

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 1 de 19

Fecha de Emisión del Informe	Día	23	Mes	07	Año	2026
-------------------------------------	------------	-----------	------------	-----------	------------	-------------

Número de Informe:	1/1
Nombre:	Informe de seguimiento a las sanciones contractuales en las vigencias 2025 y primer semestre de 2026
Objetivo:	Verificar que los incumplimientos contractuales estén realizados bajo las normas del proceso sancionatorio contractual institucional.
Alcance:	El trámite del informe inicia con el recaudo de la información solicitada a la Oficina Asesora Jurídica y concluye con la presentación del informe.
Periodicidad:	El informe debe presentarse una vez al año, el cual se realiza con corte a la vigencia 2025 y hasta el 30 de junio de 2026

1. MARCO JURÍDICO.

- *Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”*
- *Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*
- *Ley 1150 de 2007 “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”.*
- *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.”*
- *Decreto 1082 de 2015, “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”*
- *Circular Externa 002 del 5 de mayo de 2026 de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente sobre la Obligatoriedad de reportar declaratoria de caducidad, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento, inhabilidades y sentencias condenatorias impuestas a los contratistas del estado ante las Cámaras de Comercio, Procuraduría General de la Nación y en el SECOP*

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 2 de 19

2. ALINEACIÓN CON EL MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN – MIPG.

Este informe de seguimiento a las sanciones contractuales en las vigencias 2025 y primer semestre de 2026, se encuentra alineado con las Dimensiones de MIPG.

1ª. Dimensión: Talento Humano

1.3 Política de Integridad: La cual pretende la institucionalización la cultura de integridad como un proceso amplio y transversal al servicio público, fortalecer e integrar mecanismos, instrumentos administrativos y orientaciones que garanticen la idoneidad en la prestación del servicio.

2ª. Dimensión: Direccionamiento Estratégico y Planeación.

2.4 Política de Compras y Contratación Pública: que, de acuerdo con sus atributos de presupuesto, infiere que se debe Programar de manera técnica y realista y con criterios de austeridad, Basados en evidencias y Orientados a resultados siendo coherentes con las metas y objetivos de la entidad.

3ª. Dimensión: Gestión con valores para resultados.

3.4.1 Política de Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción: Esta política le permite a la entidad articular acciones para la prevención, detección e investigación de los riesgos de en los procesos de la gestión administrativa y misional de las entidades públicas, así como garantizar el ejercicio del derecho fundamental de acceder a la información pública a los ciudadanos y responderles de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y gratuita a sus solicitudes de acceso a la información pública.

4ª Dimensión evaluación: Evaluación de Resultados:

Seguimiento y evaluación del desempeño institucional: Con esta dimensión, y la implementación de la política que la integra, se logra cumplir el objetivo de MIPG “Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua”

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 3 de 19

5ª Dimensión de Información y Comunicación:

5.4 Política de Gestión de la Información Estadística: Esta política busca que las Entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial generen y dispongan información estadística y fortalezcan sus registros administrativos de acuerdo con los lineamientos, normas y estándares estadísticos definidos por el líder de política.

7ª. Dimensión: Control Interno

Política de control interno alineado con el componente de la estructura del MIPG actividad de monitoreo y la tercera línea de defensa, donde a través de la realización de seguimientos y auditorías internas se evalúa el nivel de ejecución de los planes, programas, proyectos y los resultados de la gestión, con el propósito de detectar desviaciones, establecer tendencias, y generar recomendaciones para orientar las acciones del mejoramiento continuo de la entidad.

3. PROPÓSITO DEL INFORME.

El informe de seguimiento a las sanciones contractuales en las vigencias 2025 y primer semestre de 2026 pretende mostrar la gestión desplegada por la entidad en materia de control contractual, cuando se producen acciones que potencialmente implique la aplicación del procedimiento sancionatorio contractual.

Este informe está dirigido a la Dirección General y a los integrantes del Comité Institucional de Control Interno. Asimismo, puede ser de interés para los líderes de procesos y dependencias, supervisores de contratos, los servidores públicos en general, y cualquier persona que lo consulte con fines académicos, de control social o por cualquier otra motivación legal.

