



INSTITUTO NACIONAL DE SALUD

RESOLUCIÓN NÚMERO 0867 DE 2026

(28 JUL 2026)

“Por la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se afecta el amparo de cumplimiento”

EL JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE SALUD INS

En ejercicio de las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas por el artículo 29 de la Constitución Política; los artículos 3, 4, 5, 13, 23, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993; el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007; el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011; el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015; el numeral 15 del artículo 7 del Decreto 2774 de 2012; la Resolución No. 070 del 27 de enero de 2014, y demás normas concordantes, procede a decidir la actuación administrativa, previas las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

1.1. Identificación del negocio jurídico

Dato contractual	Información
Contrato	INS-CPS-148-2026
Contratista	ANGÉLICA MARÍA OLAYA MURILLO – C.C. 1.032.365.678
Objeto	Prestar servicios profesionales para la corrección de estilo, redacción y revisión de contenidos, así como apoyar procesos editoriales y de comunicación del Observatorio Nacional de Salud (ONS).
Suscripción	27 de enero de 2026
Plazo	Desde el cumplimiento de los requisitos de ejecución y hasta el 31 de agosto de 2026
Valor	CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$45.500.000)
Garantía	Póliza de cumplimiento entidad estatal No. 21-46-101136362 – SEGUROS DEL ESTADO S.A.
Amparo	Cumplimiento: \$9.100.000; vigencia 2 de febrero de 2026 a 10 de enero de 2027

1.2. La supervisión del Contrato No. INS-CPS-148-2026 remitió a la Oficina Asesora Jurídica el informe FOR-A07.0000-016 y sus anexos, en los cuales puso de presente un posible incumplimiento de las obligaciones periódicas a cargo de la contratista durante marzo y abril de 2026.

1.3. El informe acreditó que en febrero de 2026 la contratista presentó el cronograma y los productos del periodo. El informe parcial FOR-A02.0000-037, suscrito el 3 de marzo de 2026, registró concepto CUMPLIDO y permitió la aprobación de la cuenta No. 1. Este antecedente demuestra que la contratista conocía el canal de coordinación técnica, los formatos, el repositorio y el procedimiento de reporte en SECOP II.

"Por la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se afecta el amparo de cumplimiento"

Este antecedente resulta relevante para la presente actuación administrativa, en tanto permite establecer que la contratista conocía plenamente la dinámica de ejecución del contrato, los canales institucionales para la entrega de productos, el procedimiento para la presentación de informes y cuentas de cobro, así como los mecanismos de coordinación con la supervisión. En consecuencia, las omisiones advertidas a partir del mes de marzo de 2026, no pueden atribuirse al desconocimiento del procedimiento contractual ni a dificultades iniciales propias del comienzo de la ejecución, sino que deben analizarse a la luz de las obligaciones ya conocidas y previamente ejecutadas por la contratista.

- 1.4. Desde el inicio del periodo contractual correspondiente al mes de marzo de 2026, la supervisión ejerció seguimiento permanente a la ejecución del contrato, formulando requerimientos sucesivos para obtener la entrega del cronograma aprobado, los productos comprometidos y los soportes necesarios para verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En desarrollo de dicho seguimiento, desde el 13 de marzo de 2026, solicitó el cronograma aprobado correspondiente al mes de marzo. La solicitud fue reiterada los días 18, 24 y 27 de marzo; el 1 de abril se informó el vencimiento del término para radicar la cuenta sin que se hubieran recibido cronograma ni productos.
- 1.5. El 13 de abril de 2026, se formuló requerimiento formal y se concedieron 3 días hábiles para presentar cronograma actualizado y aprobado, productos de marzo con soportes y visto bueno, documentación de cobro y explicación escrita. El 20 de abril, vencido dicho plazo, se formuló último requerimiento y se solicitó también el cronograma y los avances de abril.
- 1.6. Según el informe y sus soportes, al inicio de la actuación no se habían presentado el cronograma aprobado de marzo y abril, los productos de marzo, el informe mensual correspondiente ni soportes verificables de avance de abril. Tampoco se recibió respuesta que explicara una causa extraña, impedimento de la Entidad o circunstancia no imputable a la contratista.

