REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD

RESOLUCIÓN NÚMERO 1108 **DE 2026**

0 8 SEP 2026

"Por la cual se decide el proceso administrativo sancionatorio contractual por el presunto incumplimiento del contrato No. INS-CYT-451-2025 celebrado entre el Instituto Nacional de Salud y BIOQUÍMICOS COLOMBIANOS LTDA – BIOCOL LTDA"

LA JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA (E) DEL INSTITUTO NACIONAL DE SALUD -INS

En uso de sus facultades legales y en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política, los artículos 3, numerales 1 y 2 del 4°, 32, 40, 52, 58, 59 y 77 de la Ley 80 de 1993, artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la Resolución No. 070 del 27 de enero de 2014 y demás normas relacionadas y aplicables a la presente actuación administrativa procede a tomar decisión sobre el Proceso administrativo sancionatorio contractual por el presunto incumplimiento del contrato INS-CYT-451-2025 teniendo en cuenta los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. Que, mediante memorando con radicado No. INS-3-2026-01731 de fecha 20 de agosto de 2026 se recibió en la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Nacional de Salud, solicitud de trámite del Procedimiento Administrativo Sancionatorio por presunto Incumplimiento, suscrito por la supervisión del contrato No. INS-CYT-451-2025, para que esta oficina, de acuerdo con sus competencias adelantara el trámite pertinente de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

2. Que como hechos generadores del presunto incumplimiento y como soporte adelantado por la supervisión se enunciaron en el informe las siguientes circunstancias de tiempo modo y lugar:

   - El contrato No. INS-CYT-451-2025, tuvo como objeto la "*Adquisición de reactivos, elementos e insumos de laboratorio indispensables para realizar las actividades científicas y tecnológicas que garantizan el cumplimiento misional en el marco de los diferentes proyectos en salud pública del Instituto Nacional De Salud.*

   - Que el plazo de ejecución del contrato fue desde el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución hasta el 30 de noviembre de 2025.

   - Que el valor inicial del contrato se pactó por la suma de QUINIENTOS DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL CUATROCIENTOS OCHO PESOS ($519.930.408) M/CTE.

   - Que el inicio de la ejecución del contrato No. INS-CYT-451-2025, fue el 4 de junio del 2025 y finalizó el 30 de noviembre del 2025.

   - Que el cumplimiento del contrato se respaldó con la póliza de seguro de cumplimiento No. 14-44-101237210 a favor del Instituto Nacional de Salud, expedida por Seguros del Estado S.A., con los siguientes amparos y vigencias:

Amparo	Valor Asegurado	Vigencia	
		Desde	Hasta
Cumplimiento del contrato	$103.986.081,60	3/06/2025	30/11/2026

Amparo	Valor Asegurado	Vigencia	
		Desde	Hasta
Calidad de los elementos	$103.986.081,60	3/06/2025	30/11/2026

- Que el informe por presunto incumplimiento del contrato INS-CYT-451-2025 suscrito por la Supervisora señaló que el contratista BIOQUÍMICOS COLOMBIANOS LTDA - BIOCOL LTDA, entregó el 99% de los elementos, quedando pendientes los descritos en los ítems 89: ácido acético glacial e ítem 1146: anticuerpo anti-IgG de Conejo unido a fosfatasa alcalina.

- Que, el 13 de noviembre de 2025, BIOCOL LTDA presentó ante el Instituto Nacional de Salud, una solicitud de prórroga del contrato a través de correo electrónico para la entrega de los ítems 89 y 1146, por cuanto el proveedor MERCK le informó que dichos productos se encontraban en proceso de importación y por problemas de disponibilidad de materia prima del Anticuerpo Sigma, aportando la comunicación donde se manifestaba la situación aducida por el contratista.

- Que el 25 de noviembre del 2025, la supervisora conminó al cumplimiento de las obligaciones al contratista dentro del plazo del contrato; sin embargo, el 30 de noviembre del 2025 finalizó el plazo de ejecución sin que el contratista entregara los elementos.