Este informe realiza un seguimiento a las acciones institucionales que tienen el propósito de mitigar el daño que se pueda producir por el incumplimiento de una o varias obligaciones contractuales

4. CONTEXTO DEL INFORME.

Por regla general, las entidades públicas cumplen parte de su misión institucional a través de la contratación pública, exceptuando aquellas que, debido a su naturaleza o conformación legal, se rigen por regímenes especiales. En este contexto, el artículo 3º de la Ley 80 de 1993 define los fines de la actividad contractual de la siguiente manera:

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 4 de 19

Artículo 3o. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

El Consejo de Estado, en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B, (con radicado número: 23001-23-31-000-1999-00291-01(19483)), del 6 de abril de 2011 y con ponencia de la consejera Stella Conto Diaz Del Castillo, señala que:

“El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 dispone que en la celebración de los contratos y en la ejecución de los mismos, las entidades y los servidores públicos deben tener en cuenta el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

(...)

Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato.”

En este escenario, el Estatuto de Contratación Pública, en el artículo 26 a numeral primero, establece la responsabilidad de los servidores públicos en el marco de la contratación así:

Artículo 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Para efectos de dar cabal cumplimiento a lo ordenado en la norma citada, la Ley 1474 de 2011 en su artículo 83 dispone la forma como las entidades públicas deben vigilar la correcta ejecución del objeto contractual, así:

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

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 5 de 19

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

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Este mecanismo de control de la ejecución contractual puede dar lugar al procedimiento sancionatorio cuando se determine que el contratista ha incumplido sus obligaciones y el supervisor o interventor (según la tipología del contrato) exponga los argumentos técnicos o jurídicos para iniciarlo. Es allí donde se aplica lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 80 de 1993, que corresponde al procedimiento a seguir, el citado artículo dispone que:

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*

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 6 de 19

desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

- c) *Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;*
- d) *En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia.*

La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

Procedimientos sancionatorios. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el presente artículo, se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía

La entidad estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la información generada.

*Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto.
(Incisos adicionados, por el artículo 2° del Decreto 537 de 2020)*

Para cumplir con lo ordenado en el Estatuto de Contratación Pública, citado en el artículo anteriormente transcrito, se debe aplicar lo ordenado en la Ley 1150 de 2007 en su artículo 17, donde se dispone la regla del debido proceso, así:

Artículo 17. Del derecho al debido proceso. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 7 de 19

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.

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

Parágrafo transitorio. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas.

Recientemente, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, expide la Circular Externa 002 del 5 de mayo de 2026, sobre la obligatoriedad de reportar declaratoria de caducidad, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento, inhabilidades y sentencias condenatorias impuestas a los contratistas del estado ante las Cámaras de Comercio, Procuraduría General de la Nación y en el SECOP

Por último, la entidad cuenta con el "Procedimiento para la declaratoria de incumplimiento, imposición de multas, cláusula penal, caducidad y/o afectación de la garantía de cumplimiento" (Código: 760.10.08-12), adoptado el 25 de junio de 2019 como parte del Proceso de Gestión Contractual.

En este contexto, y en cumplimiento del artículo 2.2.21.5.3 del Decreto 1083 de 2015, la Oficina de Control Interno —en desarrollo de sus roles de liderazgo estratégico, evaluación y seguimiento— elabora el informe de seguimiento a las sanciones contractuales correspondientes a la vigencia 2025 y al primer semestre de 2026.

5. RESULTADOS DEL ANÁLISIS Y VALIDACIÓN DE EVIDENCIAS.

5.1 Análisis del procedimiento declaratoria de incumplimiento para la imposición de multa, cláusula penal, caducidad y/o afectación de la garantía de cumplimiento

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Paginas: 8 de 19

La Oficina de Control Interno verifica que el procedimiento citado se encuentra publicado en la pagina web institucional en el siguiente enlace: https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/DECLAR_1.pdf, que hace parte del proceso de gestión contractual.