Lo anterior evidencia que, antes de acudir al procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la supervisión agotó actuaciones razonables encaminadas a obtener el cumplimiento voluntario de las obligaciones contractuales y a brindar a la contratista la oportunidad de explicar o justificar la inejecución advertida, sin que dichas actuaciones produjeran resultado alguno.

II. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA

- 2.1. Mediante comunicaciones del 8 de julio de 2026, la Oficina Asesora Jurídica citó separadamente a ANGÉLICA MARÍA OLAYA MURILLO y a SEGUROS DEL ESTADO S.A. a la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Con las citaciones se trasladó el informe de supervisión, se individualizaron los hechos, las obligaciones posiblemente vulneradas, las pruebas, la póliza, el amparo susceptible de afectación y la tasación preliminar de la cláusula penal por \$4.550.000.
- 2.2. Previa comunicación de la reprogramación que consta en el expediente, la audiencia fue instalada el 17 de julio de 2026, a las 9:30 a. m., en modalidad virtual, bajo la dirección del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica. En el acta se dejó constancia de que no comparecieron la contratista, su apoderado, la aseguradora ni su apoderado, y que no se recibió excusa o solicitud de aplazamiento.
- 2.3. La inasistencia no fue tomada como confesión ni como presunción de responsabilidad. La actuación continuó porque se había garantizado la oportunidad de comparecer, rendir descargos, aportar o solicitar pruebas y controvertir el material allegado, sin que

"Por la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se afecta el amparo de cumplimiento"

el ejercicio de esas facultades procesales pueda imponerse coactivamente a sus titulares.

En consecuencia, la decisión que se adopta en el presente acto administrativo no se fundamenta en la incomparecencia de los convocados a la audiencia, sino exclusivamente en la valoración integral del material probatorio legal y oportunamente incorporado al expediente. La ausencia de ejercicio del derecho de defensa únicamente tuvo como efecto procesal que las pruebas de cargo no fueran controvertidas por sus destinatarios, sin que ello releve a la Administración del deber de verificar su suficiencia, pertinencia, conducencia y fuerza demostrativa para efectos de adoptar una decisión debidamente motivada.

- 2.4. En audiencia se incorporaron los documentos remitidos con las citaciones, se decretaron las documentales que obran en el expediente contractual y se recibió, bajo juramento, el testimonio de la supervisora del contrato, quien rindió declaración respecto de los hechos consignados en el informe de supervisión, los requerimientos efectuados durante la ejecución contractual y las consecuencias operativas derivadas de la ausencia de entrega de los productos comprometidos.
- 2.5. La supervisora ratificó el cumplimiento del periodo de febrero y precisó que, a partir del 3 de marzo, no recibió de la contratista productos, cronogramas, informes ni respuestas a los requerimientos. Explicó que la ausencia del apoyo contratado obligó a investigadores y científicos del INS a asumir labores adicionales de corrección y edición, sin que la necesidad institucional hubiera desaparecido.

El Despacho otorga pleno valor probatorio a dicho testimonio, por cuanto fue rendido bajo juramento por la servidora encargada de la supervisión contractual, recae sobre hechos conocidos directamente en ejercicio de sus funciones y resulta plenamente coherente con los informes de supervisión, los requerimientos remitidos a la contratista, las comunicaciones electrónicas obrantes en el expediente y los demás documentos incorporados durante la actuación administrativa. No se advierten contradicciones internas ni externas que permitan restarle credibilidad o eficacia demostrativa.

- 2.6. Durante la diligencia se incorporaron comunicaciones posteriores relativas a mayo, junio y julio. Por garantía de congruencia y contradicción, dichos documentos se valoran únicamente como contexto sobre la persistencia de la situación y no como cargos autónomos ni como fundamento independiente de esta decisión. La declaratoria que se adopta se limita a los hechos de marzo y abril descritos en las citaciones.

En ese sentido, tales documentos no modifican el objeto del procedimiento administrativo ni amplían los cargos comunicados mediante las citaciones del 8 de julio de 2026. Su incorporación únicamente permite ilustrar la continuidad del comportamiento contractual advertido por la supervisión, sin que constituyan fundamento autónomo de la declaratoria de incumplimiento ni generen consecuencias jurídicas distintas de las expresamente delimitadas en la presente decisión.

- 2.7. La audiencia fue suspendida a las 10:41 a. m. del 17 de julio de 2026 y se dispuso su reanudación para el 29 de julio de 2026, con el fin de adoptar y notificar en estrados la decisión correspondiente.

