RESOLUCIÓN DE SANCIÓN N° 0886

(22 SEP 2025)

INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE MEDELLÍN – INDER

"Por la cual se resuelve el procedimiento administrativo sancionatorio contractual iniciado en contra de la EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO, en ejecución del contrato de Obra No. 6700043725 de 2025"

EL DIRECTOR GENERAL

En uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por las Leyes 80 de 1993, 136 de 1994, 1150 de 2007 y 1882 de 2018, el Decreto 1082 de 2015 y demás decretos reglamentarios, y en virtud de sus facultades, conferidas por el Acuerdo Municipal 65 de 1998; el Decreto Municipal 883 de 2015; y el Decreto de nombramiento del Director No 0003 del 01 de enero de 2024, Acta de Posesión 27 del 02 de enero del 2024, la Resolución 01 de 2018, emanada del Consejo Directivo del INDER y

CONSIDERANDO:

Que el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín, INDER, en ejercicio de las facultades legales dispuestas en el Estatuto General de Contratación Pública, la ley 1474 de 2011 y lo establecido en su Manual de Contratación de la Entidad vigente, inició Actuación Administrativa Contractual en contra de la EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO, identificada con NIT. 811.031.717-7, por el presunto incumplimiento de las obligaciones estipuladas en el contrato de Obra No. 6700043725 de 2025, de acuerdo con lo enunciado en la citación remitida al contratista. Que el procedimiento administrativo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se resolverá en los siguientes términos:

I. COMPETENCIA:

Que, los numerales 1 y 2 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, establecen lo siguiente: *"(…) Para la consecución de los fines, las entidades estatales: Numeral 1: Exigirán del Contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacerse al garante, Numeral 2º: Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar (…)"*

Que el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993, establece, que para la realización de los fines de la Contratación estatal, los contratistas, entre otros derechos y deberes, "*Colaboraran 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 las impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y en trabamientos que pueden presentarse".*

Que el 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 el numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, determina en virtud del principio de responsabilidad, que los servidores públicos, están obligados, entre otros, a "*(...) buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato*".

Que, en concordancia con lo anterior, los incisos 1, 2 y 3 del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establecen: *"(...) Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza. Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración (...)".*

Que el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, establece los principios de la función administrativa, señalando que: *"(...) La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (...)".*

Que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 "Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos", dispone en relación con el debido proceso: "*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. (…)".

Que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, 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.
Que el artículo 11 de la Ley 80 de 1993 establece que "*La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso*".

II. ANTECEDENTES

Que en desarrollo del proceso de selección Abreviada de Menor Cuantía SA-019-2025, se suscribió el 14 de agosto de 2025, el Contrato de Obra No. 6700043725 DE 2025, el cual tiene por objeto: "MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE LAS CANCHAS DE FÚTBOL EN GRAMA SINTÉTICA, ADMINISTRADAS POR EL INDER MEDELLÍN"., con plazo de ejecución inicial hasta el 04 de diciembre de 2025. Que el valor del Contrato de Prestación de Obra, se estableció en la suma de QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y UN PESOS M/L ($594.985,241).

Que mediante memorando Comunicación de Designación de Supervisión de fecha 04 de agosto de 2025, el Director del INDER designó a CARLOS ALEJANDRO MONSALVE TORO, como al Subdirector de Escenarios Deportivos y Recreativos del Inder, la supervisión del contrato.

Que se aprobó la garantía de cumplimiento a favor de entidad estatal No M-100269498, certificado No. 14990074 y la garantía de responsabilidad civil extracontractual No. 100068038 expedida por aseguradora COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.

Que el 04 de agosto de 2025, una vez se cumplieron los requisitos de ejecución señalados en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, esto es, expedición del Registro Presupuestal y aprobación de las garantías, se suscribió el Acta de Inicio del Contrato.

