RESOLUCIÓN No. 133 DE 2026

27 de abril de 2026

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA ADELANTADA POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE SUMINISTRO NO. 0621-02 DE 2025"

EL JEFE DE OFICINA ASESORA JURÍDICA DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA Y TURISMO DE BUCARAMANGA

En ejercicio de las facultades delegadas mediante Resolución No. 088 del dieciocho (18) de marzo de 2026, con fundamento en los artículos 209 y 211 de la Constitución Política, el artículo 9 de la Ley 489 de 1998, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y demás normas concordantes, y

CONSIDERANDO

Que el Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga —IMCT— es una entidad pública del orden municipal encargado de promover, fomentar y desarrollar la cultura y el turismo en el municipio de Bucaramanga, para lo cual puede celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de sus fines misionales.

Que conforme al artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Que de acuerdo con la Ley 80 de 1993, las entidades estatales tienen la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución contractual, con el fin de asegurar el cumplimiento del objeto contratado y la protección del interés público comprometido.

Que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 establece que el debido proceso constituye principio rector en materia sancionatoria contractual, y faculta a las entidades estatales para imponer las multas pactadas con el objeto de conminar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, así como para declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

Que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 regula el procedimiento para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, disponiendo que 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, previa garantía del debido proceso, contradicción y defensa.

Que mediante Resolución No. 088 del dieciocho (18) de marzo de 2026, la Directora General del Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga delegó en el Jefe de Oficina Asesora Jurídica la facultad para adelantar y decidir las actuaciones derivadas del procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el presunto incumplimiento del Contrato de Suministro No. 0621-02 de 2025.

I. ANTECEDENTES CONTRACTUALES Y FÁCTICOS RELEVANTES

- Que el Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga suscribió con la sociedad WORKSAIT S.A.S. el Contrato de Suministro No. 0621-02 de 2025, cuyo objeto consistió en la **"adquisición de equipos y elementos tecnológicos de audio, destinados al fortalecimiento logístico y operativo de los eventos y actividades desarrollados por los diferentes programas del Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga"**.
- Que el contrato fue suscrito el catorce (14) de noviembre de 2025 e inició su ejecución el dieciocho (18) de noviembre de 2025, previa aprobación de la garantía única de cumplimiento No. 56-44-101011716 expedida por Seguros del Estado S.A.
- Que el plazo inicialmente pactado fue de un (1) mes y/o hasta agotar disponibilidad, contado a partir del acta de inicio, sin exceder la vigencia 2025.
- Que mediante Otrosí No. 001, suscrito el diecisiete (17) de diciembre de 2025, las partes prorrogaron el plazo de ejecución contractual hasta el treinta (30) de diciembre de 2025, sin modificación del valor contractual.
- Que en los documentos previos que soportaron la prórroga contractual, la entidad dejó consignado que durante la ejecución se presentaron circunstancias sobrevinientes de carácter logístico asociadas a la importación de parte de los bienes contratados, originadas en factores propios de la cadena logística internacional, ajenos a la voluntad y control del contratista, las cuales impactaron el cronograma de entrega de algunos elementos.
- Que durante la ejecución contractual, el contratista efectuó la entrega de la mayoría de los bienes contratados, quedando pendiente al vencimiento del plazo el Ítem No. 9, correspondiente a veintiséis (26) tarimas modulares en aluminio, con sus respectivos sistemas estructurales, elementos de soporte, mecanismos de ensamble y demás especificaciones técnicas exigidas.
- Que vencido el plazo contractual el treinta (30) de diciembre de 2025, no se había efectuado la entrega del Ítem No. 9, razón por la cual la supervisión advirtió la posible configuración de un incumplimiento contractual derivado de la inobservancia del plazo de ejecución.
- Que con fundamento en el informe de supervisión, la entidad inició actuación administrativa tendiente a determinar la eventual responsabilidad contractual de WORKSAIT S.A.S. y la procedencia o improcedencia de las medidas previstas en el contrato y en la ley.
- Que mediante comunicación oficial, la entidad citó inicialmente al contratista y a la compañía aseguradora Seguros del Estado S.A. a audiencia de incumplimiento para el día trece (13) de enero de 2026.
- Que por situaciones misionales propias de la entidad, la audiencia de incumplimiento fue reprogramada, fijándose como nueva fecha el día diecinueve (19) de marzo de 2026.
- Que posteriormente, el contratista informó a la entidad que contaba con la totalidad de las veintiséis (26) tarimas correspondientes al Ítem No. 9 y manifestó su disposición de proceder a su entrega.
- Que el día diecisiete (17) de enero de 2026, WORKSAIT S.A.S. realizó la entrega material del Ítem No. 9 en las instalaciones del Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga.
- Que la supervisión dejó constancia de la recepción material y verificación técnica del Ítem No. 9, precisando que dicho recibo se efectuaba en aplicación de los principios de eficiencia, economía y prevalencia del interés general, sin que ello implicara aceptación del cumplimiento en los términos contractualmente pactados, convalidación de la mora, renuncia, desistimiento o limitación de la facultad sancionatoria de la entidad.

II. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y AUDIENCIA

- Que la entidad citó a la sociedad WORKSAIT S.A.S. y a la compañía Seguros del Estado S.A., en calidad de garante, a audiencia de incumplimiento, conforme al procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.
- Que el día diecinueve (19) de marzo de 2026 se instaló la audiencia de incumplimiento, bajo la dirección del Jefe de Oficina Asesora Jurídica del Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga, en ejercicio de la delegación conferida mediante Resolución No. 088 del dieciocho (18) de marzo de 2026.
- Que a la audiencia compareció el apoderado judicial de WORKSAIT S.A.S., doctor Gustavo Adolfo Angarita Cortés, quien intervino en defensa de la sociedad contratista.
- Que la compañía Seguros del Estado S.A. no compareció a la diligencia, pese a haber sido citada en debida forma, circunstancia que no impedía continuar con la actuación, conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.
- Que en la audiencia se puso en conocimiento del contratista el informe de supervisión y los hechos constitutivos del presunto incumplimiento, relacionados con la no entrega oportuna del Ítem No. 9 dentro del plazo contractual.
- Que el apoderado del contratista manifestó conocer el contenido del informe de supervisión y solicitó que se tuvieran en cuenta los descargos presentados a través de SECOP II, así como las comunicaciones remitidas durante la ejecución contractual.
- Que el apoderado de WORKSAIT S.A.S. sostuvo que el contratista actuó con diligencia y buena fe, que informó oportunamente las dificultades logísticas asociadas a la importación de las tarimas modulares, que solicitó mecanismos contractuales para gestionar la situación y que finalmente entregó el Ítem No. 9, el cual fue recibido por la entidad.
- El apoderado del contratista indicó que los descargos ya habían sido presentados a través de la plataforma SECOP II y solicitó que se tuvieran en cuenta junto con las comunicaciones remitidas durante la ejecución del contrato. Señaló que el retraso obedeció a dificultades logísticas en el proceso de importación, previamente informadas a la entidad.
- Durante la audiencia solicitó un receso para precisar la prueba que pretendía hacer valer. Reanudada la diligencia, pidió la incorporación del informe de supervisión que da cuenta de la entrega del Ítem 9 el día diecisiete (17) de enero de 2026.
- Que el despacho consideró pertinente, conducente y útil dicha prueba, por cuanto resultaba necesaria para establecer las condiciones en que se produjo la ejecución de la obligación pendiente y valorar el alcance jurídico del presunto incumplimiento.
- Que agotada la intervención del contratista y la etapa probatoria, la audiencia fue suspendida para realizar el análisis integral de los descargos, las pruebas incorporadas y los demás documentos obrantes en el expediente.

III. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL CONTRATISTA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE DEFENSA TANTO EN FASE DE EJECUCIÓN COMO EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL

Dentro del trámite administrativo adelantado con ocasión del presunto incumplimiento del Contrato de Suministro No. 0621 de 2025, la sociedad WORKSAIT S.A.S., a través de su representante legal y posteriormente mediante apoderado, presentó diferentes manifestaciones, solicitudes y descargos, tanto durante la ejecución contractual como en el marco del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

En primer lugar, se advierte que el contratista, antes del vencimiento del plazo contractual inicialmente pactado, presentó solicitud de prórroga mediante comunicación

de fecha quince (15) de diciembre de 2025, en la cual manifestó que durante la ejecución del contrato se habían presentado circunstancias de carácter logístico asociadas a la importación de parte de los bienes contratados, consistentes en retrasos en el itinerario y arribo del contenedor, derivados de factores propios de la cadena logística internacional. En dicha comunicación señaló que tales circunstancias eran ajenas a su voluntad y control, y que afectaban específicamente la entrega de veintiséis (26) unidades de tarima en aluminio y cinco (5) unidades de escaleras en aluminio con madera reforzada, bienes que dependían de los tiempos y condiciones del transporte internacional.

Así mismo, el contratista sostuvo que el retraso presentado obedecía exclusivamente a la reprogramación del arribo del contenedor que transportaba los bienes descritos, razón por la cual solicitó la aprobación de un adicional en tiempo por un término de un (1) mes y quince (15) días, sin modificación del valor contractual, con el propósito de garantizar la entrega integral de los bienes pendientes y el cumplimiento total del objeto contratado.

Posteriormente, mediante comunicación de fecha veintitrés (23) de diciembre de 2025, presentada como respuesta al requerimiento efectuado por la supervisión, la sociedad WORKSAIT S.A.S. manifestó que el contrato presentaba una ejecución sustancial superior al ochenta por ciento (80%), tanto en plazo como en valor, indicando que se había efectuado la entrega satisfactoria de la totalidad de los ítems 1 al 8, 10, 11 y 12, con sus respectivas actas, soportes fotográficos y formatos de recibido a satisfacción. En ese sentido, precisó que no se trataba de un contrato sin ejecución ni de una situación de abandono contractual, sino de la existencia de un único ítem pendiente de entrega.

En dicha respuesta, el contratista identificó como único ítem pendiente el Ítem 9, correspondiente a tarima modular en aluminio, en cantidad de veintiséis (26) unidades, indicando que dicho bien se encontraba en proceso de importación, circunstancia que, según afirmó, había sido informada oportunamente a la entidad y había dado lugar a la suscripción del otrosí de ampliación de plazo del diecisiete (17) de diciembre de 2025.

De igual manera, el contratista expuso que el Contrato No. 0621 de 2025 correspondía a un contrato de suministro ejecutado bajo una lógica de precios unitarios o tipo bolsa, razón por la cual, a su juicio, al momento de la presentación de la propuesta económica no existía certeza absoluta sobre las cantidades finales a suministrar, pues estas dependían de los requerimientos específicos efectuados por la entidad durante la ejecución contractual. Bajo esa consideración, sostuvo que la importación de determinados ítems solo pudo gestionarse una vez definidas las cantidades efectivamente requeridas por la supervisión, lo cual, en su criterio, descartaba una falta de planeación imputable al contratista.

Adicionalmente, WORKSAIT S.A.S. manifestó que el retraso en la entrega del Ítem 9 no debía calificarse como un incumplimiento contractual definitivo, en la medida en que el plazo aún se encontraba vigente al momento del requerimiento, la situación había sido informada oportunamente, se habían solicitado mecanismos contractuales idóneos como la prórroga o la suspensión temporal, y la causa del retraso obedecía a factores logísticos externos relacionados con la cadena internacional de importación.

Como cronograma definitivo de entrega, el contratista informó que las tarimas arribarían al país durante la primera semana de enero de 2026 y que serían entregadas en las instalaciones del IMCT dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al arribo, reiterando su compromiso con el cumplimiento cabal del contrato, la entrega total de los bienes y el cierre ordenado del mismo.

Dentro de los descargos presentados en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio, el contratista reiteró que el contrato fue suscrito el catorce (14) de noviembre de 2025, que el acta de inicio se suscribió el dieciocho (18) de noviembre de 2025 y que, según su dicho, los requerimientos específicos relacionados con cantidades y especificaciones de los bienes fueron remitidos por la entidad el diecinueve (19) de noviembre de 2025, momento a partir del cual se habría materializado la necesidad real de abastecimiento.

Igualmente, señaló que el primero (1) de diciembre de 2025 presentó propuesta de ajuste técnico respecto de los ítems 9 y 10, consistente en modificación de referencia y dimensiones, manteniendo el valor contractual y procurando mejorar las especificaciones técnicas, en aras de garantizar la calidad del suministro. Según el contratista, dicha actuación demostraría una conducta orientada al cumplimiento y no una voluntad de incumplir las obligaciones contractuales.

La defensa también indicó que el diecisiete (17) de diciembre de 2025 se realizó entrega parcial de los bienes correspondientes a los ítems 1 a 8 y 12, quedando pendiente únicamente el Ítem 9, y que en la misma fecha se suscribió el otrosí de prórroga hasta el treinta (30) de diciembre de 2025. Sobre este punto, sostuvo que la propia entidad reconoció la existencia de circunstancias logísticas que justificaban una ampliación del plazo contractual, sin modificación del valor.

En relación con la actuación administrativa adelantada por la entidad, el contratista manifestó que el nueve (9) de enero de 2026 solicitó el aplazamiento de la audiencia inicialmente programada, con el propósito de garantizar el ejercicio pleno del derecho de defensa.

Posteriormente, en audiencia, a través de apoderado, solicitó tener en cuenta los descargos previamente allegados por SECOP II, así como las comunicaciones remitidas durante la ejecución contractual, reiterando que el retraso obedeció a dificultades logísticas de importación previamente informadas a la entidad.