III. MARCO JURÍDICO APLICABLE

3.1. Competencia y potestad para declarar el incumplimiento

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, consagra el debido proceso como principio rector de las actuaciones contractuales sancionatorias y faculta a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación para declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva

"Por la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se afecta el amparo de cumplimiento"

la cláusula penal pecuniaria pactada. El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, desarrolla el procedimiento de citación, audiencia, contradicción, decisión motivada y recurso de reposición.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-499 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo, declaró exequible el procedimiento y destacó que la citación detallada, el traslado del informe, la audiencia, la posibilidad de aportar y controvertir pruebas, la resolución motivada y el recurso en estrados integran las garantías necesarias del debido proceso.

El numeral 15 del artículo 7 del Decreto 2774 de 2012 asigna a la Oficina Asesora Jurídica la coordinación y trámite de los procesos administrativos sancionatorios del Instituto. La Resolución No. 070 del 27 de enero de 2014 delegó en su jefe la citación, el trámite, la decisión y las demás actuaciones propias del procedimiento contractual sancionatorio.

3.2. Fuerza obligatoria del contrato, imputabilidad y cláusula penal

Los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993 imponen a la Entidad el deber de exigir la ejecución idónea y oportuna y al contratista el deber de colaborar lealmente con la consecución de los fines estatales. Los artículos 13 y 40 de la misma ley remiten, en lo compatible, a las reglas civiles y comerciales sobre obligaciones y autonomía de la voluntad.

La cláusula décima primera del Contrato No. INS-CPS-148-2026 prevé que, en caso de incumplimiento total, defectuoso o parcial del objeto o de las obligaciones, la contratista pagará al INS el diez por ciento (10 %) del valor total del contrato como estimación anticipada de perjuicios. La estipulación autoriza su cobro mediante descuento de sumas adeudadas o afectación de la garantía de cumplimiento.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 26 de enero de 2023, radicación 15001-23-33-000-2019-00076-01 (67.430), M.P. Fredy Ibarra Martínez, precisó que, cuando las partes pactan expresamente que la pena se causa tanto por incumplimiento total como parcial, la ejecución parcial no impone su reducción automática. Esta regla fue reiterada por la misma Subsección en sentencia del 17 de abril de 2026, radicación 25000-23-36-000-2022-00131-01 (72.359), M.P. Diego Enrique Franco Victoria: aplicar una pena inferior, pese a haberse configurado el supuesto expresamente previsto para el incumplimiento parcial, desconocería el contenido vinculante del negocio jurídico.

3.3. Efectividad del amparo de cumplimiento

El numeral 3 del artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015 dispone que, mediante el acto administrativo que declare el incumplimiento, la Entidad puede hacer efectiva la cláusula penal pactada y ordenar su pago al contratista y al garante; el acto constituye la reclamación para la compañía de seguros. A su turno, el artículo 2.2.1.2.3.2.4 prohíbe incorporar al seguro de cumplimiento cláusulas que reduzcan automáticamente el amparo por el solo hecho de tratarse de un incumplimiento parcial.

IV. PROBLEMAS JURÍDICOS

- 4.1.** Corresponde establecer: (i) si las omisiones atribuidas a ANGÉLICA MARÍA OLAYA MURILLO durante marzo y abril de 2026 están demostradas, eran exigibles y le resultan imputables; (ii) si su entidad y persistencia permiten declarar un incumplimiento parcial y definitivo respecto de esos periodos; (iii) si procede hacer efectiva la cláusula penal por \$4.550.000, (iv) si ese valor está comprendido por el amparo de cumplimiento de la póliza No. 21-46-101136362 y (v) si resulta necesaria adoptar cualquier otra medida necesaria para salvaguardar la necesidad pública y los principios de eficacia, economía y responsabilidad que orientan la función administrativa y la contratación estatal.

"Por la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se afecta el amparo de cumplimiento"

V. VALORACIÓN INTEGRAL DEL MATERIAL PROBATORIO

5.1. Reglas de valoración

La responsabilidad contractual no se deriva de la sola inasistencia a la audiencia. La Entidad debe acreditar la existencia de obligaciones exigibles, su inejecución y la imputabilidad del resultado. El silencio de los convocados únicamente deja sin contradicción la prueba de cargo; no releva al Despacho de examinar su suficiencia, legalidad, pertinencia y coherencia.