Que el 25 de agosto de 2025, el supervisor del Contrato de Obra No. 6700043725 DE 2025, a cargo del Subdirector de Escenarios Deportivos y Recreativos del Inder, presentó solicitud de adelantar el procedimiento dispuesto en la ley por el presunto incumplimiento del Contrato, informando cada una de las circunstancias de hecho y de derecho que son el sustento para la actuación prescrita en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. La citada comunicación, trae los respectivos anexos.

III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL

a.Individualización de los sujetos a sancionar NILBLIO ANTONIO MOSQUERA MOSQUERA, identificado con cédula de ciudadanía No 7.246.571, obrando en nombre y representación de la EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO identificada con NIT 811.031.717-7.

b. Citaciones efectuadas y audiencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Que, con base en la solicitud presentada por el Subdirector de Escenarios Deportivos y Recreativos del Inder, la Directora del INDER a través de Informe de supervisión de fecha 25 de agosto de 2025 y mediante oficio radicado No. 2025309142 de fecha 25 de agosto de 2025, convocó y citó a la EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO identificada con NIT 811.031.717-7, en su calidad de contratista, para la celebración de la audiencia del debido proceso. Asimismo, mediante oficio radicado No. 2025309142 de fecha 25 de agosto de 2025, citó a la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. NIT. 860.037.013-6., en su condición de garante para los mismos fines. El contenido de las citaciones cumplió en su integridad con lo señalado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Que con base en lo anterior, el 29 de agosto de 2025, a partir de las 10:00 a.m., el Dr. Iván Darío Zuluaga Pimienta, Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto de Deportes y Recreación de Medellín, dando inicio en el siguiente sentido: Estamos aquí en esta presente audiencia con ocasión del incumplimiento presentado del contrato 6700043725 de 2025, cuyo objeto es "MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE LAS CANCHAS DE FÚTBOL EN GRAMA SINTÉTICA, ADMINISTRADAS POR EL INDER MEDELLÍN"., cuyo contratista EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO identificada con NIT 811.031.717-7. y con una póliza de cumplimiento expedida por la Compañía Mundial de seguros SA.

1. Inicio del Procedimiento
Mediante informe de supervisión del 25 de agosto de 2025, se detectaron presuntos incumplimientos contractuales, motivo por el cual se dio apertura a procedimiento sancionatorio conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Se citó al contratista y a la aseguradora para audiencia de descargos.

2. Audiencia Inicial – 29 de agosto de 2025
La diligencia fue aplazada por la inasistencia de la representante legal del INDER Medellín. Se reprogramó para el día 2 de septiembre de 2025.

3. Audiencia Reanudada – 2 de septiembre de 2025
Presidida por el Director del INDER, Dr. Eduardo Silva Meluk. El Jefe de la Oficina Jurídica, Dr. Iván Darío Zuluaga Pimienta, expuso los principales hallazgos:

- No entrega del Plan de Acción Socioambiental de Obra (PASAO), requisito previo al inicio de actividades.
- Falta de maquinaria mínima exigida contractualmente.
- Avance físico y financiero del 0% al 25 de agosto de 2025.

4. Inasistencia del Contratista
El contratista no compareció, ni justificó su ausencia. Tampoco designó apoderado o remitió poder. Se reiteró su inasistencia injustificada en varias etapas del proceso.

5. Intervención de la Aseguradora
La Dra. Sara Delgado Álvarez, apoderada sustituta de la Compañía Mundial de Seguros, manifestó:

- La póliza es subsidiaria, no solidaria.
- No ha recibido justificación del contratista.
- Solicitó respetar el procedimiento previo a cualquier eventual afectación a la garantía, conforme al contrato y al Código de Comercio.

6. Decreto de Pruebas
Se decretó de oficio un nuevo informe de supervisión para establecer el estado actual del contrato y evaluar disposición de cumplimiento del contratista.

7. Reanudación – 5 de septiembre de 2025
Se programó nueva audiencia para el viernes 5 de septiembre a las 9:00 a.m., reiterando la solicitud de comparecencia del contratista o su apoderado.

