizar el trámite sin sacrificar el núcleo esencial de las garantías del contratista.

### **La tensión entre eficacia administrativa y garantías del contratista: La parálisis contractual como problema estructural**

La caducidad contractual cumple la función de proteger al interés general frente a incumplimientos graves que amenacen la ejecución de un contrato estatal. Sin embargo, en la práctica, la aplicación del procedimiento del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 ha generado un escenario complejo: mientras se adelanta el trámite garantista, los contratos permanecen paralizados, sin que se satisfagan las necesidades colectivas que motivaron su celebración.

En sectores críticos como la alimentación escolar, la infraestructura vial o los proyectos de acueducto y saneamiento básico, la demora en adoptar una decisión de caducidad tiene un impacto directo sobre derechos fundamentales de la población beneficiaria. Así, el interés general que pretende proteger la caducidad se ve afectado por el mismo procedimiento que busca garantizar la defensa del contratista.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha advertido que la caducidad es una herramienta de excepción que sólo puede declararse cuando la inejecución contractual “hace nugatorio el cumplimiento de las prestaciones y evidencia la posibilidad de parálisis” (*Consejo de Estado*, 2013, p. 7). No obstante, esa parálisis también puede ser producto del propio procedimiento sancionatorio, que se extiende durante meses antes de adoptar una decisión definitiva.

### **Impacto social y derechos comprometidos**

La demora en la declaratoria de caducidad no es un simple problema de gestión administrativa: tiene consecuencias jurídicas y sociales relevantes. En primer lugar, compromete el principio de eficacia de la función administrativa (Art. 209 C.P.), que exige que las decisiones estatales se traduzcan en resultados concretos para la comunidad. En segundo lugar, afecta derechos fundamentales, como el acceso a la educación, al agua potable o a la salud, cuando la parálisis contractual incide directamente en la prestación de estos servicios.

Por ejemplo, en un caso de la jurisdicción contenciosa, se analizó la suspensión prolongada de un contrato de construcción de un hospital regional, cuya ejecución quedó detenida durante el trámite sancionatorio. El Consejo de Estado advirtió que, si bien la protección del debido proceso del contratista es esencial, el Estado no puede desatender su deber constitucional de garantizar el acceso a los servicios de salud, lo que exige decisiones oportunas (*Consejo de Estado*, Sección Tercera, Sentencia Rad. 38572, 2018).

Así, el dilema central radica en que la garantía de los derechos procesales del contratista no puede convertirse en un obstáculo para los derechos fundamentales de la comunidad.

## **La demora procedimental como déficit de eficacia**

El procedimiento del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, pese a su valor garantista, se ha caracterizado por su extensión y complejidad. Etapas como la citación, la audiencia de descargos, el decreto y práctica de pruebas, y la decisión con recurso de reposición, pueden tardar varios meses. En contratos de ejecución corta o de necesidades urgentes, este tiempo resulta incompatible con la finalidad de la caducidad: evitar la parálisis del objeto contractual.

La doctrina ha señalado que se configura aquí una verdadera “colisión de principios”: de un lado, el principio de eficacia, economía y celeridad de la función administrativa (Art. 209 C.P.), y del otro, el principio de debido proceso y derecho de defensa del contratista (Art. 29 C.P.) (Matallana, 2018, p. 217). El legislador no diseñó mecanismos de equilibrio suficientes, lo que genera un déficit estructural en la aplicación práctica de la caducidad.

## **Derecho comparado**

Un análisis comparado evidencia que otros ordenamientos han adoptado soluciones más expeditas. En España, la Ley de Contratos del Sector Público (2017) prevé la resolución de los contratos por incumplimiento en un procedimiento administrativo abreviado, con la posibilidad de una fase judicial posterior (Fernández & Jiménez, 2019). En Chile, la Ley 19.886 faculta a la Administración para terminar unilateralmente contratos en casos de incumplimiento grave, mediante actos motivados que, aunque sujetos a control judicial, no requieren de un procedimiento sancionatorio complejo (Vergara, 2020).

Estas experiencias sugieren que la eficacia en la terminación anticipada de contratos no es incompatible con la protección de derechos, siempre que se establezcan mecanismos de control judicial o posterior revisión que suplan la ausencia de un procedimiento administrativo largo.