El siguiente pantallazo muestra el encabezado del procedimiento en cita:

 Unidad para las Víctimas	SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN	Código: 760.10.08-12
	PROCESO DE GESTION CONTRACTUAL	Versión: 01
	PROCEDIMIENTO: DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MULTA, CLAUSULA PENAL, CADUCIDAD Y/O AFECTACIÓN DE LA GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO	Fecha: 25/06/2019
		Página 1 de 10

1. OBJETIVO

Establecer el procedimiento aplicable a la declaratoria de incumplimiento contractual, para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, imponer multas, declarar la caducidad del contrato y/o hacer efectiva la garantía única de cumplimiento, según sea el caso, en los eventos de incumplimiento total o parcial, de las obligaciones contractuales en cualquiera de los contratos celebrados por la Unidad Para La Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

2. ALCANCE

El procedimiento inicia con la solicitud e informe por parte del supervisor y/o interventor del presunto incumplimiento del contratista (sin importar la naturaleza del contrato) y finaliza con la constancia de archivo del expediente. Para el caso de Convenios y Contratos Interadministrativos donde se haya pactado acudir al Juez del contrato, dicha solicitud e informe tendrá que ir dirigido a la oficina asesora jurídica.

3. DEFINICIONES

Contrato Estatal: Todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las

Fuente: https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2019/07/DECLAR_1.pdf

Lo primero que se advierte en el documento es que se encuentra caracterizado con el código 760.10.08-12, correspondiente a la versión número 1 y de fecha del 25 de junio de 2019. Ello implica que el procedimiento no ha sido actualizado desde hace 7 años, lo cual en términos de temporalidad se deberá calificar como obsoleto.

En efecto, desde la publicación de la versión en uso por parte de la entidad, se han producido situaciones jurídicas que lo afectan de manera importante, las principales son:

La expedición de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones, también conocida como el Estatuto Anticorrupción y de Transparencia. Esta norma fortalece los mecanismos de control contractual, el flujo de información y los criterios de responsabilidad.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 9 de 19

El principal aporte de esta Ley, que no esta contemplado en el procedimiento, es la modificación y fortalecimiento de las inhabilidades derivadas por los incumplimientos retirados, la caducidad y el reporte a las entidades a las cuales se debe informar estas situaciones.

En la misma línea, durante el periodo 2019 a 2026, se expide el Decreto 142 del 1° de febrero de 2023, *Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional para promover el acceso al sistema de Compras Públicas de las Mipymes, las Cooperativas y demás entidades de la economía solidaria, se incorporan criterios sociales y ambientales en los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales, se incluye el Título de emprendimiento comunal y se dictan otras disposiciones*

Esta norma tiene como principal aporte la exigencia de una justificación analítica del perjuicio de forma previa antes de iniciar el procedimiento del artículo 86 Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), para la afectación de pólizas o la tasación de la cláusula penal.

La entidad rectora en materia de contratación pública (Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente), expide la Circular Externa 002 de 2026, sobre la *obligatoriedad de reportar declaratoria de caducidad, multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento, inhabilidades y sentencias condenatorias impuestas a los contratistas del estado ante las Cámaras de Comercio, Procuraduría General de la Nación y en el SECOP*

Esta misma entidad, el 14 de febrero de 2025, emite el concepto C-001 sobre *procedimiento sancionatorio, cuantificación de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento, procedimiento para declarar siniestro*

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado en su Sección Tercera profiere sentencia de unificación respecto a las competencias de las entidades publicas dentro de los procesos sancionatorios, algunos de ellos son:

- a) Límite Temporal e Imposición de Multas con Contrato Vencido (Línea de Unificación entre 2020 y 2024). El Consejo de Estado sostenía que las multas solo podían imponerse mientras el contrato estuviera vigente, dado su carácter "conminatorio" (apremiar al cumplimiento). No obstante, la jurisprudencia unificada determina que es procedente la imposición de multas o la declaratoria de incumplimiento aún después de vencido el plazo de ejecución del contrato, siempre y cuando el procedimiento administrativo sancionatorio se haya iniciado durante la vigencia del mismo. Ello responde a que la obligación subsiste y el Estado mantiene la competencia hasta la liquidación del contrato.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 10 de 19