8. Reanudación de Audiencia – 9 de septiembre de 2025 – 2:30 p.m.
Intervinientes presentes:

- Dr. Iván Darío Zuluaga Pimienta, moderador – Jefe Oficina Jurídica INDER
- Dr. Juan Carlos Urquijo Higuita, apoderado del contratista
- Dr. Luis Felipe Estrada Escobar, apoderado de la aseguradora
- Juan Guillermo Aguirre, apoyo a supervisión
- Dra. Paula Fernanda Osorio, Oficina Jurídica INDER
- Dra. Adriana Hurtado, apoyo jurídico
- Armando Silva, área de Tecnología INDER

Desarrollo:

- Se verificó la representación del Dr. Urquijo Higuita.
- El apoderado del contratista señaló que el 100% de las observaciones iniciales han sido superadas.
- Indicó que las obras ya están en ejecución, incluso superando lo contratado en m².
- Se informó que la empresa tiene capacidad técnica para intervenir hasta siete (7) canchas por día.
- Se explicó que los retrasos se debieron a la necesidad de hacer un diagnóstico técnico detallado no previsto inicialmente.
- Solicitó ocho (8) días hábiles adicionales para ponerse al día.
- Pidió formalmente copia de las actas de comité de obra.

Decisiones:

- Se decretó como prueba documental la incorporación de las actas de los comités técnicos.
- Se ordenó la actualización del informe de supervisión a solicitud de la aseguradora.

- Se programó nueva audiencia para práctica y contradicción de pruebas: **martes 16 de septiembre de 2025 a las 2:00 p.m.**
- **Nota:** Por razones laborales, se solicitó conectarse a las **3:00 p.m.** del mismo día.

9. Reanudación de Audiencia – 16 de septiembre de 2025 – 3:21 p.m.
Intervinientes:

- Dr. Iván Darío Zuluaga Pimienta
- Dr. Juan Carlos Urquijo Higuita
- Dr. Luis Felipe Estrada Escobar

Desarrollo:

- Se reiteró que la audiencia corresponde a procedimiento sancionatorio, no a proceso de responsabilidad fiscal.
- Se dio traslado de pruebas:
  - Informe actualizado de supervisión
  - Tres Actas de Obra, documentos contractuales adicionales

Intervenciones:

- **Dr. Urquijo Higuita:**
  - Reconoce un atraso de cinco (5) a seis (6) días hábiles.
  - Señala que el Acta No. 3 refleja cumplimiento en maquinaria, equipo y personal.
  - Informa presentación de diagnóstico técnico y próximo cronograma de contingencia.
- **Dr. Estrada Escobar:**
  - No realiza observaciones ni objeciones frente a las pruebas.
  - Deja constancia expresa de su silencio procesal respecto a la controversia probatoria.

Cierre:

- Se declara agotada la etapa probatoria.

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS DE LA ENTIDAD

Además de lo manifestado en los considerandos de esta resolución, es importante tener en cuenta lo siguiente:

1. Hechos constitutivos de incumplimiento del contrato de obra y su imputabilidad al contratista

De conformidad con el artículo 1602 del Código Civil, aplicable al contrato estatal en virtud de la remisión del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, *"Los contratos son ley para las partes"* y por lo tanto quienes los suscriben están llamados a su cumplimiento y a la ejecución de buena fe de las obligaciones que allí se pactan.

Así mismo, dispone el artículo 4° y 5° de la Ley 80 de 1983, lo siguiente respecto del cumplimiento del contrato y su verificación:

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

1o. ***Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado****. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

Artículo 5. De los Derechos y Deberes de los Contratistas. *Para la realización de los fines de que trata el artículo 3° de esta Ley, los contratistas:*
(...)
2°. 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 órdenes 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 entrabamientos que pudieran presentarse."