La defensa solicitó igualmente que se incorporara al expediente el informe de supervisión que daba cuenta de la entrega del Ítem 9 el día diecisiete (17) de enero de 2026, al considerar que dicho documento era determinante para demostrar la ejecución total del contrato y la cesación de la situación que había dado lugar al inicio del procedimiento administrativo.

Finalmente, el contratista sostuvo que la entrega material y formal del Ítem 9 el diecisiete (17) de enero de 2026 permitió ejecutar el cien por ciento (100%) del objeto contractual, quedando satisfechas todas las obligaciones técnicas a su cargo. En ese sentido, solicitó el archivo del trámite sancionatorio, al considerar que existió cumplimiento total del contrato, que la mora fue aproximada y reducida frente al plazo final pactado, que no se acreditó afectación material del servicio ni perjuicio económico para la entidad, y que la aplicación de la cláusula penal resultaría improcedente en ausencia de daño cierto, probado y atribuible.

IV. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde determinar si la entrega extemporánea del Ítem No. 9 del Contrato de Suministro No. 0621-02 de 2025 configura un incumplimiento contractual que deba ser declarado por la entidad con fines sancionatorios o resarcitorios y, en consecuencia, si procede hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria; o si, por el contrario, dadas las circunstancias particulares del caso, el cumplimiento material posterior de la obligación,

la recepción de los bienes, la cesación de la situación que motivó el trámite, la ausencia de perjuicio cierto y calculable, y los principios de proporcionalidad y razonabilidad conducen al archivo de la actuación administrativa.

IV. CARGO ÚNICO: ENTREGA EXTEMPORÁNEA DEL ÍTEM 9 CORRESPONDIENTE A VEINTISÉIS (26) TARIMAS MODULARES EN ALUMINIO

V.

Del acervo probatorio se encuentra acreditado que el plazo final de ejecución del Contrato de Suministro No. 0621-02 de 2025 venció el treinta (30) de diciembre de 2025, sin que para esa fecha se hubiera entregado el Ítem 9, correspondiente a veintiséis (26) tarimas modulares en aluminio. En consecuencia, la entidad no desconoce que existió una inobservancia del plazo contractual y, por tanto, una ejecución extemporánea de la obligación.

No obstante, el análisis jurídico del presente cargo no puede agotarse en la sola constatación cronológica de la entrega tardía. Corresponde a la entidad establecer si dicha inobservancia tuvo entidad suficiente para configurar un incumplimiento contractual sancionable y, en particular, si habilita la declaratoria de incumplimiento con fines económicos y la efectividad de la cláusula penal pecuniaria.

VI. ANÁLISIS PROBATORIO

Del material probatorio obrante en el expediente se valoran, entre otros, el Contrato de Suministro No. 0621-02 de 2025, el acta de inicio, el Otrosí No. 001 de prórroga, los documentos previos de adición, la solicitud de prórroga del quince (15) de diciembre de 2025, la respuesta al requerimiento del veintitrés (23) de diciembre de 2025, los descargos presentados por WORKSAIT S.A.S., el acta de audiencia de incumplimiento, el informe de supervisión relacionado con la entrega del Ítem No. 9, la solicitud de acta final y liquidación, y las certificaciones expedidas por las dependencias competentes sobre ausencia de gastos, afectaciones o eventos impactados.

Del análisis de las comunicaciones allegadas por el contratista y de los descargos presentados dentro de la actuación administrativa, se advierte que la defensa planteó, de manera consistente, cuatro líneas argumentativas principales:

i) la existencia de una ejecución sustancial del contrato antes del vencimiento del plazo, quedando pendiente únicamente el Ítem 9; ii) la naturaleza del contrato como suministro con pagos parciales asociados a las cantidades de bienes efectivamente entregados y recibidos a satisfacción; iii) la existencia de circunstancias logísticas asociadas a la importación de las tarimas modulares; iv) la solicitud oportuna de mecanismos contractuales para gestionar dicha situación, como la prórroga o la suspensión; y v) la entrega final del bien pendiente el día diecisiete (17) de enero de 2026, con recibo por parte de la supervisión.

En relación con el primer argumento, obra en el expediente la respuesta al requerimiento presentada el veintitrés (23) de diciembre de 2025, en la cual el contratista indicó que el contrato presentaba ejecución superior al ochenta por ciento (80%) y que se habían entregado los ítems 1 al 8, 10, 11 y 12. Esta manifestación resulta concordante con lo señalado posteriormente en los descargos, en los cuales se reiteró que el único elemento pendiente al vencimiento del plazo correspondía al Ítem 9.

Respecto del segundo argumento, se tiene que el contrato fue estructurado como contrato de suministro con pagos parciales asociados a las cantidades de servicios y/o

elementos efectivamente suministrados a la entidad, previa certificación de recibo a satisfacción por parte de la supervisión. Esta circunstancia resulta relevante para valorar la forma de ejecución del contrato y el momento en que el contratista conoció las cantidades concretas requeridas por la entidad, sin que ello implique desconocer que el plazo contractual seguía siendo obligatorio para las partes.

Frente al tercer argumento, se encuentra probado que el contratista informó antes del vencimiento del plazo contractual la existencia de dificultades logísticas asociadas a la importación de los bienes pendientes. Esta situación fue puesta en conocimiento de la entidad mediante solicitud de prórroga del quince (15) de diciembre de 2025 y reiterada en la respuesta al requerimiento del veintitrés (23) de diciembre de 2025, en la cual se propuso un cronograma estimado de arribo y entrega durante el mes de enero de 2026.

En cuanto al cuarto argumento, obra en el expediente el informe de supervisión y el acta de recibo a satisfacción del Ítem 9, documentos que dan cuenta de la entrega material de las veintiséis (26) unidades de tarima modular en aluminio el día diecisiete (17) de enero de 2026, sin que se hubieren formulado observaciones sobre cantidad, calidad, especificaciones técnicas o funcionalidad de los bienes recibidos.

En relación con el quinto argumento, obra en el expediente la manifestación del contratista según la cual el Ítem 9 fue entregado material y formalmente el diecisiete (17) de enero de 2026, así como los soportes de entrega y recibido correspondientes. De igual manera, la solicitud posterior de acta final y liquidación contractual reitera que, a juicio del contratista, el objeto contractual se encontraba ejecutado en su totalidad y que no existían obligaciones técnicas pendientes a su cargo.

En consecuencia, el material probatorio permite establecer que, si bien al treinta (30) de diciembre de 2025 no se había entregado el Ítem 9, la obligación pendiente fue finalmente ejecutada, la entrega fue recibida por la supervisión y no se evidencia en el expediente prueba de rechazo, inconformidad técnica, menor calidad, imposibilidad de uso o afectación material derivada de la entrega extemporánea.