3. Que en virtud del Memorando de radicado No. INS-3-2026-01731 de fecha 20 de agosto de 2026 la supervisión del contrato advirtió la inobservancia de las obligaciones específicas del contratista tal y como se indica en el cuadro que a continuación se expone:

Objeto y/u obligación posiblemente incumplida	Producto o servicio dejado de ejecutar
2. Entregar los reactivos, elementos e insumos de laboratorio conforme a las cantidades, especificaciones técnicas y valores establecidos en la presente contratación, nuevos, en buen estado, debidamente empacados en empaque original, en las instalaciones del almacén del Instituto Nacional de Salud. No se recibirán empaques de los reactivos, elementos e insumos averiados ni remendados.	No realizaron la entrega de los ítems 89 y 1146
4. Presentar junto con los reactivos, elementos e insumos de laboratorio, las fichas de seguridad y el respectivo certificado de calidad del fabricante y de la firma comercializadora una vida útil mínima de doce (12) meses contados a partir de la recepción de estos. En caso de que, por propiedades del lote o lotes entregados, si a ello hubiere lugar	No se entregaron las fichas correspondientes a los ítems 89 y 1146
5. Cumplir con cada uno de los ofrecimientos de su propuesta	No se entregaron las fichas correspondientes a los ítems 89 y 1146.
6. Entregar oportunamente y a entera satisfacción del INS, sin costo adicional, todos los reactivos, elementos e insumos de laboratorio requeridos, en el Almacén General del Instituto Nacional de Salud, ubicado en la Calle 26 No. 51-20 de la ciudad de Bogotá.	No se entregaron las fichas correspondientes a los ítems 89 y 1146.

Objeto y/u obligación posiblemente incumplida	Producto o servicio dejado de ejecutar
7. Garantizar mediante certificación que los reactivos, elementos e insumos de laboratorio tengan por parte del fabricante intrínsecas del producto vida útil sea inferior, se debe entregar documento expedido por casa matriz donde manifieste que la estabilidad del producto no puede lograr el tiempo solicitado, de acuerdo con lo establecido (12 meses).	No se entregaron las fichas correspondientes a los ítems 89 y 1146.
11. Entregar los reactivos, elementos e insumos de laboratorio con un adecuado almacenamiento y su manipulación, según lo expresen las fichas técnicas y/o fichas de seguridad, de igual forma deben estar acorde a las normas ambientales vigentes para los reactivos, material biológico e insumos de laboratorio.	No se entregaron las fichas correspondientes a los ítems 89 y 1146.

4. Que la supervisora del contrato, de acuerdo con lo establecido en la cláusula décima primera – penal pecuniaria del Contrato INS-CYT-451-2025, realizó la cuantificación de la cláusula de la siguiente manera:

DETALLE	VALOR
VALOR DE LOS ÍTEMS NO ENTREGADOS	$1.345.068
% DEL VALOR EQUIVALENTE A LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA A IMPONER	20%
VALOR CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA A IMPONER (20%)	$269.013

II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL

Una vez revisado el informe por posible incumplimiento del contrato No. INS-CYT-451-2025, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) determinó que se encontraban cumplidos los requisitos para citar a audiencia pública, con el fin de determinar la ocurrencia o no del siniestro.

a. **INDIVIDUALIZACIÓN DEL CONTRATISTA:** BIOQUÍMICOS COLOMBIANOS LTDA – BIOCOL LTDA; Representante Legal: PABLO GONZÁLEZ MARTÍNEZ.
b. **INDIVIDUALIZACIÓN DEL GARANTE:** Seguros del Estado S.A, Nit. 860.009.578-6.

2.1. CITACIÓN EFECTUADA AUDIENCIA DEL ARTÍCULO 86 DE LA LEY 1474 DE 2011

Que, con base en la solicitud presentada por la Supervisión del contrato, la Oficina Asesora Jurídica del INS a través del correo electrónico institucional, convocó y citó al contratista BIOQUÍMICOS COLOMBIANOS LTDA – BIOCOL LTDA y al Garante Seguros del Estado S.A, para la celebración de la audiencia para el día 03 de septiembre de 2026, a las 09:30 am, modalidad virtual, (se generó un link a través Microsoft Teams). La audiencia de que trata el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se desarrolló así:

2.1.1. Instalación de la audiencia del 3 de septiembre de 2026.

En la fecha y hora indicada, se procedió a la instalación de la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, por el presunto incumplimiento del Contrato No. INS-CYT-451-2025, por parte de la Jefe (E) de la Oficina Asesora Jurídica, Dra. Ángela

Liliana Albarracín Cárdenas, Acto seguido, se procedió a la identificación del contrato y de las partes intervinientes. Asimismo, con el fin de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de las partes, se expusieron las circunstancias de hecho que motivaron la presente actuación, se enunciaron las normas y/o cláusulas presuntamente vulneradas y se indicaron las posibles consecuencias que podrían derivarse para el contratista en el marco de dicha actuación.