## **Un dilema constitucional**

La tensión entre eficacia administrativa y garantías del contratista constituye, en última instancia, un dilema constitucional. El Artículo 2 de la Constitución Política impone al Estado

el deber de garantizar la efectividad de los derechos de las personas, mientras que el artículo 29 asegura la protección del debido proceso. Ambos son principios de rango constitucional, cuya aplicación simultánea puede entrar en conflicto en el contexto de la contratación estatal.

De acuerdo con la teoría de Robert Alexy, los principios son mandatos de optimización, que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas (Alexy, 2002, p. 75). Cuando dos principios entran en tensión, como en este caso la eficacia administrativa y el debido proceso, la solución no consiste en anular uno de ellos, sino en aplicar una ponderación que determine cuál debe prevalecer en la situación concreta, atendiendo a criterios de proporcionalidad.

Aplicando esta metodología, es posible afirmar que cuando la caducidad contractual se relaciona con contratos de especial trascendencia social, por ejemplo, aquellos dirigidos a garantizar el derecho a la alimentación, la salud o la educación de los niños, niñas y adolescentes, debe reconocerse que el interés superior del menor, consagrado en el Artículo 44 de la Constitución, adquiere un peso específico mayor. En estos casos, la prevalencia de los derechos fundamentales de la niñez justifica que el principio de eficacia administrativa se optimice al máximo, incluso si ello implica flexibilizar ciertos aspectos procedimentales del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Así, frente a un contrato de alimentación escolar paralizado por el trámite sancionatorio, la ponderación exige que el Estado adopte medidas inmediatas que permitan garantizar la continuidad del servicio, pues el derecho a la alimentación equilibrada de los niños no puede verse sacrificado por la demora de un procedimiento. De igual manera, en contratos de infraestructura hospitalaria o de suministro de medicamentos esenciales para menores de edad, la ponderación entre principios debería inclinarse a favor de la eficacia administrativa, al ser los derechos de la infancia prevalentes sobre los derechos de los demás (*C.P.*, Art. 44).

En este escenario, la ponderación alexyana permite sostener que el debido proceso no desaparece, sino que se adapta a los parámetros de proporcionalidad.

El procedimiento del Artículo 86 debe aplicarse, pero con mecanismos expeditos —como la reducción de plazos, la aplicación de medidas cautelares o la habilitación de procedimientos abreviados— que aseguren simultáneamente el derecho de defensa del contratista y la satisfacción inmediata de los derechos fundamentales de los niños.

En consecuencia, el dilema constitucional se resuelve no en términos de exclusión, sino de prevalencia ponderada: en contratos relacionados con la niñez, el principio de eficacia administrativa debe recibir mayor peso en la balanza, pues el interés superior de los menores impone al Estado un deber reforzado de protección.

### **Crítica al modelo vigente: Exceso de formalismos y déficit de eficacia**

El procedimiento sancionatorio previsto en el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, aunque concebido para reforzar las garantías del contratista, ha terminado generando un exceso de formalismos que comprometen la eficacia de la función administrativa. La exigencia de audiencias sucesivas, la práctica amplia de pruebas y la resolución en audiencia de los recursos producen, en la práctica, una extensión temporal que resulta incompatible con el mandato de eficacia, celeridad y economía previsto en el artículo 209 de la Constitución Política (*Colombia*, 1991).

Como lo ha señalado el Consejo de Estado, la caducidad debe ser un mecanismo para prevenir la parálisis contractual y no una causa adicional de ineficacia. En la Sentencia Rad. 25000-23-26-000-2002-01795-01, la Sección Tercera advirtió que la Administración debe actuar de manera diligente para evitar que la protección del debido proceso se convierta en una carga que frustre la finalidad misma del contrato (*Consejo de Estado*, 2013, p. 9).

En la práctica, sin embargo, el modelo vigente ralentiza la decisión, obligando a las entidades a soportar contratos suspendidos durante meses, lo que afecta tanto la continuidad en la prestación de servicios públicos como la confianza ciudadana en la gestión contractual.