- b) Pérdida de competencia por notificación de demanda judicial (Sentencia de Unificación de la Sección Tercera de 2024/2026). En este ítem, el Consejo de Estado unificó el criterio de que la entidad estatal pierde total competencia para expedir actos de declaratoria de incumplimiento, imposición de sanciones o liquidación del contrato, una vez se le notifica el auto admisorio de la demanda presentada por el contratista ante la jurisdicción contenciosa. Lo anterior implica que se limita a la administración para evitar fallos paralelos en sede administrativa si el asunto ya está siendo debatido ante el juez del contrato.
- c) Garantías del asegurador y debido proceso al garante. En este escenario son reiteradas las sentencias de las subsecciones de la Sección Tercera (como fallos de finales de 2024 y 2025) que han ratificado que las compañías de seguros (garantes) deben ser citadas formalmente desde el inicio del trámite del artículo 86. La omisión de citar a la aseguradora a la audiencia pública genera la nulidad absoluta de la resolución que pretende afectar la póliza de cumplimiento, por violación directa al derecho de defensa.

La actualización constante del procedimiento de caracterización para la declaratoria de incumplimiento (así como para la imposición de multas, cláusula penal, caducidad o afectación de garantías) es fundamental en la gestión de la contratación que realiza la entidad.

Las siguientes razones sustentan la necesidad de mantener este procedimiento bajo revisión constante. A la fecha, han transcurrido siete años sin que el ordenador del gasto o el Grupo de Gestión Contractual hayan actualizado su contenido.

Dentro del marco jurídico actual, se identifican tres factores de riesgo que la administración debe considerar respecto a la obsolescencia del procedimiento en mención:

- a) **Garantía del debido proceso y defensa:** El procedimiento sancionatorio contractual exige el respeto estricto al debido proceso. Las normas procesales, la jurisprudencia y las líneas de las altas cortes cambian con frecuencia respecto a la forma en que se deben surtir las notificaciones, los términos para presentar descargos y la práctica de pruebas. Mantener el procedimiento actualizado evita incurrir en vicios de procedimiento que puedan derivar en la nulidad de las actuaciones o en demandas contra la entidad.
- b) **Alineación con cambios normativos y/o jurisprudenciales:** El marco legal que regula las contrataciones, las pólizas de seguro y las facultades sancionatorias estatales o corporativas evoluciona constantemente. Un proceso desactualizado puede aplicar

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 11 de 19

normas derogadas o ignorar nuevas exigencias legales para la caducidad o la afectación de garantías, lo que genera inseguridad jurídica y pérdida de eficacia de las sanciones.

- c) **Prevención del riesgo de caducidad de la acción sancionatoria:** Las facultades para imponer multas o declarar el incumplimiento tienen términos perentorios de caducidad o prescripción legal. Si el procedimiento interno no está actualizado con los tiempos correctos o los hitos procesales adecuados, la entidad corre el riesgo de que la facultad sancionatoria expire, imposibilitando el cobro de la cláusula penal o la afectación de la garantía.

En el ámbito técnico, el procedimiento es fundamental, ya que sustenta el proceso de declaratoria de incumplimiento para imponer multas, hacer efectiva la cláusula penal, declarar la caducidad o afectar la garantía de cumplimiento. Por lo tanto, se presentan las siguientes consideraciones, las cuales la administración podrá adoptar como riesgos técnicos si lo considera pertinente:

- a) **Mitigación y gestión efectiva del riesgo contractual:** La caracterización del proceso es el mapa de ruta para los supervisores e interventores. Si los indicadores de alerta temprana, los formatos de informes técnicos y las matrices de riesgo no se actualizan según las dinámicas del entorno externo como interno, el procedimiento fallará en detectar el incumplimiento a tiempo, impidiendo una reacción técnica oportuna para salvaguardar el proyecto o funcionamiento al que está asociado el contrato.
- b) **Interoperabilidad y digitalización de procesos:** Los sistemas de gestión documental, las plataformas de contratación electrónica y las herramientas de firma digital se modifican y mejoran constantemente, por ello la caracterización técnica del procedimiento debe reflejar fielmente las herramientas tecnológicas vigentes para que el flujo de aprobación, la radicación de pruebas técnicas y la expedición de actos administrativos sean ágiles y libres de obstáculos operativos.
- c) **Estandarización y transferencia del conocimiento:** Los procesos de carrera administrativa han generado una alta rotación en las áreas de supervisión, asesoría jurídica y estructuración técnica de la entidad. Para mitigar este impacto, una caracterización institucional actualizada con manuales de funciones, flujogramas y plantillas estandarizadas asegura la continuidad operativa. Estas herramientas permiten que el nuevo personal adelante los procedimientos sancionatorios con rigurosidad técnica, previniendo fallas en la motivación del nexo de causalidad o en la liquidación del perjuicio económico.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Paginas: 12 de 19

La Oficina de Control Interno ya había advertido que el procedimiento en mención estaba desactualizado. Concretamente, el informe de *Análisis de tiempos de actualización de los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de seguimiento y control* (p. 21) del 27 de septiembre de 2023, evidenció que llevaba 2,83 años sin actualizar. Este documento puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.unidadvictimas.gov.co/documentos_bibliotec/76816/

5.2 Análisis de la información sobre aplicación del procedimiento declaratoria de incumplimiento para la imposición de multa, cláusula penal, caducidad y/o afectación de la garantía de cumplimiento, durante la vigencia 2025 y primer semestre de 2026.

La Oficina de Control Interno solicita al jefe de la Oficina Asesora Jurídica, doctor Carlos Arturo Vasquez Aldana carlos.vasquez@unidadvictimas.gov.co, mediante correo electrónico del martes 14 de julio de 2026 5:28 p. m., un listado detallado con la relación de los contratistas que hayan sido objeto de sanciones, multas, declaratorias de incumplimiento o caducidad por parte de la entidad durante la vigencia fiscal 2025 y lo corrido del año 2026.

Mediante comunicación electrónica del doctor Carlos Arturo Vasquez Aldana carlos.vasquez@unidadvictimas.gov.co, del martes 21 de julio de 2026 5:29 p. m., informa que:

En atención a la solicitud realizada por la Oficina de Control Interno relacionada con el reporte de los contratistas de la Oficina Asesora Jurídica que hayan sido objeto de sanciones, multas, declaratorias de incumplimiento o caducidad por parte de la Entidad durante la vigencia fiscal 2025 y lo corrido del año 2026, me permito informar que, una vez efectuada la consulta a las diferentes coordinaciones de esta Oficina, las mismas manifestaron, mediante correo electrónico institucional, que durante los periodos requeridos no se presentaron casos que correspondan a las situaciones objeto del requerimiento.

En consecuencia, para la Oficina Asesora Jurídica no aplica el reporte solicitado en el formato Excel remitido por esa Oficina.

Como soporte de la información suministrada, se adjuntan los correos electrónicos mediante los cuales las coordinaciones realizaron el respectivo reporte.

Para el efecto remite correos electrónicos en los cuales informan sobre la no existencia de contratistas con sanciones en el periodo 2025 y el primer semestre de 2026.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 13 de 19

La potencial fortaleza del sistema de control interno por la ausencia de procesos sancionatorios contractuales, en la vigencia 2025 y primer semestre de 2026, se evidencia en:

La obligación de protección de los recursos públicos, que se puede considerar como un control preventivo dentro de la teoría general del control. En este sentido, las operaciones de la entidad en materia de control de ejecución contractual se enmarcan en lo ordenado en el artículo 1° de la Ley 87 de 1993, en concordancia con los artículos 2° literales a) y c), 4° literales b) y e).

Es evidente que si un contratista incumple el objeto o las obligaciones contractuales se genera un riesgo inminente en el ámbito financiero y sus implicaciones en los objetivos institucionales.