Con lo anterior, se faculta a la Entidad estatal para el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio cuando a partir de informe de supervisión del contrato de obra en mención, se vislumbra el incumplimiento del objeto contratado por causas imputables al contratista de obra.

2. El Contrato N°6700043725 de 2025, en su cláusula primera estipuló como objeto del contrato el "MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE LAS CANCHAS DE FÚTBOL EN GRAMA SINTÉTICA, ADMINISTRADAS POR EL INDER MEDELLÍN". para lo cual se estableció un plazo inicial de ejecución de CUATRO (04) MESES plazo contado a partir del acta de inicio.

3. El pasado 25 de agosto del 2025, el supervisor remite a la Entidad un informe en el que describe los hechos constitutivos de incumplimiento del objeto contractual del Contrato de obra N°6700043725 de 2025, el cual se anexó a la citación del Proceso Administrativo Sancionatorio y obra en el expediente y en el que se recomienda a la Entidad la declaratoria de incumplimiento del contrato de obra.

4. Los incumplimientos que se imputaron a **EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO identificada con NIT 811.031.717-7.** y que procederán a valorarse de conformidad con las pruebas que obran en el presente proceso, consisten básicamente en lo siguiente:

   4.1. El día 22 de julio de 2025, desde supervisión se remitió correo solicitando los documentos previos al inicio, incluyendo cronograma de trabajo, listado de equipos, fichas técnicas, afiliaciones a seguridad social y el PASAO, conforme al pliego de condiciones.
   4.2. El día 06 de agosto de 2025, se aprobaron los perfiles de los profesionales SST y Ambiental, quedando a disposición del contratista cumplir con la afiliación al sistema de seguridad social.

4.3. Los días 12 al 14 de agosto de 2025, se enviaron comunicaciones al representante legal, Sr. Nilbio Antonio Mosquera, recordando compromisos adquiridos y la obligación de contar con los profesionales aprobados. Se enfatizó en la necesidad de presentar el PASAO y documentos previos para el inicio de las actividades.

4.4. El día 15 de agosto de 2025, se llevó a cabo comité ambiental, SST, social y técnico con asistencia de los profesionales designados y el representante legal, en el cual se reiteraron los compromisos de entrega de documentos y se precisaron los criterios para la socialización con las comunidades en los escenarios a intervenir.

4.5. El día 16 de agosto de 2025, se compartió al contratista la relación de escenarios a intervenir, con el fin de que programara visitas técnicas, ajustara logística y presentara el PASAO y listado de equipos.

4.6. El día 20 de agosto de 2025, se reiteró mediante comunicación oficial que el PASAO seguía pendiente de entrega, documento indispensable y exigido en el contrato para el inicio de actividades.

4.7. INCUMPLIMIENTO DEL CRONOGRAMA DE TRABAJO: a través de correo electrónico, la supervisión requirió al contratista para iniciar la ejecución de las actividades en campo como se encontraban programadas y aprobadas previamente.

Conforme lo anterior, a la fecha el contratista se encuentra atrasado en las actividades programadas; como evidencia en el informe de supervisión aportado.

4.8. Incumplimiento a la cláusula tercera. especificaciones técnicas: Las actividades a ejecutar se dividen en dos capítulos: Mantenimiento de césped sintético y mantenimiento de áreas de mayor desgaste, no realizado hasta la fecha de la audiencia.

4.9. Cláusula Cuarta. Obligaciones Específicas del contratista:

OBLIGACIONES AMBIENTALES:

Dar cumplimiento estricto del Decreto 1382 de 2014 "Por el cual se acoge la guía de manejo socio ambiental para la construcción de obras de infraestructura pública en el Municipio de Medellín", por lo tanto, el contratista deberá entregar previo al inicio de la ejecución de la obra el Plan de Acción Socio ambiental en Obra- PASAO junto con los anexos, el cual deberá ser aprobado por la supervisión y/o Interventoría.