### **Incoherencia normativa y vacíos de articulación**

Otro de los problemas identificados radica en la falta de coherencia normativa. El Artículo 18 de la Ley 80 de 1993 autoriza a la entidad a declarar la caducidad mediante acto administrativo motivado (*Congreso de la República*, 1993), pero el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 exige un procedimiento garantista completo para todas las sanciones contractuales (*Congreso de la República*, 2011). Esta dualidad ha generado confusión en la práctica administrativa y ha dado lugar a decisiones judiciales contradictorias, donde se cuestiona si la entidad aplicó el trámite correcto.

La doctrina ha señalado que la falta de articulación entre ambas disposiciones configura una “zona gris procedimental”, en la que las entidades enfrentan un riesgo constante de nulidad de sus actos por supuesta violación del debido proceso (Matallana, 2018, p. 224). Esta incertidumbre normativa alimenta la litigiosidad y debilita la seguridad jurídica en el régimen de contratación estatal.

### **Afectación de derechos colectivos y del interés general**

La aplicación rígida del procedimiento del Artículo 86 ha tenido consecuencias negativas en la garantía de derechos colectivos. Como se señaló en el dilema constitucional, contratos vinculados con la niñez —alimentación escolar, salud infantil, acceso a agua potable en comunidades vulnerables— han quedado paralizados en espera de una decisión sancionatoria. Ello supone un déficit de protección del interés general, contrario al mandato del Artículo 2 de la Constitución, que obliga al Estado a garantizar la efectividad de los derechos (Colombia, 1991).

En estos casos, la ponderación de principios de Robert Alexy resulta esclarecedora: al no modular adecuadamente la relación entre eficacia administrativa y debido proceso, el legislador diseñó un procedimiento que, en la práctica, sacrifica la protección inmediata de los derechos colectivos en favor de una garantía procesal que podría protegerse de manera menos gravosa (Alexy, 2002).

### **Litigiosidad y costos de transacción**

El modelo vigente también ha contribuido al incremento de la litigiosidad contractual. La falta de claridad en la aplicación de los Artículos 18 de la Ley 80 de 1993 y 86 de la Ley

1474 de 2011 ha generado un alto volumen de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de caducidad, las cuales, en muchos casos, prosperan por vicios de procedimiento.

De acuerdo con datos de la Sección Tercera del Consejo de Estado, entre 2010-2020 se presentó un aumento significativo en los litigios relacionados con la declaratoria de caducidad, siendo una de las principales causas la indebida aplicación del procedimiento (*Consejo de Estado, 2020*). Esto no solo sobrecarga la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que eleva los costos de transacción para el Estado, al destinar recursos humanos y financieros a la defensa judicial en lugar de a la ejecución de políticas públicas.

### **Riesgo de ineficacia del poder sancionador**

Finalmente, la crítica más contundente al modelo vigente es que, lejos de fortalecer la potestad sancionadora de la Administración, la ha debilitado. Un procedimiento extenso y complejo, sumado a la falta de articulación normativa, ha llevado a que en múltiples casos las entidades opten por no declarar la caducidad, prefiriendo negociar o esperar la terminación natural del contrato, con la consecuente impunidad frente a incumplimientos graves.

Como lo advierte Santofimio, “una potestad sancionadora que no se ejerce de manera oportuna pierde legitimidad y eficacia, pues el mensaje que transmite es el de tolerancia frente al incumplimiento” (2015, p. 198). Así, el modelo actual corre el riesgo de desnaturalizar la caducidad contractual, transformándola en una herramienta inoperante frente a los objetivos del interés general.

### **Propuestas de eficiencia en el procedimiento de caducidad contractual**

El diagnóstico realizado permite concluir que la tensión entre eficacia administrativa y garantías del contratista no puede resolverse mediante la eliminación de derechos, sino a través de un diseño procesal más equilibrado, que optimice la función administrativa sin sacrificar el núcleo esencial del debido proceso. A continuación, se plantean propuestas de eficiencia normativa y práctica.

## **Procedimiento abreviado para contratos de alto impacto social**

En concordancia con la teoría de los principios de Robert Alexy, en escenarios donde están comprometidos derechos prevalentes —como los de la niñez en virtud del Artículo 44 constitucional— debe otorgarse mayor peso a la eficacia administrativa. Por ello, se propone diseñar un procedimiento abreviado de caducidad, aplicable a contratos estratégicos en sectores como salud, educación, agua potable y alimentación escolar.