El rol de supervisión como elemento propio del control, es la manifestación de la responsabilidad de los servidores en la aplicación del sistema de control interno en toda la escala de la estructura administrativa, como lo ordena el párrafo único del artículo 1° de la Ley en comento. Es así como la supervisión, desde la óptica de la gestión del riesgo, esta en la primera línea de defensa institucional.

la mitigación de riesgos contractuales, es uno de los objetivos del sistema de control interno en la medida que no solo se debe tener un mapa de riesgos del proceso contractual, sino que, para cada contrato se debe identificar los riesgos que lo afecten de manera individual. La valoración del riesgo adecuadamente realizados permite atender con efectividad las situaciones externas e internas que lo pongan en peligro de ejecución.

En términos generales, la aplicación de los principios de la función administrativa ordenados en la Ley 87 de 1993, fortalecen la gestión y control de la ejecución contractual. Su aplicación es dinámica y permite evitar la desviación en la ejecución contractual, lo que contribuyen a la no presencia de situaciones que requiera de sanciones a los contratistas, sin que con ello se deje a parte el procedimiento sancionatorio contractual como un mecanismo persuasivo.

6. ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO HISTORICO

Esta es la primera vez que la Oficina de Control Interno elabora el informe de seguimiento a las sanciones contractuales con esta metodología. Por ello, el documento no incluye un comparativo histórico, pero se establece como la línea base para futuros análisis en la materia.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Paginas: 14 de 19

7. ENFOQUE BASADO EN RIESGOS.

La Oficina de Control Interno examina el nivel la información enviada por la Oficina Asesora Jurídica, para la vigencia 2025 y hasta el 30 de junio de 2026, donde se establece que uno de los objetivos de este informe es servir como herramienta para el análisis del comportamiento sancionatorio contractual realizado en la entidad.

El procedimiento administrativo para la declaratoria de incumplimiento, imposición de multas, cláusula penal, caducidad y/o afectación de la garantía de cumplimiento (regulado bajo el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 en Colombia), busca sancionar las faltas contractuales del contratista y proteger los recursos públicos. Sin embargo, la propia ejecución de este trámite sancionatorio conlleva múltiples riesgos jurídicos, operativos y patrimoniales para la entidad estatal.

1. Riesgos Jurídicos y de Legalidad:

- a) **Vulneración al Debido Proceso y Principio de Contradicción:** Se presenta cuando la entidad omite citar debidamente al contratista y a su aseguradora, no les otorga el tiempo legal para presentar descargos, o limita injustificadamente el debate probatorio. Tiene como principal consecuencia la posible nulidad absoluta del acto administrativo sancionatorio y expone a la entidad a demandas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
- b) **Falta de Competencia Temporal:** Ocurre al iniciar o resolver el procedimiento por fuera de los límites de tiempo legales. Lo anterior tiene como una de las principales consecuencias la pérdida de competencia para sancionar, derivando en la nulidad del acto sancionatorio.
- c) **Indebida carga de la prueba y falta de motivación:** Es el riesgo de dictar una sanción sin haber probado técnica y jurídicamente que el contratista es el responsable exclusivo de la falta, o bien, omitir la cuantificación razonada de los perjuicios en el caso de la cláusula penal. Su principal consecuencia es una potencial revocación de la medida en sede de recurso de reposición o posterior anulación judicial.
- d) **Configuración de la excepción de contrato no cumplido (Hecho de la Administración):** este se puede materializar si la entidad busca sancionar al contratista ignorando que este incumplió debido a posibles fallas previas de la propia entidad (como demoras en pagos, falta de entrega de licencias o estudios previos defectuosos), lo que tiene como consecuencia un posible fallo judicial adverso, que condene a la entidad a indemnizar al contratista por los perjuicios causados.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Paginas: 15 de 19