En aplicación de los principios de libre valoración de la prueba y de apreciación integral del material probatorio, el Despacho examinará cada uno de los elementos incorporados al expediente no de manera aislada, sino en su contexto y en relación con las demás pruebas recaudadas, con el propósito de establecer si existe certeza suficiente sobre la ocurrencia de los hechos imputados y su atribución a la contratista.

5.2. Hechos demostrados

- El contrato estaba perfeccionado y en ejecución; la garantía fue aprobada el 2 de febrero de 2026 y el primer periodo fue ejecutado y aceptado.
- La contratista conocía las herramientas, responsables técnicos, formatos y canales de entrega, pues los utilizó correctamente para febrero.
- Durante marzo se formularon al menos cuatro solicitudes de seguimiento y al inicio de abril se advirtió el vencimiento del periodo sin productos ni cronograma.
- El requerimiento formal del 13 de abril otorgó una oportunidad concreta de corrección y explicación; el 20 de abril se dejó constancia de que el plazo había vencido sin respuesta.
- El informe de supervisión no constituye un elemento probatorio aislado, sino que encuentra respaldo en el conjunto de documentos incorporados al expediente administrativo, particularmente en las comunicaciones electrónicas remitidas por la supervisión durante los meses de marzo y abril de 2026, en el requerimiento formal del 13 de abril de 2026, en la comunicación emitida por la Central de Cuentas respecto de la ausencia de radicación de la cuenta correspondiente al mes de marzo y en las demás actuaciones adelantadas previamente al inicio del presente procedimiento. La valoración conjunta de estos elementos permite concluir que la supervisión ejerció un seguimiento permanente de la ejecución contractual y brindó a la contratista oportunidades suficientes para cumplir o explicar las razones de la inejecución antes de solicitar el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio.
- No obra producto, cronograma aprobado, informe mensual, soporte verificable de avance ni explicación de causa extraña respecto del periodo cargado.
- El testimonio rendido bajo juramento por la supervisora del contrato resulta creíble, consistente y concordante con el resto del material probatorio, por cuanto versa sobre hechos conocidos directamente en ejercicio de sus funciones y coincide con el contenido del informe de supervisión, los requerimientos efectuados a la contratista, las comunicaciones electrónicas remitidas durante la ejecución contractual y la documentación obrante en el expediente. En consecuencia, constituye un medio de prueba idóneo para acreditar las circunstancias fácticas relacionadas con la ejecución del contrato y con el incumplimiento objeto de la presente actuación administrativa.

5.3. Examen por componentes

Con el fin de determinar la existencia del incumplimiento alegado, el Despacho procede a confrontar cada uno de los componentes objeto de reproche con las obligaciones contractuales asumidas por la contratista, las pruebas recaudadas durante la actuación administrativa y el estándar de exigibilidad correspondiente a cada prestación. Este análisis permite identificar con precisión cuáles obligaciones se encuentran demostradas como incumplidas y cuáles, por el contrario, no cuentan con elementos suficientes para sustentar una declaración de responsabilidad contractual.

"Por la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se afecta el amparo de cumplimiento"

Componente	Fuente contractual	Prueba relevante	Conclusión
Cronograma y plan de trabajo	Obligación específica 1 y producto metodológico	Correos de 13, 18, 24 y 27 de marzo; requerimientos de 1, 13 y 20 de abril; informe FOR-A07.0000-016.	No se presentó cronograma aprobado ni plan actualizado para marzo y abril, pese a requerimientos reiterados. INCUMPLIMIENTO PROBADO.
Informe mensual y soportes	Numeral 3.1 – informe mensual de avance	Informe de supervisión; comunicación de Central de Cuentas; ausencia de carga y soportes en SECOP II.	No se entregó el informe de marzo ni evidencia verificable de avance de abril. INCUMPLIMIENTO PROBADO.
Actividades editoriales y comunicativas	Obligaciones específicas 2, 3, 5, 6, 7, 9 y 10, en cuanto fueron programadas y exigibles	Informe de supervisión; repositorio contractual; testimonio juramentado de la supervisora.	No se entregaron productos, borradores, correcciones, memorias o soportes del periodo cargado. INCUMPLIMIENTO PROBADO respecto de las actividades exigibles de marzo y abril.
Obligaciones condicionadas o finales	Obligaciones 4, 8, 11 y 12; productos finales consolidados	La actuación no individualizó asignaciones concretas, PQRS recibidas ni vencimiento anticipado de productos finales.	No se formula declaración autónoma sobre estos deberes, por falta de prueba específica de exigibilidad durante el periodo cargado.