Se concedió el uso de la palabra a las partes para que procediera a su identificación, los cuales quedaron registrados en la grabación y en el acta de audiencia, así:

1. **Representante Legal de Bioquímicos Colombianos Ltda – BIOCOL LTDA**: Señor, Pablo González Martínez identificado con cedula de ciudadanía No. 17198990.

2. **Abogada del garante SEGUROS DEL ESTADO S.A:** Dra. Daniela Guerrero Muñoz identificada con la cédula de ciudadanía No.1.000.472.451 y portadora de la tarjeta profesional con número de TP No 455.324 del CSJ, quien actúa conforme poder que le fue otorgado por la Apoderada General del Seguros del Estado, MARCELA GALINDO DUQUE.

3. **Supervisora del Contrato INS-CYT-451-2025:** Susanne Carolina Ardila.

4. **Coordinadora del Grupo de Gestión Contractual del Instituto Nacional de Salud:** Dora Nelsie Beltrán Rincón.

Agotada la presentación de los asistentes, se procedió a indagar a los asistentes si conocieron el informe y los documentos anexos que dieron cuenta de los hechos, las obligaciones presuntamente incumplidas y las posibles consecuencias que podrían derivarse tanto para el contratista y el garante a lo que respondieron de manera afirmativa, a continuación, se dio lectura a los hechos que motivaron el inicio del proceso administrativo sancionatorio, los cuales fueron aportados por la supervisión del contrato.

Acto seguido se le otorgó la palabra a la apoderada de la aseguradora, previo a que se procediera a la etapa de descargos, quien presentó una solicitud relacionada con el agotamiento de una etapa de arreglo directo, teniendo en cuenta que la intención de la Compañía **Bioquímicos Colombianos Ltda – BIOCOL LTDA** era lograr que el contrato garantizado, fuera cumplido en su totalidad y señalando que la imposición de una sanción no constituye en un mecanismo para tal fin.

Expresó que la existencia mecanismos alternativos de resolución de conflictos que llevarían a lograr el cumplimiento del contrato garantizado y la satisfacción de la entidad en su integridad. Presentó una solicitud que permitiera abrir un escenario de arreglo directo en la cual se pudiera acordar una fecha de entrega de los productos, materializar en efecto la entrega y en caso de cumplir, terminar con el proceso de manera exitosa para todas las partes y en caso de no cumplir que se continuaría con las subsiguientes etapas del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Fundamentó la solicitud en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que habla sobre el principio de economía y señala que las entidades están en la obligación de adoptar procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la ejecución del contrato se presenten y en el artículo 68 ibidem, que establece que las entidades y los

contratistas buscarán solucionar en forma ágil, rápida y directa las diferencias y discrepancias surgidas de las actividad contractual, para lo cual podrán acudir a los mecanismos de solución de controversias contractuales y a la conciliación amigable, composición y transacción.

El despacho otorgó la palabra al contratista y le puso de presente la fórmula de arreglo directo presentada por la Apoderada del garante, quien manifestó su completo acuerdo con la propuesta presentada, advirtiendo que los productos (ítems 89 y 1146) habían llegado en el pasado mes de marzo de la presente anualidad, tal como lo habían solicitado en la prórroga teniendo en cuenta que ellos dependen en su operación de Sigma Atlanta y Merck Alemania, habida cuenta que son comercializadores y distribuidores de los productos. Manifestaron que, los productos podían ser entregados en el término de veinticuatro (24) horas en las condiciones establecidas en el contrato INS-CYT-451-2025.

En su defensa, el contratista aportó certificación expedida el 11 de noviembre de 2025 expedida por la multinacional Merck S.A., donde se acredita que la referencia A3812-5ML del ítem 1146 presentó problemas globales de producción debido a una escasez temporal de materia prima por parte del fabricante, lo que impidió su despacho oportuno. De igual forma, se demostró que el contratista radicó una solicitud formal de prórroga el 13 de noviembre de 2025, argumentando fuerza mayor.