2. Riesgos Operativos y de Gestión Contractual

- a) **Paralización definitiva o temporal del objeto contractual:** es cuando la apertura del proceso de incumplimiento —en especial si conduce a la declaratoria de caducidad— frena totalmente la ejecución de obras, bienes o servicios esenciales. Esto tiene como consecuencia el desabastecimiento, retrasos severos en las metas institucionales de la entidad y afectación directa al interés de los ciudadanos.
- b) **Riesgo de recusación o impedimentos contra supervisores e interventores:** se produce cuando las partes técnicas que estructuran las noticias de incumplimiento contractual presentan conflictos de interés sobrevinientes, potenciales enemistades con el contratista o prejuizgamientos documentados antes de la audiencia sancionatoria. Ello tiene como consecuencia principal la dilación del procedimiento administrativo mientras se resuelven los impedimentos, lo que puede llevar a la caducidad de la facultad sancionatoria.

3. Riesgos Económicos y Patrimoniales

- a) **Insolvencia del contratista o liquidación judicial:** se produce durante el transcurso del proceso sancionatorio y el contratista se declara en quiebra o entra en un proceso de reorganización empresarial. Tiene como consecuencia la Imposibilidad real de cobrar las multas o la cláusula penal de manera directa, obligando a la entidad a entrar al proceso de acreedores.
- b) **Objeción de la aseguradora para la afectación de la garantía:** este riesgo es cuando la compañía de seguros objeta la efectividad de la póliza de cumplimiento debido a fallas en la notificación del siniestro, ambigüedades en el acto administrativo o falta de envío oportuno de las pruebas de incumplimiento. Su consecuencia potencial es la pérdida de la fuente de financiación o de respaldo económico que cubre el daño, dejando el perjuicio patrimonial a cargo de la entidad.

4. Riesgos de Control Institucional y Reputacional

- a) **Acciones de repetición contra funcionarios públicos:** se produce si el acto administrativo que declara el incumplimiento es anulado por la justicia debido a dolo o culpa grave de los supervisores u ordenadores del gasto de la entidad, siendo su consecuencia el que los funcionarios que intervinieron en la sanción declarada nula pueden ser demandados patrimonialmente por la propia entidad para recuperar el dinero pagado en indemnizaciones o potenciales riesgos fiscales consolidados y materializados.
- b) **Daño reputacional y pérdida de confianza:** es cuando hay un cantidad importante o significativa de procesos de incumplimiento fallidos o mal estructurados, lo que expone

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 16 de 19

públicamente la falta de rigor técnico y jurídico de la entidad en su etapa de planeación y supervisión. Su consecuencia es la pérdida de credibilidad ante organismos de control (Procuraduría, Contraloría).

8. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS Y VALIDACIÓN DE EVIDENCIAS

Analizada la información recolectada mediante la aplicación de normas de auditoría generalmente aceptadas (NAGAS), la Oficina de Control Interno encuentra evidenciado los siguientes aspectos:

El procedimiento denominado *declaratoria de incumplimiento para la imposición de multa, cláusula penal, caducidad y/o afectación de la garantía de cumplimiento* se encuentra en estado desactualizado, lo que implica riesgos, tanto jurídicos como administrativos, como se expuso en el numeral 5.1 de este informe.

Además de la desactualización, de siete años, en este informe se reitera lo señalado ya por la Oficina de Control Interno cuando en la vigencia 2023 se advertía que el procedimiento presentaba desactualización.

La falta de declaratorias de incumplimiento se constituye en una fortaleza del sistema de control interno. Esto demuestra, por un lado, la labor preventiva y el buen desempeño de la supervisión para garantizar que los contratistas cumplan sus obligaciones; y por otro, que las etapas previas de planeación y contratación fueron estructuradas bajo los lineamientos de la contratación pública.

9. CONCEPTO DE CONTROL INTERNO

La contratación institucional, bajo el ordenamiento del Estatuto de Contratación, tiene importancia en lo relacionado con los fines misionales de la unidad. Por ello es necesario que los principios rectores de la contratación pública y los referentes a la administración pública se apliquen con el rigor necesario.