Por otro lado, de las certificaciones expedidas por la Subdirección Administrativa y Financiera y por las supervisoras del contrato se establece que entre el treinta (30) de diciembre de 2025 y la entrega efectiva del Ítem No. 9 no se acreditó la existencia de gastos adicionales, alquileres, contrataciones sustitutas, compras complementarias, costos extraordinarios, afectaciones presupuestales, eventos cancelados, eventos aplazados, modificaciones de programación institucional, afectaciones misionales o perjuicios económicos derivados de la no disponibilidad temporal de las tarimas modulares.

En consecuencia, el material probatorio permite establecer los siguientes hechos jurídicamente relevantes: i) existió una entrega extemporánea del Ítem No. 9; ii) dicha entrega tardía recayó sobre un ítem específico y no sobre la totalidad del contrato; iii) la mayoría de los bienes fueron entregados dentro de la ejecución contractual; iv) el contratista informó oportunamente las dificultades asociadas a la importación; v) solicitó mecanismos contractuales para gestionar la situación; vi) el Ítem No. 9 fue finalmente entregado y recibido; vii) el recibo no convalidó la mora; y viii) no se acreditó perjuicio material, económico, funcional o misional atribuible a la entrega extemporánea.

VII. CONSIDERACIONES

SOBRE LA COMPETENCIA DE LA ENTIDAD Y SU ALCANCE TEMPORAL

La entidad es competente para adelantar el presente trámite administrativo con fundamento en los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011, así como en las facultades de dirección, control y vigilancia de la ejecución contractual previstas en la Ley 80 de 1993.
Ahora bien, la competencia temporal para adelantar el procedimiento sancionatorio contractual no puede analizarse únicamente desde la fecha formal de vencimiento del plazo contractual, sino desde la existencia de obligaciones pendientes a cargo del contratista y desde la finalidad que persigue la actuación administrativa.

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 permite imponer multas mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista y faculta a la entidad para declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria.

Por su parte, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 permite declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas, y hacer efectiva la cláusula penal, previo agotamiento del procedimiento allí previsto.

En el presente caso, al vencimiento del plazo contractual se encontraba pendiente la entrega del Ítem No. 9, razón por la cual la entidad estaba habilitada para iniciar el trámite tendiente a establecer la eventual responsabilidad contractual del contratista y la procedencia de las medidas previstas en el contrato y la ley.

Sin embargo, durante el curso de la actuación, la situación material que motivó el trámite cesó, en tanto el contratista entregó el Ítem No. 9 y la supervisión dejó constancia de su recepción material y verificación técnica. Esta circunstancia no elimina la existencia objetiva de una ejecución extemporánea, pero sí incide de manera decisiva en el alcance de la decisión, pues la actuación ya no se dirige a obtener la ejecución de una obligación pendiente, **sino a determinar si la mora generó una afectación resarcible que justifique la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de la cláusula penal.**

Por ello, el análisis que corresponde a esta instancia no consiste en preguntarse únicamente si la entrega ocurrió después del plazo, pues ello se encuentra acreditado, sino si esa entrega extemporánea produjo un daño cierto, material, atribuible y resarcible para la entidad, y si la imposición de una consecuencia económica resulta proporcional, necesaria y compatible con la finalidad de protección del interés general.

Lo anterior, debido a que la cláusula penal pecuniaria, tiene una naturaleza principalmente resarcitoria o indemnizatoria, en cuanto constituye una estimación anticipada de los perjuicios derivados del incumplimiento contractual. Su finalidad no es simplemente castigar la conducta del contratista, sino cubrir, de manera anticipada, el daño que el incumplimiento produce a la entidad.

Así las cosas, la cláusula penal solo tendría sentido jurídico si existiera una afectación resarcible, esto es, si la mora hubiera generado un daño cierto, material o funcional que justificara trasladar al contratista una consecuencia económica. En ausencia de ese presupuesto, la aplicación de la cláusula penal perdería su fundamento indemnizatorio y se convertiría en una consecuencia meramente automática, desprovista de proporcionalidad frente a las circunstancias concretas del caso, que incluso, puede derivar en un enriquecimiento sin justa causa por parte de quien sin tener perjuicios que resarcir,

En este orden de ideas, la constatación objetiva de una entrega extemporánea no conduce, por sí sola, a la declaratoria automática de incumplimiento con efectos

sancionatorios o resarcitorios. En materia contractual estatal, la Administración no ejerce una potestad meramente mecánica, sino una competencia reglada por la Constitución, la ley, el contrato y los principios de razonabilidad, proporcionalidad, buena fe, economía, eficacia y responsabilidad. De allí que la entidad deba distinguir entre tres planos jurídicos diferentes:

> *i) la existencia objetiva de una inobservancia contractual; ii) la imputabilidad de dicha inobservancia al contratista en términos relevantes para el derecho sancionatorio contractual; y iii) la procedencia de una consecuencia económica, sancionatoria o resarcitoria, según la finalidad de la medida y la afectación realmente producida.*

En el presente asunto, se encuentra acreditado que la entrega del Ítem No. 9 se produjo después del treinta (30) de diciembre de 2025. Por tanto, no resulta jurídicamente correcto afirmar que el contrato fue ejecutado de manera oportuna. Sin embargo, tampoco puede concluirse, de manera automática, que toda ejecución tardía deba derivar necesariamente en la declaratoria de incumplimiento y en la aplicación de la cláusula penal, especialmente cuando la obligación fue finalmente ejecutada, el bien fue recibido, la entidad obtuvo la utilidad contractual y no se acreditó perjuicio material resarcible.

La decisión administrativa debe entonces realizar una ponderación concreta del caso, atendiendo la entidad del retraso, la conducta del contratista, la porción del contrato afectada, la utilidad recibida por la entidad, la existencia de perjuicio y la finalidad jurídica de la medida que eventualmente se pretenda imponer.

VIII. SOBRE EL ANÁLISIS FÁCTIVO:

NATURALEZA DEL CONTRATO POR PRECIOS UNITARIOS Y SU INCIDENCIA EN LA VALORACIÓN DE LA CONDUCTA DEL CONTRATISTA – COMPONENTE SUBJETIVO DE SANCIONES CONTRACTUALES

El Contrato de Suministro No. 0621-02 de 2025 fue estructurado bajo una lógica de suministro con pagos parciales, asociados a las cantidades de bienes efectivamente suministrados y recibidos a satisfacción por parte de la supervisión.

Esta circunstancia resulta relevante para valorar la diligencia exigible al contratista, pues en este tipo de contratos la ejecución no se agota en una obligación abstracta de entregar bienes previamente determinados en cantidades absolutamente inmodificables, sino que depende de los requerimientos concretos efectuados por la entidad dentro del marco presupuestal, técnico y contractual correspondiente.