Se le concedió el uso de la palabra a la supervisora del contrato Dra. Susanne Ardila Roldán, quien manifestó que le parecía apropiado el arreglo directo presentado por el garante y coadyuvado por el contratista, para lo que se acordó que la entrega sería realizada en el término señalado por el contratista.

III. MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIA PARA ADELANTAR EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

El Instituto Nacional de Salud, a través de la suscrita Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E), cuenta con plenas facultades para adelantar, tramitar y decidir el proceso administrativo sancionatorio contractual que nos ocupa, como se deprende del ordenamiento normativo que a continuación se señala, además de las funciones propias del cargo que también se ilustran:

Constitución Política de Colombia

Artículo 29 "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (...) Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso"

Ley 1150 de 2007

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

Ley 1474 de 2011

Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento. establece que las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios de este, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal, previa aplicación del procedimiento allí establecido.

Ley 80 de 1993

Artículo 3. establece como fines de la Contratación Estatal, que *"(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (...)".*

Artículo 4. **De los Derecho y Deberes de las Entidades estatales** *"Para la consecución de los fines que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

1. *Exigirán Del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado igual exigencia podrán hacer al garante.*
2. *Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar (...)*
6. *Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado"*

Artículo 5o. de los derechos y deberes de los contratistas. "*Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:*

(...) 2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las ordenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrabamiento que pudieran presentarse.
(...) 4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello"

5o. No accederán a peticiones o amenazas de quienes actúen por fuera de la ley con el fin de obligarlos a hacer u omitir algún acto o hecho.

Cuando se presenten tales peticiones o amenazas, los contratistas deberán informar inmediatamente de su ocurrencia a la entidad contratante y a las demás autoridades competentes para que ellas adopten las medidas y correctivos que fueren necesarios. El incumplimiento de esta obligación y la celebración de los pactos o acuerdos prohibidos dará lugar a la declaratoria de caducidad del contrato.

Artículo 23 de la Ley 80 de 1993, en relación con los principios que rigen las actuaciones contractuales de las Entidades Estatales, dispone que: *"Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas, las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del Derecho y los particulares del Derecho Administrativo".*

Que, mediante el **Decreto 2774 de 2012**, por el cual se establece la estructura interna del Instituto Nacional de Salud, en su artículo 7 numeral 15, señala como una de las funciones de la Oficina Asesora Jurídica es *"Coordinar y adelantar los procesos administrativos sancionatorios que adelante el Instituto."*

Que, mediante Resolución No. 0070 de 2014, el Director General del Instituto Nacional de Salud, delegó al jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Nacional de Salud, la citación, el trámite, la decisión y demás actuaciones propias del trámite administrativo sancionatorio contractual en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y demás normas que lo reglamenten.

IV. CONSIDERANDO

Que el Instituto Nacional de Salud, es una Entidad de naturaleza científica y técnica, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, creado por el Decreto 470 de 1968, con cambio de naturaleza mediante el Decreto 4109 de 2011 y reestructurado a través de los Decretos 2774 y 2775 del 28 de diciembre de 2012, cuyo objeto es: (i) El desarrollo y la gestión del conocimiento científico en salud y biomedicina para contribuir a mejorar las condiciones de salud de las personas. (ii) Realizar investigación científica básica y aplicada en salud y biomedicina; (iii) La promoción de la investigación científica, la innovación y la formulación de estudios de acuerdo con las prioridades de salud pública de conocimiento del Instituto; (iv) La vigilancia y seguridad sanitaria en los temas de su competencia; la producción de insumos y biológicos; y (v) Actuar como laboratorio nacional de referencia y coordinador de las redes especiales, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En ese sentido, es de suma importancia resaltar que la administración pública cuenta con diversos instrumentos jurídicos para dar cabal cumplimiento al objeto y obligaciones pactados en los contratos estatales, lograr el desarrollo y satisfacción de los fines de la contratación pública y garantizar el desenvolvimiento de sus actividades y funciones.

Dentro de esas prerrogativas legales se pueden enlistar, entre otras, la caducidad, la interpretación unilateral, la modificación unilateral, la terminación unilateral y la cláusula de reversión; así como la cláusula de multas y la posibilidad de declarar el incumplimiento para el cobro de la cláusula penal pecuniaria. Estas dos últimas, junto con la cláusula de caducidad, son manifestaciones de la llamada potestad sancionatoria de la administración pública que hacen parte del género *ius puniendi* del Estado.