En este escenario, las diferentes fases de la contratación son examinadas por informes de diferente índole, es así como se mira la planeación contractual en el marco del Plan Anual de Adquisiciones, la fase de planeación que determina elementos esenciales, como los estudios previos y de mercado que se incorporan al texto del contrato, la fase de contratación con el cumplimiento de los mandatos legales para la existencia jurídica de un contrato (hablando en

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 17 de 19

términos generales e incluyendo las diferentes tipicidades contractuales) y la fase de ejecución, donde se realiza el gestión del contratista y la entidad.

Este informe hace un seguimiento a un aspecto importante de la fase contractual y se relaciona con el potencial incumplimiento de obligaciones contractuales, aspecto que tiene injerencia en los aspectos tales como la gestión del riesgo, del presupuesto y en logro de los objetivos institucionales.

Se evidencia una desactualización en el procedimiento de *declaratoria de incumplimiento para la imposición de multas, cláusula penal, caducidad y/o afectación de la garantía de cumplimiento*, dado que no ha sido revisado desde 2019 por la Secretaría General (Grupo de Gestión Contractual) y la delegatura del ordenador del gasto. Como se advierte en el numeral 5.1, esta omisión genera riesgos jurídicos al no integrar la normativa (leyes y decretos) expedida entre 2019 y 2026, ni los conceptos vinculantes de la Agencia Nacional de Contratación Pública.

La Oficina de Control Interno ya había advertido que el procedimiento en cita estaba desactualizado. En efecto, el informe Análisis de tiempos de actualización de los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de seguimiento y control de la Unidad para las Víctimas, de fecha 27 de septiembre de 2023, en la página 21/30 lo mostraba con un nivel de obsolescencia de 2,83 años sin actualización, en el marco de referencia usado para el informe.

Lo anterior conlleva a una debilidad del sistema de Control Interno a cargo de la Secretaría General – Grupo de Gestión Contractar y por quien es delegado por la Dirección General como ordenador del gasto, dado que no atendieron las observaciones dadas en su oportunidad por la Oficina de Control Interno en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 2° literal f) de la Ley 87 de 1993.

La Oficina Asesora Jurídica, al entregar información al requerimiento de la Oficina e Control Interno señala que no hay sanciones contractuales entre el periodo comprendido de enero de 2025 a junio de 2026.

El rol de supervisión como elemento propio del control, es la manifestación de la responsabilidad de los servidores en la aplicación del sistema de control interno en toda la escala de la estructura administrativa, como lo ordena el párrafo único del artículo 1° de la Ley en comento. Es así como la supervisión, desde la óptica de la gestión del riesgo, está en la primera línea de defensa institucional.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Paginas: 18 de 19

la mitigación de riesgos contractuales es uno de los objetivos del sistema de control interno en la medida que no solo se debe tener un mapa de riesgos del proceso contractual, sino que, para cada contrato se debe identificar los riesgos que lo afecten de manera individual. La valoración del riesgo adecuadamente realizados permite atender con efectividad las situaciones externas e internas que lo pongan en peligro de ejecución



APROBÓ

JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

Elaborado:

Liliana Marcela Criales Rincón, Contratista OCI 

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Paginas: 19 de 19

Anexo 1 Control de cambios

Versión	Fecha de Cambio	Descripción de la modificación
1	04/08/2014	Creación del formato.
2	09/03/2015	Al revisar el formato se evidencia que la casilla fecha de informe está repetida.
3	02/08/2017	Se modifica formato y se adiciona firma aprobación del jefe Oficina de Control Interno.
4	30/04/2020	Se actualiza formato, se ajusta la distribución del texto en filas y columnas, las fuentes y fecha de la tabla control de cambios.
5	28/10/2022	Se actualiza el formato en pie de página con los logos de certificación asociados al sistema de gestión de calidad ISO 9001:2015, ambiental ISO 14001:2015, seguridad y salud en el trabajo ISO 45001:2018 seguridad de la información ISO 27001:2013.
6	19/07/2024	Se actualiza el formato es su estructura de contenido, de acuerdo con los requerimientos de la Oficina de Control Interno.