4.10. Incumplimiento En La Entrega De Maquinaria Y Equipos

El pliego exige disponibilidad de maquinaria mínima obligatoria, tales como: cepillo cilíndrico, tractor de llanta neumática 30HP o cuatrimoto, cepillos triangulares y giratorios, vehículo de arrastre y tolva.

Así las cosas, para la fecha no existe evidencia de ingreso o disponibilidad de esta maquinaria por parte del contratista en la obra.

En este punto es importante recalcar que, sin estos equipos especializados, no es posible ejecutar actividades como cepillado, descompactación, aplicación de arena y caucho, lo cual imposibilita el cumplimiento del objeto contractual.

4.11. Incumplimiento en el Avance Físico y Financiero Programado para la Obra Conforme El Cronograma.

De acuerdo con el Informe de Avance Semanal presentado el 21 de agosto de 2025, se evidenció lo siguiente:

- Avance físico real: 0%.
- Avance financiero real: 0%.
- Porcentaje de atraso: 15%, con 18 días de plazo transcurridos.
- No se ha iniciado ninguna actividad en obra a la fecha del corte.

El contrato tiene un plazo de 4 meses. La ausencia de inicio genera un riesgo cierto de incumplimiento del plazo total, dado que el proceso constructivo exige un cumplimiento secuencial de actividades (visitas técnicas, cepillado, limpieza, aplicación de caucho, etc.).

El no inicio de actividades compromete el cumplimiento de las metas del contrato y la programación de mantenimientos definidos por el INDER para responder a las necesidades de la comunidad.

5. Acorde con lo mencionado en el anterior numeral, las causas del incumplimiento son imputables al contratista EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO identificado con NIT 811.031.717-7, configurándose la responsabilidad contractual del mismo y por tanto las consecuencias derivadas de ello, ya que a partir de los argumentos esgrimidos por el mismo y por la compañía aseguradora no se logra probar una causa eximente de responsabilidad (causa extraña) ni se desvirtuaron los hechos ni la imputabilidad constitutivos de incumplimiento.

6. Imputablidad del Incumplimiento del Contrato N° 6700043725 de 2025 al Contratista Empresa Asociativa de Trabajo Unidos al Futuro Identificado. A pesar de los múltiples requerimientos por parte de la supervisión para que el contratista cumpliera con el cronograma de Trabajo, el mismo persistió en el incumplimiento de las actividades a su cargo por causas imputables enteramente a él como contratista, las cuales se encuentran debidamente probadas en el curso del trámite del proceso sancionatorio. En el informe de interventoría del 25 de agosto de 2025, se señalaron expresamente con amplias pruebas documentales las causas que permiten concluir que el contratista de obra incumplió con el objeto contractual.

En los descargos y alegatos presentados por el contratista **EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO** y por la aseguradora **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.** no se logra demostrar causal alguna de eximente de la responsabilidad contractual, por el contrario se puede evidenciar que los incumplimientos por parte del contratista son imputables a éste, por cuanto siempre han existido unos estudios que a la fecha siguen siendo viables desde el punto de vista físico y financiero, y cuyo tiempo ya no es posible por situaciones imputables al contratista más no por situaciones ajenas a éste.

7. En el presente proceso sancionatorio contractual, no fue desvirtuado lo manifestado por la supervisión, mediante el informe presentado el día 25 de agosto de 2025, ni se logra demostrar causal alguna de eximente de responsabilidad contractual por lo que se encuentran probados los siguientes hechos constitutivos de incumplimiento contractual:

I. **Inexistencia del incumplimiento:** No se demostró que en realidad hubiera cumplido con las obligaciones de las cuales se le imputa el incumplimiento dentro del plazo previsto. Es decir, que tales incumplimientos no existieron y que **EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO** como contratista cumplió con las obligaciones contractuales que se han descrito a lo largo del procedimiento.