En ese sentido, el procedimiento descrito en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, tiene por objeto determinar el incumplimiento contractual y de ser el caso hacer uso de las sanciones y, con ello, lograr la efectiva ejecución del contrato estatal, de conformidad con los parámetros técnicos, administrativos, financieros y jurídicos exigidos por la Entidad contratante, que garanticen la materialización de las finalidades perseguidas con la contratación estatal o también dar por terminado el proceso si se advierte que se superaron dichas situaciones que en principio pudieron constituirse en causales de incumplimiento. Dicho procedimiento reúne todos los requisitos que en esta materia garantizan el debido proceso, en los términos del artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

De acuerdo con lo expuesto en el capítulo sobre el marco normativo de este acto administrativo, la administración pública, y específicamente el INS, tiene la autoridad para sancionar a los contratistas que no hayan cumplido, o que lo hayan hecho de manera tardía o defectuosa, con las obligaciones establecidas en el contrato estatal, como también tiene la potestad de acuerdo con la probado en el proceso de archivar las diligencias al presentarse cualquier causal de exclusión de responsabilidad o al advertir que se superó la circunstancia que dio origen al proceso. Esto se puede hacer a través de la declaratoria de incumplimiento parcial o total, y se pueden imponer sanciones económicas, como cláusulas penales o multas, las cuales se fijan de acuerdo con la situación del contrato incumplido.

Es así como el debido proceso bajo su espectro de derecho fundamental se entrevé en la etapa precontractual en la que para seleccionar un contratista por contar con el ofrecimiento más favorable, se debe agotar el proceso contemplado por la norma para cada modalidad de selección garantizando los espacios en los que los proponentes se puedan manifestar, por

ejemplo, presentando observaciones frente al resultado del informe de verificación de requisitos mínimos habilitantes y el de la ponderación de los factores de escogencia.

En la etapa contractual también se aprecia cuando para el perfeccionamiento y celebración de los contratos se verifica el agotamiento de los requisitos propios de la tipología contractual a celebrarse, cuya inobservancia puede configurar incluso una conducta punible.

Con mayor vigor se erige el debido proceso en la etapa postcontractual en lo referente a la liquidación de los contratos y particularmente con la declaratoria de incumplimiento, porque ésta podría generar una desmejora para el contratista como castigo por la inobservancia del objeto y obligaciones contractuales, lo cual envuelve inexorablemente la oportunidad para defenderse y controvertir lo que en su contra se establezca, como manifestación propia del debido proceso, que no consiste en el agotamiento mecánico de un iter procesal; sino de asegurar un espacio para que el contratista señale su postura a través de la exposición de argumentos de defensa que deben valorarse integralmente por el operador judicial o administrativo en la decisión que adopte.

En el caso en concreto, objeto de la presente actuación administrativa como lo es el Proceso Administrativo Sancionatorio Contractual adelantado en contra de BIOQUÍMICOS COLOMBIANOS LTDA – BIOCOL LTDA, el debido proceso se ha preservado plenamente, pues desde que inició se garantizó el espacio procesal contemplado en la norma, agotadas las disposiciones estipuladas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 con la finalidad de que el contratista y garante del contrato estructuraran y ejercieran su derecho de defensa y contradicción, de tal manera que el Despacho libró las citaciones con la debida antelación a los correos electrónicos establecidos por ellos en los documentos contractuales y con base en ello poder llegar a una decisión en derecho y con fundamento en los supuestos fácticos y lo probado en el proceso.

Nótese entonces que el proceso que nos concierne, su desarrollo y decisión de basan en la estricta aplicación, no solo de lo preceptuado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, sino en lo consagrado en la Constitución Política y la Ley 1150 de 2007 sobre el debido proceso y la evacuación de sus etapas, por lo que este Despacho tomará la decisión revestida de legalidad y con una sólida motivación que guarda plena congruencia con lo ocurrido en cada fase de la actuación administrativa.

4.1.1. Análisis Probatorio.

Corresponde al Despacho determinar si, conforme al material probatorio obrante dentro del expediente y las actuaciones surtidas en el marco del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se configuran los presupuestos necesarios para declarar el incumplimiento contractual y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada dentro del Contrato No. INS-CYT-451-2025.

