REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
FUERZA AEROESPACIAL COLOMBIANA

COMANDO AÉREO DE TRANSPORTE MILITAR – CATAM

RESOLUCIÓN No. 007 DE 2026

(31 de marzo de 2026)

Por medio de la cual se decide un recurso de reposición interpuesto por la apoderada de Seguros del Estado S.A contra la resolución No, 6 del 16 de marzo de 2026. Por la cual se declaró el incumplimiento total del contrato No. 016-00-L-CATAM-GRUTE-2025 y se impuso una sanción al señor JOSÉ ALEXANDER PALACINO y se declaró el siniestro contenido en la póliza No. 21 44 101467935.

EL SEGUNDO COMANDANTE Y JEFE DE ESTADO MAYOR DE CATAM

Con fundamento en los artículos 3, 4, 12, 13,14 y 59 de la Ley 80 de 1993, 17 de la Ley 1150 de 2007, 86 de la Ley 1474 de 2011, Contrato 016-00-L-CATAM-GRUTE-2025, póliza de seguro No. 21 44 101467935 y

CONSIDERANDO QUE

1. Que el Comando Aéreo de Transporte Militar – CATAM celebró el Contrato No. 016-00-L-CATAM-GRUTE-2025 con el señor JOSÉ ALEXANDER PALACINO, cuyo objeto consistió en el servicio de mantenimiento a todo costo de la estantería inteligente HÄNEL tipo Lean-Lift ubicada en el almacén aeronáutico del Grupo Técnico del CATAM.
2. Que durante la ejecución contractual se evidenció la no puesta en funcionamiento integral del sistema objeto del contrato.
3. Que como resultado del procedimiento administrativo sancionatorio adelantado conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, esta Entidad expidió la Resolución No. 6 del 16 de marzo de 2026, mediante la cual se declaró el incumplimiento contractual del señor JOSÉ ALEXANDER PALACINO, se impuso la correspondiente cláusula penal y se declaró la ocurrencia del siniestro amparado por la Garantía Única de Cumplimiento No. 21 44 101467935.
4. Que la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A. ., quien, a través de apoderada especial, interpuso recurso de reposición solicitando la revocatoria del acto administrativo, alegando, entre otros argumentos, falsa motivación, existencia de ejecución contractual suficiente, vulneración del principio de planeación e improcedencia de la afectación de la garantía, en síntesis señaló:

   Falsa motivación del acto administrativo (error de hecho)
   La apoderada sostiene que la resolución está viciada de **falsa motivación**, porque se fundamenta en supuestos fácticos que no corresponden a la realidad del expediente contractual. En particular, resulta errado afirmar que el contratista tuvo **0 % de ejecución**, cuando existen **actas de visita y verificaciones** que acreditan la ejecución efectiva de actividades de mantenimiento, validadas por la supervisión designada por CATAM

   Desconocimiento y contradicción de las pruebas
   Se alega que la entidad **desconoció pruebas obrantes en el expediente**, incluyendo actas de diciembre de 2025 y marzo de 2026, así como lo manifestado en audiencias, donde se dejó constancia de trabajos ejecutados. La resolución contradice dichas pruebas sin justificar técnicamente por qué las actividades verificadas no serían válidas o “formales”

Indeterminación del concepto de "ejecución no formal"
La apoderada cuestiona que CATAM afirme que existió una ejecución física "no formal", sin precisar qué requisitos adicionales debía cumplir el contratista para que la ejecución fuera considerada formal, especialmente cuando fue la propia supervisión de la entidad la que certificó las actividades ejecutadas. Según el recurso, esta indefinición no puede imputarse al contratista

Violación del principio de planeación
Se argumenta que la entidad trasladó al contratista obligaciones no pactadas contractualmente, como la modificación o reconstrucción del software de la estantería, cuando el objeto del contrato se limitaba al mantenimiento. Esto evidenciaría una deficiente planeación contractual imputable a la entidad, que no puede servir de sustento para declarar un incumplimiento ni para sancionar al contratista o afectar la garantía.