Lo anterior no significa que el contratista quedara liberado del deber de cumplir dentro del plazo pactado, ni que la modalidad de precios unitarios permita desconocer el término contractual. El plazo seguía siendo obligatorio y constituía un referente esencial de la ejecución.

Sin embargo, la determinación de cantidades durante la ejecución (lo que ocurrió con posterioridad al inicio del contrato), unida a la naturaleza importada del Ítem No. 9, sí constituye un elemento relevante para valorar la conducta del contratista, especialmente cuando este informó antes del vencimiento del plazo las dificultades logísticas, solicitó mecanismos contractuales de gestión, entregó la mayoría de los bienes y finalmente cumplió la obligación pendiente.

En consecuencia, el argumento del contrato por precios unitarios no elimina la existencia de la mora, pero sí impide analizar el caso como si se tratara de una omisión absoluta, silenciosa, renuente o carente de gestión por parte del contratista.

SOBRE EL RECIBO POSTERIOR AL PLAZO: NO CONVALIDACIÓN DE LA MORA Y VALOR PROBATORIO DE LA EJECUCIÓN MATERIAL

La recepción del Ítem No. 9 el diecisiete (17) de enero de 2026 debe ser entendida con precisión jurídica. De una parte, el recibo posterior al vencimiento del plazo no convalida la mora, no modifica retroactivamente el plazo contractual, no equivale a una prórroga tácita, no borra la extemporaneidad y no implica renuncia de la entidad a valorar las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento temporal.

De otra parte, dicho recibo sí constituye una prueba relevante de ejecución material de la obligación pendiente, de cesación de la situación que originó el trámite, de utilidad contractual recibida por la entidad y de inexistencia de rechazo técnico, pérdida de funcionalidad o inutilidad sobrevenida del bien.

Por ello, la entidad debe distinguir entre el incumplimiento temporal de la obligación y la consecuencia jurídica que puede derivarse de él. La entrega tardía demuestra que no hubo cumplimiento oportuno; pero la recepción material y técnica del bien demuestra que la entidad obtuvo finalmente aquello que había contratado, lo cual incide directamente en la valoración del daño y en la proporcionalidad de una eventual medida resarcitoria.

Así, el recibo del Ítem No. 9 no exonera automáticamente al contratista, pero tampoco puede ser ignorado por la Administración al momento de decidir. Su efecto jurídico consiste en demostrar que la obligación pendiente fue finalmente satisfecha y que la discusión ya no versa sobre la necesidad de obtener el cumplimiento, sino sobre la existencia o inexistencia de un daño derivado de la mora.

Por otro lado, se tiene que el procedimiento administrativo se inició porque al treinta (30) de diciembre de 2025 se encontraba pendiente la entrega del Ítem No. 9. No obstante, durante el trámite la situación que dio origen a la actuación cesó materialmente, en tanto el contratista entregó las veintiséis (26) tarimas modulares en aluminio el diecisiete (17) de enero de 2026 y la supervisión dejó constancia de su recepción y verificación técnica.

La cesación de la situación de incumplimiento no priva a la entidad de competencia para valorar lo ocurrido, ni impide adoptar una decisión de fondo. Por el contrario, exige que la Administración determine si, pese al cumplimiento posterior, subsisten razones jurídicas y materiales para declarar el incumplimiento y hacer efectiva una consecuencia económica.

En este caso, la cesación de la situación de incumplimiento adquiere especial relevancia porque el contratista no dejó definitivamente insatisfecha la prestación, no abandonó el contrato, no omitió entregar el bien, no se negó a cumplir y no generó una imposibilidad sobrevenida de aprovechamiento para la entidad. La situación se redujo a una ejecución tardía de un ítem específico, posteriormente recibido por el IMCT.

SOBRE LA IMPOSIBILIDAD PRÁCTICA DE USO INMEDIATO DEL ÍTEM NO. 9

En el análisis de la posible afectación derivada de la ejecución extemporánea de la obligación, resulta necesario considerar no solo el momento de la entrega del Ítem No. 9, sino también las condiciones reales de su utilización institucional.

En el evento en que las veintiséis (26) tarimas modulares en aluminio hubiesen sido entregadas el treinta (30) de diciembre de 2025, no se encuentra acreditado dentro del expediente que la entidad hubiera podido disponer de ellas de manera inmediata para el desarrollo de actividades institucionales. La entrega física de bienes a una entidad pública no comporta, por sí sola, su disponibilidad efectiva, en tanto su utilización requiere la realización de actuaciones administrativas posteriores, tales como la verificación técnica, el recibo formal, el ingreso a inventario, la asignación, la custodia, el almacenamiento y la programación logística para su uso en eventos o actividades específicas.

En el presente caso se evidencia que la recepción del bien debía articularse con dichos procedimientos internos, lo cual impide afirmar que la simple entrega en la fecha inicialmente pactada hubiera generado una disponibilidad inmediata, real y funcional para la entidad. En consecuencia, no es posible sostener que la entrega realizada el diecisiete (17) de enero de 2026 haya privado a la entidad de una utilidad concreta, inmediata y económicamente valorable.

A lo anterior se suma que, conforme a la certificación expedida por la supervisión del contrato y por la Subdirección Administrativa y Financiera del Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga – IMCT, durante el periodo comprendido entre el treinta (30) de diciembre de 2025 y el diecisiete (17) de enero de 2026:

- No se incurrió en gastos logísticos adicionales con ocasión de la no disponibilidad del Ítem No. 9.
- No se dejaron de cubrir eventos institucionales por la ausencia temporal de dicho elemento.
- No se cancelaron ni reprogramaron actividades como consecuencia de la no entrega oportuna del referido ítem.

Dicha certificación constituye un elemento probatorio determinante, en la medida en que permite establecer de forma objetiva que la ejecución tardía de la obligación no generó una afectación real a la operación institucional, ni comprometió la prestación del servicio a cargo de la entidad.

Se puede concluye que no se encuentra demostrada la existencia de una afectación funcional, operativa o económica derivada del cumplimiento extemporáneo, ni la frustración de una necesidad pública inmediata. Por el contrario, el análisis conjunto de las condiciones administrativas de uso del bien y de la prueba obrante en el expediente permite afirmar que la entrega tardía del Ítem No. 9 no tuvo incidencia negativa en el desarrollo de las actividades misionales de la entidad, ni generó un perjuicio susceptible de valoración económica.

IX. SOBRE EL ANÁLISIS JURÍDICO:

DAÑO RESARCIBLE Y PERJUICIO.