II. **Los hechos constitutivos de incumplimiento no le son imputables al contratista**: A lo largo del presente proceso sancionatorio, ni el contratista de obra ni la compañía aseguradora lograron desvirtuar la imputabilidad que se realizó al contratista respecto de las obligaciones incumplidas, de manera que no logró demostrarse que los incumplimientos son ajenos al contratista **EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO.**

III. **Causa extraña eximente de responsabilidad:** Tampoco obra en el proceso prueba alguna que demuestre la ocurrencia de alguna causa extraña que impidiera la ejecución de las obligaciones a causa del contratista **EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO.**

Señala el Consejo de Estado frente a la fuerza mayor que:

> *"La fuerza mayor determina la inejecución de la prestación, sin que ello comporte la responsabilidad contractual, porque el daño tuvo como causa un hecho exógeno y extraño a las partes y en esta medida no resulta imputable al contratista.*
> *(...)*
> *De manera que la irresistibilidad y la imprevisibilidad del fenómeno, definen su configuración, exigencias a las cuales se debe agregar el hecho de que éste no*

resulte imputable a una de las partes del contrato, aspectos que se deben analizar en cada caso concreto."[1]

Tal hecho exógeno e imprevisible que no sea imputable al contratista **EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO** y que hubiere imposibilitado la ejecución de las obligaciones no fue demostrado en el presente proceso, por lo tanto, **no existe causa que exima de responsabilidad al contratista frente al cumplimiento de sus obligaciones.**

Es necesario observar de igual manera la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Al respecto señala el Consejo de Estado que:

"De manera que el principio de la buena fe contractual es de carácter objetivo e impone, fundamentalmente, a las partes respetar en su esencia lo pactado, cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, perseverar la ejecución de lo convenido, observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende, en buena medida, de la lealtad y corrección de la conducta propia"[2] .

A lo largo del presente proceso sancionatorio, se ha explicado como el contratista **EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO** no solo incumplió sus obligaciones derivadas del contrato de obra, sino que también actúo desatendiendo el deber de buena fe, ya que se comprometió al cumplimiento de las actividades a su cargo en un plazo determinado y que injustificadamente no cumplió.

Se encuentra entonces que el **EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO** incumplió el contrato de obra N° 6700043725 de 2025, en sus cláusulas:

CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO

"MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE LAS CANCHAS DE FÚTBOL EN GRAMA SINTÉTICA, ADMINISTRADAS POR EL INDER MEDELLÍN".

CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA

1. Realizar las actividades necesarias para el cumplimiento del objeto del contrato a entera satisfacción, así como las demás actividades que relacionadas con el objeto del mismo y que sean necesarias para lograr los fines buscados.
2. Cumplir con las especificaciones técnicas solicitadas para el desarrollo del contrato.

---

[1] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 10 de noviembre de 2005. Radicado número: 25000-23-26-000-1994-00448-01(14392). Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez
[2] Ibíd.

3. Velar por el cumplimiento del plazo establecido para la ejecución del objeto contractual.
4. Atender las consultas que el Contratante o el Supervisor hagan durante la ejecución del contrato.
(…)

CLÁUSULA QUINTA. "OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA"

4. Disponer de los equipos y herramientas apropiadas para ejecutar las actividades objeto del contrato, en la cantidad y calidad necesarias para su normal desarrollo.
5. Presentar reporte semanal de las actividades ejecutadas.
(…)
10. Cumplir inmediatamente cualquier orden que dicte por escrito el supervisor por parte de la Entidad. Si el contratista considera que alguno de los trabajos que se exigen están por fuera de lo estipulado en el contrato, o si considera injusta una orden o decisión, podrá objetar ante la Entidad dicha orden, por escrito, durante los primeros dos (2) días calendario.
(…).