Este procedimiento podría reducir plazos de citación y de práctica de pruebas, sin eliminar la audiencia pública ni el recurso de reposición, garantizando así un equilibrio entre la celeridad y las garantías procesales (Alexy, 2002).

## **Audiencias preventivas de advertencia**

En aplicación del principio de economía procesal, las entidades podrían instaurar audiencias preventivas de advertencia, convocadas ante el primer indicio de incumplimiento grave. Estas audiencias no tendrían un carácter sancionatorio inmediato, sino correctivo, ofreciendo al contratista la oportunidad de subsanar antes de llegar a la declaratoria de caducidad.

El Consejo de Estado ha reconocido que las medidas de advertencia temprana son compatibles con el principio de proporcionalidad y pueden contribuir a prevenir sanciones más gravosas (*Consejo de Estado*, Sección Tercera, Rad. 31817, 2016).

## **Medidas cautelares contractuales**

Se propone habilitar a las entidades para adoptar medidas cautelares contractuales, tales como la suspensión parcial de obligaciones o la designación de un interventor reforzado, cuando exista riesgo de paralización. Estas medidas permitirían garantizar la continuidad de servicios esenciales mientras se adelanta el procedimiento sancionatorio.

La Corte Constitucional ha señalado que “el principio de eficacia impone a la Administración el deber de adoptar medidas provisionales para evitar que la garantía de un derecho se torne ilusoria” (*Corte Constitucional*, Sentencia T-299/08).

### **Unificación normativa y guías técnicas**

Es indispensable superar la dualidad entre el Artículo 18 de la Ley 80 de 1993 y el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Se recomienda una reforma legislativa que unifique el régimen de caducidad bajo un procedimiento claro y diferenciado por tipología contractual.

Mientras tanto, *Colombia Compra Eficiente* y las entidades rectoras de la contratación estatal deberían expedir guías técnicas vinculantes, que establezcan criterios uniformes para la aplicación del procedimiento de caducidad, la valoración probatoria y la motivación de los actos administrativos (*Colombia Compra Eficiente*, 2025).

### **Digitalización integral del procedimiento sancionatorio**

El uso de herramientas digitales, como audiencias virtuales, expedientes electrónicos y notificaciones en línea, puede reducir sustancialmente los tiempos de decisión. La Ley 1437 de 2011 ya habilita la tramitación electrónica de actuaciones administrativas (Art. 53), lo cual debería aplicarse plenamente en materia de caducidad.

En este sentido, la experiencia de algunas entidades estatales haciendo uso del procedimiento sancionatorio digital demuestra que la virtualización contribuye a la transparencia y a la celeridad sin menoscabar el derecho de defensa.

### **Proporcionalidad reforzada en la aplicación de sanciones**

La caducidad, por su carácter extremo, debe reservarse a casos en los que el incumplimiento sea grave, directo y amenace con paralizar el contrato. En otros supuestos, las entidades deberían optar por sanciones menos gravosas, como la imposición de multas o la ejecución de garantías.

La doctrina ha señalado que la aplicación desproporcionada de la caducidad desnaturaliza la función sancionadora y puede generar un efecto inhibitorio en la contratación pública (Santofimio, 2015, p. 200).

Las propuestas aquí formuladas permiten replantear el modelo vigente, combinando la eficacia administrativa con el respeto al debido proceso. Se trata de un rediseño orientado a la protección simultánea del interés general y de los derechos fundamentales, bajo un esquema en el cual la caducidad contractual deje de ser un procedimiento lento e ineficaz, para convertirse en una herramienta ágil, proporcional y garantista.