La línea sobre daño contractual en el Consejo de Estado es constante en señalar que el perjuicio resarcible debe ser cierto, tener nexo causal con el incumplimiento y, fuera de la hipótesis de la cláusula penal pactada como estimación anticipada, debe encontrarse debidamente probado dentro del proceso o de la actuación administrativa correspondiente. Este criterio resulta especialmente relevante para sustentar decisiones de archivo, en la medida en que impide derivar automáticamente una consecuencia indemnizatoria a partir de la sola verificación formal de un incumplimiento,

como ocurre en los eventos de cumplimiento tardío, si no existe evidencia concreta de un menoscabo patrimonial real.

En este sentido, la jurisprudencia ha desarrollado de manera reiterada los elementos estructurales del daño contractual y las exigencias probatorias que lo acompañan. Así, el Consejo de Estado ha definido el daño como la lesión del derecho de crédito del acreedor, precisando que los perjuicios que se aleguen deben estar revestidos de plena certeza, de manera que no basta su simple invocación o afirmación. Esta regla se encuentra claramente expuesta en la cual se insiste en que el daño indemnizable no puede fundarse en hipótesis, conjeturas o eventuales afectaciones no demostradas[1].

En la misma línea, la Subsección C del Consejo de Estado[2], sistematizó los presupuestos de la responsabilidad contractual, indicando que para que haya lugar a indemnización se requiere: la existencia de un contrato válido, un incumplimiento imputable, un daño antijurídico cierto, el nexo causal entre este y la conducta, y la condición de contratante cumplido de quien reclama. Esta construcción refuerza la idea de que el daño no es una consecuencia automática del incumplimiento, sino un elemento autónomo que debe acreditarse.

Esta exigencia probatoria adquiere especial relevancia en el marco del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. En efecto, el Consejo de Estado[3], precisó que la decisión mediante la cual la administración cuantifica perjuicios debe estar sustentada en hechos verificados por medio de pruebas, y no en simples suposiciones o inferencias, de modo que tanto la existencia del perjuicio como su imputación al contratista deben encontrarse debidamente acreditadas dentro de la actuación.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado[4] reiteró que la certeza del daño constituye un requisito indispensable para su reconocimiento, negando pretensiones indemnizatorias en aquellos casos en los que la prueba aportada no permite demostrar ni su existencia ni su cuantía. Esta providencia refuerza la necesidad de que la administración, al evaluar la procedencia de medidas de carácter resarcitorio, cuente con un soporte probatorio suficiente que permita establecer de manera objetiva la afectación alegada.

En el caso concreto, del análisis integral del material probatorio recaudado en la actuación administrativa, **no se evidencia la existencia de un perjuicio cierto, concreto y cuantificable** derivado del cumplimiento tardío en la entrega del ítem 9 correspondiente a tarimas modulares. En efecto, no se acreditó la generación de gastos adicionales, la afectación de la operación institucional, la cancelación o reprogramación de actividades, ni ningún otro menoscabo patrimonial que permita establecer, de manera objetiva, la configuración de un daño resarcible imputable al contratista.

En consecuencia, si bien se configuró una ejecución extemporánea de la obligación relacionada con la entrega del ítem 9 de tarimas modulares, dicha circunstancia, por sí sola, no resulta suficiente para derivar una consecuencia indemnizatoria, **en la medida en que no se cumplen los presupuestos exigidos por la jurisprudencia para la**

---

[1] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ Bogotá, D. C, trece (13) de abril de dos mil once (2011) Radicación número: 25000-23-26-000-1998-03040-01(18878)

[2] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 25000-23-26-000-2011-00696-01(48427)

[3] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C CONSEJERO PONENTE: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Bogotá D.C., primero (1) de junio de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES Radicación: 08001-23-33-000-2012-00254-01 (48945)

[4] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 85001-23-33-000-2013-00256-01(53195)

existencia del daño contractual, particularmente en lo relacionado con su certeza y prueba.

Bajo este contexto, no se configura el elemento del daño como presupuesto para la adopción de medidas de carácter resarcitorio, razón por la cual no resulta procedente avanzar en la imposición de sanciones fundadas en la existencia de perjuicios.

SOBRE LA PROPORCIONALIDAD DE LA CLÁUSULA PENAL EN EL CASO CONCRETO.

El Consejo de Estado[5] sostiene el precedente clásico sobre proporcionalidad en multas y cláusula penal. La Sala explica que la cláusula penal debe aplicarse con observancia del principio de proporcionalidad y recuerda la posibilidad de rebaja conforme al artículo 1596 del Código Civil cuando hay cumplimiento parcial aceptado. Aunado a lo anterior, reitera que la cláusula penal, por regla general, es una tasación anticipada de perjuicios; que la entidad no debe probar el monto de los perjuicios para cobrar la pena pactada; que si reclama perjuicios superiores debe acudir al juez; y que, si el acreedor acepta cumplimiento parcial, opera la lógica de rebaja proporcional del artículo 1596 del Código Civil. Además, subraya que la cláusula penal en contratación estatal tiene connotación predominantemente indemnizatoria, más que punitiva. Así mismo, sostiene que la aplicación de la cláusula penal pecuniaria debe ser razonable, proporcional y motivada, y que la entidad debe justificar con criterios objetivos la tasación atendiendo a la intensidad del incumplimiento.

El Consejo de estado[6], por regla general, la cláusula penal sobreviene como consecuencia del incumplimiento definitivo y no de un incumplimiento meramente parcial o temporal, y diferencia nítidamente esa figura de la multa por retardo.

En el caso objeto de análisis, si bien se encuentra acreditada una ejecución extemporánea de la obligación contractual relacionada con la entrega del ítem 9 de tarimas modulares, también está demostrado que el contratista cumplió materialmente con la prestación a su cargo, la cual fue recibida a satisfacción por la entidad, sin que se evidencie afectación alguna a la finalidad del contrato ni al interés general que motivó su celebración.

Del análisis integral del expediente no se advierte que la ejecución tardía haya generado consecuencias adversas para la entidad, ni que haya comprometido la prestación del servicio o el desarrollo de las actividades institucionales, lo cual permite concluir que la finalidad pública perseguida con la contratación fue plenamente satisfecha.

No se encuentra acreditada la existencia de perjuicios materiales adicionales derivados del cumplimiento tardío que permitan justificar la imposición de una sanción de carácter resarcitorio, ni se evidencia una afectación susceptible de ser cuantificada de manera objetiva y proporcional.

La imposición de la cláusula penal pecuniaria no resulta procedente, en la medida en que, aun en el evento en que dicha cláusula admitiera su aplicación por retardo, su exigibilidad debe superar un juicio de proporcionalidad que, en el presente caso, no se satisface, teniendo en cuenta la ejecución material del objeto contractual, la ausencia de afectación al interés general y la inexistencia de perjuicios demostrados.