OBLIGACIONES AMBIENTALES:

• Dar cumplimiento estricto del Decreto 1382 de 2014 "Por el cual se acoge la guía de manejo socio ambiental para la construcción de obras de infraestructura pública en el Municipio de Medellín", por lo tanto, el contratista deberá entregar previo al inicio de la ejecución de la obra el Plan de Acción Socio ambiental en Obra- PASAO junto con los anexos, el cual deberá ser aprobado por la supervisión y/o Interventoría

Probado el incumplimiento del contratista **EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO** al no ejecutar la totalidad del objeto contractual contenido en el Contrato de obra N °6700043725 de 2025, es imperativo para EL INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE MEDELLIN, **declarar el incumplimiento del contrato de obra.**

Para esta declaratoria de incumplimiento es suficiente la inejecución del objeto contractual, sin que ello implique saneamiento o desconocimiento de los demás incumplimientos graves de obligaciones contractuales que quedaron probados en la actuación.

En ese sentido, debido a que los contratos deben ejecutarse de buena fe y que por tanto, obliga igualmente al cumplimiento de las obligaciones, es evidente que ante el presunto incumplimiento de este, recae posible responsabilidad por parte del contratista, teniendo en cuenta lo anterior y lo que ha señalado el Consejo de Estado, así: *"(...) los contratos deben ser ejecutados de buena fe y, por consiguiente, obligan no sólo a lo que en ellos se expresa,*

sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenecen a ella sin cláusula especial (...)[3]

Que el INDER con el fin de garantizar el cumplimiento del debido proceso en desarrollo del procedimiento administrativo adelantado, procede a establecer si el contratista cumplió sus obligaciones. Lo anterior, con total apego al derecho al debido proceso y el derecho de defensa y contradicción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

Al respecto, debe señalarse que la obligación de la administración de garantizar el debido proceso fue establecida por el legislador en la Ley 1150 de 2007, que en su artículo 17, señala:

> *"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 sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista Asimismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato. (...)."*

Posteriormente, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, estableció el procedimiento mínimo que se menciona en la referenciada normativa para garantizar el debido proceso, en los siguientes términos:

> *"(...) Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificar los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*
>
> *a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que*

[3] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, D.C., 22 de julio de dos mil nueve (2009). Radicación número: 23001-23-31-000-1997-08763-01(17552). Referencia: Acción Contractual.

podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera; (...).

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. ***La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento****. (...)". (Subrayado y negrilla fuera del texto original).*

c. De la sanción a imponer:

Las consecuencias jurídicas derivadas de los hechos que se exponen en esta citación se adecuan a: (i) Declaración del incumplimiento del contrato, (ii) Declaratoria de la ocurrencia del siniestro y afectación del amparo de cumplimiento, las cuales se exponen a continuación:

1. ***CLÁUSULA DÉCIMA CUARTA. MULTAS:*** *En los eventos en que El Contratista incurra en mora o incumplimiento de las obligaciones que por este contrato adquiere, se le aplicará una multadel uno por mil (1X1000) del valor total del contrato. En caso de que el contratista incurra en una de las causales de multa, éste autoriza al INDER para descontar el valor de la misma, la cual se tomará directamente de cualquier suma que se le adeude, sin perjuicio de hacer efectiva la cláusula penal o la garantía de cumplimiento del contrato. Esta decisiónen acto administrativo motivado, deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacerefectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato. Si posteriormente el contratista acredita la existencia de situaciones que lo exoneren de responsabilidad y éstas son aceptadas por El INDER, habrá lugar a la entrega al contratista de los dineros deducidos.*

X. CASO EN CONCRETO.

Que el principio de eficacia útil, consagrado en el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), impone a la

administración pública el deber de orientar sus actuaciones hacia la obtención de resultados concretos, útiles y efectivos, garantizando que los procedimientos administrativos cumplan con su finalidad esencial. En virtud de dicho principio, las autoridades están obligadas a adoptar las medidas necesarias y razonables para asegurar que las actuaciones administrativas no se tornen inoficiosas o ineficaces, en aras de preservar los derechos y garantías de los administrados.