5.4. Imputabilidad

Del análisis conjunto del material probatorio se concluye que las obligaciones cuyo incumplimiento se examina eran exigibles durante los meses de marzo y abril de 2026, fueron oportunamente requeridas por la supervisión y permanecieron insatisfechas pese a las múltiples oportunidades otorgadas para su cumplimiento o explicación. En consecuencia, corresponde analizar si dicha inejecución resulta jurídicamente imputable a la contratista o si, por el contrario, existió alguna circunstancia eximente de responsabilidad que permita excluir los efectos jurídicos del incumplimiento.

En ese orden de ideas, la omisión es atribuible a la contratista, como quiera que, no se acreditó falta de insumos imputable al INS, modificación intempestiva del alcance, imposibilidad técnica, enfermedad, fuerza mayor, caso fortuito, hecho exclusivo de un tercero o conducta de la Entidad que hubiera impedido el cumplimiento. Por el contrario, la ejecución satisfactoria de febrero demuestra que las condiciones operativas y de coordinación estaban disponibles.

La reiteración de requerimientos y la oportunidad de subsanar descartan que la omisión obedezca a un error aislado o a falta de claridad en las instrucciones. La ausencia total de respuesta, aun después del requerimiento formal, configura un apartamiento injustificado del deber de colaboración, información y ejecución oportuna.

5.5. Gravedad, materialidad y carácter definitivo respecto de los periodos vencidos

Acreditada la existencia del incumplimiento y su imputabilidad, corresponde establecer si la entidad de las obligaciones incumplidas reviste la gravedad suficiente para justificar la declaratoria de incumplimiento parcial y la consecuente aplicación de la cláusula penal pactada, para lo cual resulta necesario valorar la incidencia real de las omisiones sobre la finalidad perseguida con la contratación.

El incumplimiento es parcial frente al contrato considerado globalmente, porque el periodo de febrero fue recibido a satisfacción; pero es definitivo respecto de las prestaciones periódicas vencidas de marzo y abril, pues transcurrieron las oportunidades ordinarias y extraordinarias de entrega sin producto, soporte ni explicación. No se trata de un simple defecto formal en una cuenta de cobro, sino de la ausencia de la actividad profesional que justificó la contratación.

"Por la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se afecta el amparo de cumplimiento"

La afectación es material: el INS quedó sin el apoyo especializado de corrección, coherencia editorial y comunicación; servidores e investigadores debieron absorber esas tareas de manera adicional; y se comprometió la oportunidad y calidad del proceso editorial institucional. El hecho de que no se hubiera pagado el periodo incumplido evita un desembolso sin soporte, pero no elimina la pérdida funcional ni la frustración de la necesidad pública.

En ese contexto, la gravedad del incumplimiento no deriva exclusivamente del número de obligaciones incumplidas, sino de la naturaleza de las funciones contratadas y de su incidencia directa en el cumplimiento de los objetivos institucionales del Observatorio Nacional de Salud. La ausencia del apoyo profesional contratado afectó el normal desarrollo de las actividades editoriales programadas para los meses evaluados, circunstancia que excede un mero incumplimiento formal y compromete la adecuada satisfacción de la necesidad pública que justificó la celebración del contrato.

5.6. Congruencia y delimitación de la decisión

La decisión se circunscribe a los hechos informados en las citaciones: ausencia de cronograma de marzo y abril, falta de productos e informe de marzo, y falta de soportes de avance de abril. No se formula declaración autónoma sobre mayo, junio o julio; tampoco sobre PQRS no individualizadas, traducciones no asignadas, actividades adicionales no especificadas, ni productos finales cuyo vencimiento estaba previsto para la terminación contractual.

Con ello se garantiza que la presente decisión recaiga exclusivamente sobre los hechos previamente comunicados a la contratista y a la aseguradora, preservando el principio de congruencia entre la citación, la actividad probatoria desplegada durante la audiencia y la decisión administrativa que pone fin al procedimiento.