---

[5] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá D. C., noviembre trece (13) de dos mil ocho (2008) Radicación número: 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009)

[6] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022) Expediente: 25000232600020070044 4 01 (49.286)

La aplicación de una sanción en estas condiciones resultaría desproporcionada frente a la conducta desplegada por el contratista y contraria a los principios que orientan el ejercicio de la función administrativa, razón por la cual no se configuran los presupuestos que justifiquen la imposición de la cláusula penal pecuniaria, procediendo en su lugar el archivo del presente trámite administrativo.

Por lo anterior, se considera que de la inexistencia de afectación material resarcible, se concluye una incidencia en el juicio de proporcionalidad, ya que la entidad encuentra probado que, entre el treinta (30) de diciembre de 2025 y el diecisiete (17) de enero de 2026, no se acreditó la existencia de eventos institucionales cancelados, actividades reprogramadas, gastos adicionales, alquileres, compras sustitutas, costos logísticos extraordinarios, afectaciones presupuestales, detrimento patrimonial, pérdida de oportunidad institucional o imposibilidad de desarrollar actividades misionales como consecuencia directa de la no disponibilidad temporal del Ítem 9.

Esta circunstancia no se valora bajo la premisa equivocada de que toda cláusula penal requiera prueba plena y concreta de cada perjuicio, pues la jurisprudencia ha reconocido que la cláusula penal puede operar como tasación anticipada de perjuicios. **Se valora, más bien, como un elemento determinante del juicio de proporcionalidad, necesidad y finalidad de la medida.**

En el caso concreto, la entidad recibió finalmente el bien contratado, este conservó su utilidad institucional, no se probó afectación real al servicio, y no fue necesario acudir a mecanismos sustitutos para cubrir su ausencia temporal. **Por ello, la activación de la cláusula penal no cumpliría una función resarcitoria materialmente verificable, ni resultaría necesaria para obtener el cumplimiento, toda vez que la obligación ya fue satisfecha.**

Adicionalmente, la entrega física de las tarimas al vencimiento del plazo contractual no implicaba, por sí sola, su uso inmediato por parte del Instituto. Para su disposición institucional era necesario surtir actividades posteriores de recepción, verificación, incorporación a inventario, custodia, almacenamiento, asignación y programación logística. En consecuencia, tampoco se encuentra acreditado que la entrega el treinta (30) de diciembre de 2025 hubiera generado una disponibilidad funcional inmediata para la entidad, ni que la entrega posterior hubiera frustrado una necesidad pública concreta.

Así las cosas, la ausencia de afectación material, unida al cumplimiento posterior, al recibo de la utilidad contractual y a la entidad limitada de la mora, conduce a concluir que la cláusula penal no debe hacerse efectiva en este caso concreto, **no porque el plazo carezca de relevancia jurídica, sino porque la consecuencia económica resultaría desproporcionada frente a los hechos probados.**

CUMPLIMIENTO TARDÍO, RECEPCIÓN POSTERIOR Y CESACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO.

En relación con el cumplimiento tardío, la recepción posterior y la cesación del incumplimiento, la jurisprudencia del Consejo de Estado[7] ha señalado de manera reiterada que el cumplimiento extemporáneo no elimina la mora, pero tampoco puede ser considerado un hecho irrelevante dentro del análisis jurídico de la actuación administrativa.

[7] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 47001-23-33-001-2013-00363-01(61641)

En efecto, la Sala ha precisado que el deudor en mora conserva la posibilidad de ejecutar la prestación de manera tardía y que, en aquellos eventos en los cuales la entidad decide recibirla, el contratista mantiene su derecho a la contraprestación correspondiente, sin que ello implique una prórroga tácita del contrato ni la modificación automática de sus condiciones. No obstante, dicho cumplimiento tardío no lo exonera de las consecuencias jurídicas derivadas de la mora, tales como la eventual imposición de sanciones o la indemnización de perjuicios, siempre que estos se encuentren debidamente demostrados. Este entendimiento permite sostener, de manera simultánea, que existe una inobservancia del plazo contractual, pero también que la obligación fue finalmente ejecutada y resultó útil para la entidad.
Así mismo, la jurisprudencia[8] ha destacado que, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la administración debe valorar la cesación de la situación de incumplimiento como un hecho jurídicamente relevante. En este sentido, la superación material del incumplimiento constituye un elemento que incide directamente en la decisión administrativa, en tanto demuestra que la finalidad inmediata del contrato puede haber sido alcanzada, circunstancia que no puede ser ignorada al momento de definir la procedencia de una medida sancionatoria.

Tambien se ha precisado que la facultad de dar por terminado el procedimiento por cesación del incumplimiento no opera de manera automática, sino que corresponde a una potestad que debe ser ejercida con base en un análisis integral del caso concreto, atendiendo a la naturaleza de la sanción, al contenido del pacto contractual y a las circunstancias que rodearon la ejecución de la obligación. En esa línea, la cesación puede tornar improcedente o innecesaria la imposición de ciertas medidas —particularmente aquellas de carácter conminatorio—, mientras que en otros supuestos, como cuando la cláusula penal ha sido pactada para operar frente al simple retardo, el cumplimiento tardío no excluye por sí mismo su eventual aplicación, lo que exige un juicio más riguroso desde la perspectiva de la proporcionalidad.

La jurisprudencia[9] ha reconocido que el cumplimiento tardío configura un incumplimiento de carácter temporal y no definitivo, lo cual permite diferenciarlo de aquellos eventos en los que se presenta una ruptura sustancial del programa obligacional. Esta distinción resulta relevante, en tanto incide directamente en la valoración de la gravedad de la conducta y en la determinación de la respuesta jurídica que resulta procedente en cada caso.

Aplicado al caso concreto, se encuentra acreditado que, si bien la entrega del ítem 9 de tarimas modulares no se realizó dentro del plazo contractual, el contratista ejecutó materialmente la obligación con posterioridad, siendo recibida a satisfacción por la entidad, lo cual evidencia la cesación de la situación de incumplimiento. Así mismo, se tiene que dicha ejecución tardía no generó afectación a la operación institucional ni comprometió la finalidad del contrato, ni produjo perjuicios materiales demostrados.

Aunque subsiste la existencia de una mora en el cumplimiento de la obligación, también resulta claro que el objeto contractual fue finalmente satisfecho y que la necesidad pública que dio origen a la contratación fue atendida, razón por la cual, al valorar integralmente la cesación del incumplimiento, la utilidad de la prestación ejecutada y la ausencia de afectación al interés general, no se configuran razones suficientes que justifiquen la imposición de una medida sancionatoria, resultando procedente el archivo del trámite administrativo.

---

[8] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C CONSEJERO PONENTE: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Bogotá D.C., primero (1) de junio de dos mil veinte (2020)
[9] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES Bogotá D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 19001-23-00-000-2011-00086-01(64940)

X. CONCLUSIÓN JURÍDICA DEL CASO CONCRETO

De conformidad con la línea jurisprudencial desarrollada por el Consejo de Estado, es posible sustentar de manera sólida una decisión de archivo dentro del presente trámite administrativo, siempre que dicha decisión no repose en fórmulas simplistas, sino en un análisis integral del caso concreto.