Que, adicionalmente, debe recordarse que el derecho administrativo sancionador en el marco de la contratación estatal tiene un carácter eminentemente preventivo, correctivo y de apremio, y no tiene por objeto la declaración de responsabilidad objetiva, proscrita expresamente por la Constitución Política. En tal sentido, la evaluación de la conducta del contratista exige el análisis del componente subjetivo del incumplimiento, lo que incluye la valoración de eventuales causas eximentes de responsabilidad como la fuerza mayor, el caso fortuito o hechos atribuibles a terceros.

Que en el presente caso, y con el fin de garantizar el respeto al debido proceso y evitar un perjuicio desproporcionado e injustificado en los derechos del contratista, este Instituto procedió a valorar integralmente los elementos allegados por la supervisión del contrato, los cuales motivaron la apertura del procedimiento sancionatorio. No obstante, del análisis de dichos documentos, así como de las manifestaciones realizadas por el contratista en el marco de la audiencia celebrada, se concluye que no existen pruebas que permitan justificar el incumplimiento en el que incurrió.

Que, por el contrario, se constató un actuar omisivo, injustificado y carente de diligencia debida por parte del contratista en el inicio de la ejecución del contrato, conducta que refleja una clara transgresión de los principios de buena fe, responsabilidad y eficiencia que rigen la contratación estatal, y que fue corroborada por el propio contratista en sus declaraciones. En consecuencia, no resulta jurídicamente viable adoptar una decisión distinta a la declaratoria de incumplimiento parcial del contrato, con las sanciones contractuales que ello conlleva, incluida la imposición de la cláusula penal pecuniaria prevista en el clausulado contractual.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar el incumplimiento parcial del Contrato de Obra No. 6700043725 de 2025, suscrito entre la EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO, identificado con NIT. 811.031.717-7, cuyo objeto es "MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE LAS CANCHAS DE FÚTBOL EN GRAMA SINTÉTICA, ADMINISTRADAS POR EL INDER MEDELLÍN", en virtud de los hechos puestos en conocimiento por el SUBDIRECTOR DE ESCENARIOS DEPORTIVOS Y RECREATIVOS DEL INDER y por las razones expuestas en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. Impóngase al contratista EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO UNIDOS AL FUTURO, representada por NILBLIO ANTONIO MOSQUERA MOSQUERA, una multa equivalente al uno por mil (1x1000) del valor total del contrato, esto es, la suma

de QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS CON VEINTICUATRO CENTAVOS M/L ($594.985,24), la cual será descontada de cualquier suma que se le adeude al contratista o, en su defecto, se afectará la garantía de cumplimiento.

ARTÍCULO TERCERO. ADVIÉRTASE al contratista que de continuar o agravarse el incumplimiento, el INDER podrá imponer nuevas multas, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria o incluso declarar la caducidad del contrato, conforme al desarrollo de la ejecución contractual y a lo previsto en la ley.

ARTÍCULO CUARTO: Notificación. Surtir la notificación de la presente Resolución de conformidad con el artículo 67, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011 al contratista y a la aseguradora.

ARTÍCULO QUINTO: Recursos. Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá ser interpuesto, sustentado y resuelto en audiencia.

ARTÍCULO SEXTO: Trámite. Enviar copia de la presente resolución al supervisor del contrato para su conocimiento.

ARTÍCULO SEPTIMO: Publicación. Ordenar la publicación de la presente resolución en la página web de la entidad y en el Sistema Electrónico de Contratación Pública Secop II.

ARTÍCULO OCTAVO: Vigencia. La presente Resolución rige a partir del día siguiente a su notificación.

NOTIFIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Medellín, a los 22 SEP 2025

EDUARDO SILVA MELUK
Director General

Proyecto.	Reviso.	Aprobó:
ADRIANA HURTADO PIEDRAHITA Contratista OAJ	PAULA FERNANDA OSORIO GAVIRIA Profesional Especializada OAJ	IVAN DARIO ZULUAGA PIMIENTA Jefe Oficina Asesora Jurídica