5.7. Procedencia de la terminación unilateral del contrato como medida necesaria para la protección del interés público

Una vez demostrado el incumplimiento imputable de obligaciones esenciales a cargo de la contratista durante los meses de marzo y abril de 2026, así como la ausencia absoluta de actuaciones orientadas a explicar, justificar o subsanar dicha situación, inclusive durante los meses subsiguientes de mayo a julio de 2026, tal como quedó demostrado con el testimonio de quien ejerce la supervisión del contrato, corresponde al Despacho determinar si la continuidad de la relación contractual resulta compatible con los fines que justificaron su celebración y con los principios que orientan la función administrativa y la contratación estatal.

La actividad contractual del Estado no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento para la satisfacción de necesidades colectivas y el cumplimiento de los fines esenciales de la administración pública. En virtud de los artículos 2 y 209 de la Constitución Política y de los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para asegurar la prestación eficiente de los servicios a su cargo, la satisfacción efectiva del interés general y la adecuada ejecución de los contratos estatales. El ejercicio de las potestades contractuales debe orientarse permanentemente por los principios de eficacia, economía, responsabilidad y prevalencia del interés general sobre los intereses particulares.

En el presente caso, el material probatorio demuestra que la contratista dejó de ejecutar las actividades que constituyen el núcleo funcional del objeto contratado, omitió la presentación de cronogramas, informes, productos y soportes de ejecución, desatendió los requerimientos formulados por la supervisión y se abstuvo de comparecer a la audiencia convocada dentro del presente procedimiento, sin acreditar circunstancia alguna que

"Por la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se afecta el amparo de cumplimiento"

justificara su comportamiento. El incumplimiento advertido no corresponde a una dificultad aislada o transitoria de ejecución, sino a la interrupción material y prolongada de las prestaciones esenciales a su cargo.

La prueba recaudada permite concluir, además, que la necesidad institucional que dio origen al contrato no desapareció durante su ejecución. Por el contrario, la supervisora informó que las labores de corrección de estilo, revisión editorial y apoyo a los procesos de comunicación continuaron siendo requeridas por la Entidad y tuvieron que ser asumidas por otros servidores e investigadores del Instituto Nacional de Salud, con la consecuente afectación de la organización del trabajo y de los recursos institucionales. En tales condiciones, mantener formalmente vigente un vínculo contractual cuya ejecución ha sido abandonada por su contratista resultaría incompatible con los principios de eficacia, economía y responsabilidad administrativa.

Por lo anterior, el Despacho considera necesario adoptar una medida que permita salvaguardar el interés público comprometido, impedir la prolongación de una situación contractual disfuncional y habilitar a la Entidad para adoptar oportunamente las decisiones administrativas y contractuales requeridas para atender la necesidad pública insatisfecha. La medida adecuada para alcanzar tales finalidades es la terminación unilateral del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, toda vez que la ejecución efectiva del objeto contractual ha sido materialmente abandonada por la contratista y no existen elementos objetivos que permitan concluir razonablemente que la relación contractual pueda desarrollarse normalmente durante el tiempo restante de ejecución.

Ahora bien, es preciso señalar que la terminación que aquí se dispone no tiene naturaleza sancionatoria ni constituye una consecuencia adicional derivada de la declaratoria de incumplimiento. La función de esta medida no es castigar a la contratista ni imponerle una sanción distinta de las expresamente previstas en la ley y en el contrato, como ocurre con la efectividad de la cláusula penal pecuniaria y la afectación de la garantía de cumplimiento decididas en el presente acto administrativo.

La finalidad de la terminación es esencialmente preventiva y correctiva. Su objeto consiste en poner fin a una relación contractual cuya continuidad ha dejado de servir a los intereses públicos que justificaron su celebración, evitando que la Administración permanezca vinculada a un negocio jurídico cuya ejecución ha sido materialmente abandonada y cuya permanencia resulta contraria a los principios de eficiencia, economía y cumplimiento de los fines estatales. Se trata, por tanto, de una medida orientada a restablecer la adecuada gestión pública frente a una situación objetiva de inejecución contractual, y no de una sanción autónoma impuesta a la contratista.