Del estudio conjunto del expediente se concluye que en el presente caso se configuró un cumplimiento extemporáneo de la obligación contractual, en la medida en que WORKSAIT S.A.S. realizó la entrega del Ítem No. 9 —correspondiente a veintiséis (26) tarimas modulares en aluminio— con posterioridad al vencimiento del plazo contractual fijado para el treinta (30) de diciembre de 2025. No obstante, también se encuentra plenamente acreditado que la obligación fue finalmente ejecutada, que el bien fue recibido por la entidad para efectos de su verificación técnica y que la situación material que dio origen al presente trámite administrativo cesó.

Se evidencia que el contratista había cumplido previamente con la mayor parte de las prestaciones a su cargo, informó oportunamente las dificultades logísticas asociadas al proceso de importación, gestionó la situación a través de los canales contractuales y, una vez superadas dichas circunstancias, procedió a la entrega total del bien pendiente, el cual fue recibido a satisfacción por la supervisión.

Si bien la recepción del bien no convalida la mora ni implica una renuncia a la potestad sancionatoria de la entidad, sí constituye un hecho jurídicamente relevante en tanto acredita la satisfacción material del objeto contractual y la cesación del incumplimiento, lo cual debe ser valorado dentro del análisis de procedencia de eventuales medidas sancionatorias.

De otra parte, no se acreditó dentro del expediente la existencia de perjuicios materiales adicionales, ciertos y cuantificables derivados del cumplimiento tardío. En efecto, no se demostró la ocurrencia de daño económico, afectación presupuestal, generación de gastos adicionales, necesidad de contratación sustitutiva, cancelación o reprogramación de eventos, ni afectación al cumplimiento de las funciones misionales de la entidad atribuible a la entrega extemporánea del Ítem No. 9.

Bajo estas condiciones y examinados de manera conjunta el contenido de la cláusula contractual, la intensidad del incumplimiento, la ejecución material del objeto, la utilidad final de la prestación, la ausencia de afectación concreta al interés general y el principio de proporcionalidad se concluye que la imposición de la cláusula penal pecuniaria no se encuentra suficientemente justificada en el presente expediente.

Es preciso señalar que la decisión de archivo no se fundamenta en la afirmación de que la cláusula penal exija siempre la prueba del daño, en tanto la jurisprudencia ha sido clara en establecer que dicha cláusula constituye, por regla general, una tasación anticipada de perjuicios, cuya operatividad puede incluso extenderse a supuestos de simple retardo cuando así ha sido pactado contractualmente. En ese sentido, el análisis realizado se centra en la proporcionalidad concreta de su aplicación y en la valoración integral de las circunstancias del caso, y no en la ausencia abstracta de daño.

En el presente asunto, aún en el evento en que la cláusula penal admitiera su aplicación por cumplimiento tardío, su exigibilidad no supera un juicio de proporcionalidad, teniendo en cuenta que la obligación fue ejecutada, que la prestación resultó útil para la entidad, que la finalidad del contrato fue alcanzada y que no se evidenció afectación real al interés público.

La jurisprudencia ha reconocido que el cumplimiento tardío puede ser recibido por la entidad sin que ello implique prórroga tácita del contrato, y que la cesación de la situación de incumplimiento constituye un elemento relevante que habilita a la administración para valorar la conveniencia de continuar o terminar el procedimiento sancionatorio. En este caso, dicha cesación, sumada a la ausencia de afectaciones materiales, refuerza la improcedencia de una respuesta sancionatoria.

Si bien la entidad deja expresa constancia de la ejecución extemporánea de la obligación contractual, no encuentra configurados los presupuestos materiales necesarios para declarar el incumplimiento con efectos sancionatorios o resarcitorios, ni para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada.

Por tanto, en aplicación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y finalidad de la función administrativa, lo procedente es ordenar el archivo del presente trámite administrativo, sin perjuicio de que las dependencias competentes adelanten los trámites administrativos, financieros y contractuales correspondientes para el cierre, balance y liquidación del contrato, conforme a la ley y a lo pactado.
En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Ordenar el archivo de la actuación administrativa adelantada por el presunto incumplimiento del Contrato de Suministro No. 0621-02 de 2025, suscrito entre el Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga —IMCT— y la sociedad WORKSAIT S.A.S., identificada con NIT 901.063.592-7, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. Dejar constancia de que la entrega del Ítem No. 9, correspondiente a veintiséis (26) tarimas modulares en aluminio, se produjo de manera extemporánea, esto es, con posterioridad al vencimiento del plazo contractual fijado para el treinta (30) de diciembre de 2025.

ARTÍCULO TERCERO. Dejar constancia de que la recepción material del Ítem No. 9 por parte de la supervisión no convalidó la mora, no modificó retroactivamente el plazo contractual, no constituyó prórroga tácita, ni implicó renuncia, desistimiento o limitación de la potestad de la entidad para adelantar la actuación administrativa correspondiente.

ARTÍCULO CUARTO. Abstenerse de declarar el incumplimiento contractual con efectos sancionatorios o resarcitorios y, en consecuencia, abstenerse de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada en el Contrato de Suministro No. 0621-02 de 2025, al no encontrarse acreditado daño material, perjuicio económico, afectación funcional, gasto adicional, contratación sustituta, afectación presupuestal o detrimento patrimonial atribuible a la entrega extemporánea del Ítem No. 9.

ARTÍCULO QUINTO. Comunicar la presente decisión a la Subdirección Administrativa y Financiera, a la Subdirección Técnica y a la Subdirección de Turismo del Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga, para que, en el marco de sus competencias, adelanten las actuaciones administrativas, presupuestales, financieras, técnicas y contractuales que correspondan para el cierre, balance y eventual liquidación del contrato, de conformidad con la ley y lo pactado.

ARTÍCULO SEXTO. Notificar la presente decisión en estrados, dentro de la audiencia de reanudación del procedimiento administrativo adelantado conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, al contratista WORKSAIT S.A.S. y a la compañía Seguros del Estado S.A., en calidad de garante, en los términos previstos en la ley.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Informar que contra la presente decisión procede únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse, sustentarse y decidirse en la misma audiencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. La decisión que resuelva el recurso, en caso de ser interpuesto, se entenderá igualmente notificada en audiencia.

ARTÍCULO OCTAVO. La presente resolución rige a partir de su notificación.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Expedida en Bucaramanga, a los veintisiete (27) días del mes de abril de dos mil veintiséis (2026).

JAIME ALBERTO PABÓN PÉREZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica
Instituto Municipal de Cultura y Turismo de Bucaramanga

Proyectó: Oskar Vásquez - Abogado contratista IMCT