Revisadas integralmente las pruebas allegadas por la supervisión, los argumentos presentados por el contratista y la compañía aseguradora, así como las actuaciones surtidas dentro del presente trámite administrativo sancionatorio, encuentra este Despacho que no existe mérito suficiente para declarar el incumplimiento parcial contractual en los términos inicialmente planteados.

Del análisis integral del expediente contractual, se evidencia que el artículo 1602 del Código Civil y los principios generales de la contratación estatal señalan que la responsabilidad contractual requiere de la imputabilidad de la conducta y, el procedimiento institucional del proceso administrativo sancionatorio del INS, señala explícitamente que *"no todo incumplimiento es atribuible al contratista"*, y reconoce la fuerza mayor, el caso fortuito o el hecho de un tercero como causales eximentes.

Se resalta que, tratándose de contratos estatales, el plazo de ejecución no constituye una simple referencia administrativa, sino una condición esencial del negocio jurídico que resulta

"(...) La norma establece que la entidad pública acreedora podrá dar por terminado el procedimiento sancionatorio contractual en cualquier momento frente a la cesación de la situación de incumplimiento, no como un mandato imperativo e ineludible, sino en consideración a que, en cada caso, la sanción a imponer podría ser incompatible o improcedente ante el cumplimiento tardío. En ese sentido, el procedimiento administrativo sancionatorio no tiene como finalidad imponer sanciones de manera objetiva o automática, sino verificar si se encuentran acreditados los elementos necesarios para atribuir responsabilidad al contratista y justificar el ejercicio de las prerrogativas excepcionales de la administración (...)".

Bajo ese contexto, este Despacho considera que en el presente asunto no se encuentran acreditados los elementos suficientes que permitan concluir la existencia de un incumplimiento grave, definitivo y sancionable que amerite la declaratoria de incumplimiento contractual parcial o la afectación de la garantía única de cumplimiento.

Aunado a que, dentro del escenario de arreglo directo propuesto en audiencia pública, el contratista se comprometió a realizar la entrega física de los reactivos faltantes en un término improrrogable de 24 horas.

La Supervisora del contrato a través de correo electrónico del siete (7) de septiembre del cursante año, remitido a la Oficina Asesora Jurídica aportó los documentos descritos a continuación allegados por BIOQUÍMICOS COLOMBIANOS LTDA – BIOCOL LTDA:

- Factura electrónica de venta No. 75715 del 4 de septiembre de 2026 por valor de UN MILLÓN TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL SESENTA Y OCHO PESOS ($1.345.068) M/CTE.
- Certificación bancaria.
- FOR.A01.2091.009 de Recepción de Bienes y Elementos de Consumo.
- Certificación de pago de Seguridad Social suscrita por el Revisor Fiscal de Bioquímicos Colombianos Ltda – Biocol Ltda.
- Documento de Remisión No. 37755 de Bioquímicos Colombianos Ltda – Biocol Ltda.
- Documento de Remisión No. 37756 de Bioquímicos Colombianos Ltda – Biocol Ltda.
- Copia del RUT de Bioquímicos Colombianos Ltda – Biocol Ltda.

En consecuencia, y en aplicación de los principios de debido proceso, proporcionalidad, razonabilidad y responsabilidad que orientan las actuaciones administrativas sancionatorias, se procederá al archivo de la presente actuación administrativa.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR que no hubo incumplimiento parcial del Contrato No. INS-CYT-451-2025 y, en consecuencia, ABSTENERSE de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada en el referido contrato.

ARTÍCULO SEGUNDO. ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado contra BIOQUÍMICOS COLOMBIANOS LTDA – BIOCOL LTDA, identificado con NIT No. 860.501.595-0, dentro del trámite relacionado con el Contrato No. INS-CYT-451-2025, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. ABSTENERSE de afectar la póliza de cumplimiento No. 14-44-10 1237210 expedida por Seguros del Estado S.A., por las razones expuestas en la parte

obligatoria para las partes y cuya observancia garantiza el cumplimiento oportuno de los fines estatales perseguidos con la contratación pública. Por ello, el contratista, al participar en el proceso de selección, presentar oferta y suscribir el contrato, asumió el deber de ejecutar las obligaciones dentro del término pactado, el cual era plenamente conocido desde la etapa precontractual.