En consecuencia, acreditado el abandono de la ejecución contractual, la persistencia del incumplimiento, la afectación de la finalidad perseguida con la contratación y la necesidad de preservar el interés general y los principios que gobiernan la función administrativa, resulta procedente disponer la terminación unilateral del Contrato No. INS-CPS-148-2026, sin que ello implique la declaratoria de caducidad ni la imposición de consecuencias sancionatorias distintas de las expresamente adoptadas en la presente resolución, es decir, la declaratoria de incumplimiento y el hacer efectiva la cláusula penal.

VI. PROCEDENCIA Y CUANTIFICACIÓN DE LA CLÁUSULA PENAL

Declarado el incumplimiento parcial imputable de las obligaciones contractuales exigibles, corresponde determinar la procedencia de la cláusula penal pecuniaria pactada por las partes, verificando que se encuentren satisfechos los presupuestos establecidos en el contrato y en la normativa que regula la contratación estatal.

"Por la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se afecta el amparo de cumplimiento"

Se configura el supuesto contractual: existe incumplimiento parcial del objeto y de obligaciones exigibles. La cláusula décima primera asignó anticipadamente a ese evento una consecuencia equivalente al diez por ciento (10 %) del valor total del contrato, sin diferenciar una tarifa menor para el incumplimiento parcial.

Concepto	Valor
Valor total del contrato	\$ 45.500.000
Porcentaje pactado – cláusula décima primera	10%
Cláusula penal pecuniaria	\$ 4.550.000

La suma de CUATRO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL PESOS M/CTE (\$4.550.000) es inferior al valor asegurado del amparo de cumplimiento (\$9.100.000). No se reduce proporcionalmente porque las partes previeron expresamente el mismo porcentaje para el incumplimiento total, defectuoso o parcial; porque el incumplimiento fue absoluto frente a los periodos cargados; y porque la medida guarda relación razonable con la persistencia, imputabilidad y afectación funcional acreditadas.

La aplicación de la cláusula penal en los términos pactados tampoco desconoce el principio de proporcionalidad. La cuantía exigida corresponde exactamente a la voluntad expresamente acordada por las partes al momento de celebrar el contrato, quienes previeron que el diez por ciento (10 %) del valor contractual sería exigible tanto frente al incumplimiento total como frente al parcial o defectuoso. En consecuencia, la Administración no está imponiendo una sanción superior a la prevista contractualmente, sino haciendo efectiva la consecuencia jurídica libremente aceptada por las partes dentro del marco permitido por la ley.

La cláusula penal opera como estimación anticipada de perjuicios, por lo que no exige una liquidación adicional de cada costo interno para ser exigible. En todo caso, el testimonio y los informes demuestran una afectación concreta del servicio de apoyo editorial. La Entidad preserva la prohibición de doble recuperación: cualquier suma efectivamente compensada o pagada por la contratista reducirá, en igual cuantía, el saldo reclamable a la aseguradora, y viceversa.

VII. AFECTACIÓN DE LA GARANTÍA

La póliza No. 21-46-101136362, expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A., se encontraba vigente durante la ocurrencia de los hechos y ampara el cumplimiento del contrato por \$9.100.000. La cláusula penal pactada está comprendida en el amparo, y el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015 autoriza ordenar su pago al contratista y al garante mediante este mismo acto administrativo.

La decisión de afectar el amparo de cumplimiento constituye una consecuencia accesoria de la declaratoria de incumplimiento y encuentra fundamento tanto en las estipulaciones contractuales como en las disposiciones reglamentarias que regulan las garantías en la contratación estatal. En tal sentido, la responsabilidad de la aseguradora surge dentro de los límites objetivos, temporales y cuantitativos previstos en la póliza, sin que el presente acto administrativo modifique las condiciones propias del contrato de seguro.

La presente decisión no implica una declaración de responsabilidad solidaria entre la contratista y la compañía aseguradora, sino el ejercicio de las acciones que el ordenamiento jurídico reconoce a la Entidad para obtener el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato estatal y de la garantía que lo ampara, respetando en todo caso los límites propios de cada vínculo jurídico.