## **Conclusiones**

1. La caducidad contractual en Colombia refleja, en su diseño y aplicación, la tensión permanente entre la eficacia administrativa y las garantías del contratista. El análisis efectuado permite arribar a las siguientes conclusiones:
2. Naturaleza dual de la caducidad: Se trata de una figura que combina un propósito preventivo y resarcitorio con claros efectos sancionatorios, lo que exige sujeción plena al debido proceso.
3. Avance garantista del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011: La introducción de un procedimiento sancionatorio uniforme consolidó la protección del derecho de defensa y contradicción. Sin embargo, en la práctica ha generado dilaciones incompatibles con los principios de eficacia, economía y celeridad de la función administrativa.
4. Dilema constitucional: La tensión entre los Artículos 2 y 29 de la Constitución debe resolverse mediante la ponderación de principios, en línea con la teoría de Robert Alexy. En contratos de alto impacto social, especialmente aquellos que comprometen derechos prevalentes de los niños (Art. 44 C. P.), el principio de eficacia administrativa debe recibir un peso mayor, sin desconocer el núcleo esencial del debido proceso.
5. Déficit de articulación normativa: La coexistencia de los Artículos 18 de la Ley 80 de 1993 y 86 de la Ley 1474 de 2011 ha generado inseguridad jurídica, incrementando la litigiosidad y debilitando la eficacia del poder sancionador del Estado.
6. Impacto social de la parálisis contractual: La suspensión prolongada de contratos estratégicos (alimentación escolar, salud, infraestructura básica) afecta derechos

fundamentales y colectivos, lo que revela la necesidad de replantear el procedimiento vigente.

7. Propuestas de eficiencia:

- a. Procedimiento abreviado para contratos de alto impacto social.
- b. Audiencias preventivas de advertencia.
- c. Medidas cautelares contractuales.
- d. Unificación normativa y guías técnicas.
- e. Digitalización integral del procedimiento sancionatorio.
- f. Aplicación reforzada del principio de proporcionalidad.

En suma, el régimen vigente de caducidad contractual, aunque garantista, presenta deficiencias que comprometen la eficacia de la función administrativa. La reforma de este instrumento debe orientarse a un modelo ágil, proporcional y garantista, capaz de equilibrar la protección de los derechos del contratista con la satisfacción oportuna de las necesidades colectivas y la prevalencia del interés general.

## Referencias

Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales* (E. Garzón Valdés, trad.). Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.

Colombia. Constitución Política. (1991). Artículos 2, 29, 44, 209. Bogotá, Colombia: Asamblea Nacional Constituyente, 20 de julio de 1991.

Colombia Compra Eficiente. (2025). *Manual para el procedimiento administrativo sancionatorio en materia contractual (CCE-GAD-MA-05)*. Bogotá, Colombia: Agencia Nacional de Contratación Pública.

Congreso de la República. (1993). *Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094 del 28 de julio de 1993.

Congreso de la República. (2011). *Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Diario Oficial No. 48.128 del 12 de julio de 2011.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (1998). Sentencia Rad. 14821 (24 de septiembre de 1998). Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. (2013). Sentencia Rad. 25000-23-26-000-2002-01795-01(27199) (12 de junio de 2013). Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2016). Sentencia Rad. 31817 (3 de agosto de 2016). Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2018). Sentencia Rad. 38572 (25 de octubre de 2018). Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. (2020). *Memoria institucional de la Sección Tercera: 2010-2020*. Bogotá, Colombia: Consejo de Estado.

Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-949/01 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, 5 de septiembre de 2001). Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-1076/02 (M.P. Álvaro Tafur Galvis, 5 de diciembre de 2002). Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2008). Sentencia T-299/08 (M.P. Rodrigo Escobar Gil, 27 de marzo de 2008). Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2015). Sentencia C-699/15 (M.P. Alberto Rojas Ríos, 18 de noviembre de 2015). Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (2019). Sentencia T-123/19 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas, 6 de marzo de 2019). Bogotá, Colombia.

- Fernández, A., & Jiménez, M. (2019). *La resolución de los contratos en la Ley de Contratos del Sector Público*. Madrid, España: Tecnos.
- Matallana, E. (2018). *El debido proceso en la contratación estatal colombiana*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio, J. O. (2005). *Tratado de derecho administrativo. Tomo III: La actividad administrativa*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- \_\_\_\_\_(2015). *La potestad sancionadora en el derecho administrativo colombiano* (2.<sup>a</sup> ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Vergara, J. (2020). *Contratación pública en Chile: potestades excepcionales y control judicial*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.