No obstante, se observa que durante la ejecución contractual surgieron circunstancias asociadas a la disponibilidad y logística de entrega de los elementos requeridos, las cuales fueron puestas en conocimiento de la Entidad por el contratista mediante comunicación soportada por la multinacional MERCK S.A.

Así mismo, se encuentra acreditado que, una vez advertidas las dificultades relacionadas con los tiempos de entrega de los elementos, el contratista informó oportunamente dicha situación a la Entidad y solicitó prórroga del plazo contractual, conducta que permite evidenciar que no existió abandono absoluto de las obligaciones adquiridas ni una actitud orientada a sustraerse definitivamente del cumplimiento contractual.

De igual manera, se evidencia que los documentos precontractuales y el contrato fueron estructurados bajo una forma de pago contraentrega de los bienes, razón por la cual no se efectuaron desembolsos anticipados a favor del contratista ni se generaron erogaciones económicas adicionales por parte de la Entidad, circunstancia que permite concluir que no se evidenció afectación material grave derivada de la situación presentada.

En el expediente, no se acreditó de manera suficiente una afectación grave, cierta, actual y material a los fines perseguidos con la contratación estatal que hiciera necesaria y proporcional la imposición de una medida sancionatoria excepcional como la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de la cláusula penal pecuniaria.

En efecto, si bien durante la ejecución contractual se presentaron situaciones relacionadas con la oportunidad en la entrega de los elementos objeto del contrato, también se evidenció que el contratista mantuvo comunicación con la Entidad, allegó información relacionada con las condiciones de disponibilidad de los elementos requeridos y manifestó su intención de cumplir las obligaciones contractuales adquiridas.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que la potestad sancionatoria de la administración no opera de manera automática frente a cualquier situación presentada durante la ejecución contractual, sino que exige un análisis integral de proporcionalidad, razonabilidad e imputabilidad, valorando las circunstancias particulares de cada caso concreto y la real afectación generada al interés general.

El Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, en apartes de la sentencia de fecha 13 de noviembre de 2008, con Radicado No. 68001-23-31-000-1996-02081-01, señaló:

> *" (…) el principio de proporcionalidad cumple dos funciones: i) en primer lugar, sirve de criterio de acción, esto es, como sustento de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, el cual se realiza con su observancia y aplicación a cada caso concreto. ii) En segundo lugar, es un criterio de control, pues debe adoptarlo el juez para efectos de evaluar la proporcionalidad de la respectiva actuación administrativa.*
>
> *Es así como el principio de proporcionalidad exige un juicio ex-ante y otro ex-post, en relación con la decisión administrativa, más aún, cuando se trata del ejercicio de una potestad de naturaleza sancionatoria. (…)"*

El Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera subsección A, en aparte de la sentencia con Radicado 250002336000-2017-01383-01 indicó:

considerativa de la presente resolución y como consecuencia de los artículos primero y segundo de la presente Resolución.

ARTÍCULO CUARTO. INSTAR a la Supervisora del contrato INS-CYT-451-2025 a que legalice el ingreso de los ítems 89 y 1146 al Almacén General del INS, efectuar los trámites necesarios ante Central de Cuentas y /o dependencias correspondientes para el pago oportuno dentro del presente mes de septiembre, acorde con los procedimientos institucionales y se proceda con la liquidación del contrato.

ARTÍCULO QUINTO. NOTIFICAR en estrados el presente acto administrativo a los sujetos procesales BIOQUÍMICOS COLOMBIANOS LTDA y Seguros del Estado S.A, en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO SEXTO. ORDENAR la publicación de la presente resolución y expediente del proceso en el Sistema Electrónico de Contratación Pública Secop II.

ARTÍCULO SÉPTIMO. COMUNÍQUESE la presente resolución al Grupo de Gestión Contractual, al Grupo de Financiera del INS, al supervisor del Contrato para lo de su competencia.

ARTÍCULO OCTAVO. Contra la presente decisión procede recurso de reposición, el cual deberá interponerse y sustentarse dentro de la audiencia.

ARTÍCULO NOVENO. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 0 8 SEP 2026

ÁNGELA LILIANA ALBARRACIN CÁRDENAS
Jefe Oficina Asesora Jurídica INS (E)

Revisó y aprobó: Ángela Liliana Albarracin Cárdenas – Jefe OAJ (E)
Elaboró: Fabiana Constanza Hernández Ahumada – Contratista – OAJ