VIII. CONCLUSIÓN

"Por la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se afecta el amparo de cumplimiento"

El conjunto probatorio es convergente y suficiente para demostrar que ANGÉLICA MARÍA OLAYA MURILLO incumplió de manera parcial, imputable y definitiva respecto de los periodos vencidos de marzo y abril de 2026, obligaciones esenciales de planeación, reporte y ejecución de las actividades editoriales y comunicativas efectivamente exigibles. No se acreditó causa de exoneración. La decisión respeta los cargos comunicados, no convierte la inasistencia en prueba de responsabilidad y limita sus efectos a lo demostrado.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR que ANGÉLICA MARÍA OLAYA MURILLO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.032.365.678, incurrió en incumplimiento parcial, imputable y definitivo de las obligaciones derivadas del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, respecto de las prestaciones periódicas exigibles correspondientes a los meses de marzo y abril de 2026, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. DECLARAR la terminación unilateral del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, como una medida necesaria para la protección del interés público, de conformidad con las consideraciones del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. HACER EFECTIVA la cláusula penal pecuniaria pactada en la cláusula décima primera del Contrato No. INS-CPS-148-2026, por valor de CUATRO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL PESOS M/CTE (\$4.550.000), equivalente al diez por ciento (10 %) del valor total del contrato, de conformidad con lo pactado en la cláusula décima primera del contrato y por encontrarse plenamente acreditados los presupuestos fácticos y jurídicos para su exigibilidad.

ARTÍCULO CUARTO. DECLARAR ocurrido el siniestro amparado mediante la póliza de seguro de cumplimiento entidad estatal No. 21-46-101136362 expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A., NIT 860.009.578-6, correspondiente al riesgo de incumplimiento contractual, y, como consecuencia de ello, **AFECTAR** el amparo de cumplimiento hasta por CUATRO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL PESOS M/CTE (\$4.550.000). El presente acto administrativo constituye la reclamación ante la compañía de seguros, conforme al numeral 3 del artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO QUINTO. ORDENAR a ANGÉLICA MARÍA OLAYA MURILLO y a SEGUROS DEL ESTADO S.A., cada una dentro del ámbito de las obligaciones que le corresponden conforme al contrato y a la póliza de cumplimiento, para que procedan al pago en favor del INSTITUTO NACIONAL DE SALUD de la suma indicada en el artículo segundo dentro de los 15 días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta resolución y a la comunicación de las instrucciones de pago.

PARÁGRAFO 1. Los pagos o compensaciones realizados por cualquiera de los obligados disminuirán el saldo exigible al otro por el mismo concepto. En ningún caso el INS obtendrá una suma superior a \$4.550.000 por la cláusula penal aquí declarada.

PARÁGRAFO 2. El presente acto administrativo presta mérito ejecutivo.

ARTÍCULO SEXTO. AUTORIZAR, una vez ejecutoriada esta resolución, la compensación de la cláusula penal con las sumas líquidas y exigibles que el INS adeude a la contratista, si las hubiere, de conformidad con el parágrafo del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y con lo pactado en el contrato. Si la compensación no cubre la totalidad, se continuará el cobro del saldo a la contratista y a la garante por los medios legalmente procedentes.

"Por la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. INS-CPS-148-2026, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria y se afecta el amparo de cumplimiento"

ARTÍCULO SÉPTIMO. NOTIFICAR en estrados la presente resolución a ANGÉLICA MARÍA OLAYA MURILLO y a SEGUROS DEL ESTADO S.A., en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, dejando la constancia correspondiente. Remítase copia íntegra a los correos electrónicos registrados, sin que este envío modifique la forma de notificación legal.

ARTÍCULO OCTAVO. ORDENAR, una vez en firme, la publicación de esta resolución y de las piezas del expediente que legalmente correspondan en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II, así como el reporte de la decisión a las autoridades y registros que determine el régimen de contratación estatal.

ARTÍCULO NOVENO. COMUNICAR, una vez ejecutoriada, la presente decisión al Grupo de Gestión Contractual y a la supervisión del Contrato No. INS-CPS-148-2026 para que adelante el trámite de liquidación correspondiente.

ARTÍCULO DÉCIMO. Contra esta decisión procede únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse y sustentarse en la audiencia, de conformidad con el literal c) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. La presente resolución rige a partir de su expedición.

Dada en Bogotá D. C., 28 JUL 2026

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

GERMÁN ARTURO OROZCO VANEGAS
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Carlos Añez- Abogado contratista INS
Revisó: Rubiel Camilo Rojas Coronado, Abogado contratista Oficina Asesora Jurídica