Inexistencia del siniestro y improcedencia de la cláusula penal
De acuerdo con la apoderada, no se configuró el riesgo asegurado, pues el contratista ejecutó las obligaciones a su cargo y no se probó un incumplimiento real. En consecuencia, resulta improcedente la afectación de la garantía única de cumplimiento, más aún cuando no se acreditó el daño ni su cuantía, en contradicción con el régimen del contrato de seguro y el principio indemnizatorio.

CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD.

1. Admisión del recurso.

En la oportunidad correspondiente Seguros del Estado S.A. interpone y sustenta recurso de reposición contra la Resolución No, 6 del 16 de marzo de 2026. En consecuencia, se admite el recurso interpuesto por el tercero llamado en garantía.

2. Análisis de los argumentos propuestos por los recurrentes.

Sobre la supuesta falsa motivación por "error de hecho"
La apoderada sostiene que la Resolución No. 6 del 16 de marzo de 2026 incurre en falsa motivación, al afirmar inexistencia de ejecución contractual pese a la existencia de actas de visita.

Por lo que vale la pena señalar que la Resolución No. 6 del 16 de marzo de 2026 no desconoce la existencia de actividades aisladas, sino que concluye, con base en el expediente, que dichas actividades no constituyen ejecución contractual válida, integral ni conducente al cumplimiento del objeto contratado, por cuanto, el objeto contractual no se limita a la realización de tareas sueltas, sino al servicio de mantenimiento integral "**a todo costo",** destinado a garantizar la operatividad funcional de la estantería inteligente.

Aunado lo anterior, las actividades verificadas no produjeron la puesta en funcionamiento del sistema, ni subsanaron las fallas estructurales, técnicas y operativas advertidas reiteradamente por la supervisión.

En términos financieros y contractuales no se acreditó avance real susceptible de recibo, lo cual explica el 0 % de ejecución financiera y la imposibilidad jurídica de certificar avance físico válido.

Ahora bien la aseguradora manifiesta que el contratista realizó determinadas actividades durante la ejecución del contrato, estas no fueron culminadas en un cien por ciento (100%), no fueron entregadas a la supervisión de conformidad con lo establecido en el Contrato y su anexo técnico, ni fueron recibidas a satisfacción. En efecto, el compromiso asumido por el contratista, especialmente con ocasión de las prórrogas concedidas, consistía en **ejecutar a cabalidad el objeto contractual**, y no en adelantar actuaciones

parciales o inconclusas. En consecuencia, la Resolución No. 6 del 16 de marzo de 2026 no incurre en error de hecho, toda vez que no desconoce la existencia de actividades, sino que valora correctamente que estas no constituyeron ejecución contractual válida.

En consecuencia, no existe error de hecho, sino una valoración técnica del cumplimiento del objeto, conforme al principio de resultado que rige la contratación estatal.

Sobre el presunto desconocimiento de las pruebas del expediente
Se afirma que la entidad desconoció actas de visita y grabaciones de audiencias que demostrarían ejecución contractual., sin embargo, la Resolución No. 6 sí analiza las actas y las intervenciones del contratista en audiencia, y precisamente de ellas se desprende que las actividades reportadas fueron parciales, inconclusas y sin impacto funcional, no existió evidencia de que dichas actividades corrigieran las fallas críticas del sistema, condición indispensable para considerar cumplido el mantenimiento "a todo costo" y la supervisión **nunca emitió acta de recibo a satisfacción,** requisito esencial para consolidar ejecución contractual.

Por cuanto la calificación de la ejecución como "no formal" obedece a que nunca existió recibo, aprobación ni aceptación definitiva de las actividades, ni se materializó la puesta en funcionamiento del sistema, circunstancia que impide reconocer la existencia de cumplimiento parcial útil.

Las denominadas actas de visita efectuadas por la entidad a actividades desplegadas por el contratista **por fuera del plazo de ejecución** no tienen naturaleza jurídica de actas de recibo a satisfacción, ni contienen aceptación expresa por parte de la Entidad, razón por la cual no pueden entenderse como certificación de cumplimiento, ni generan efectos liberatorios de responsabilidad.

Por tanto, no hay desconocimiento probatorio, sino valoración razonada de la insuficiencia de las pruebas aportadas por el contratista frente a las obligaciones asumidas.

Sobre la alegada indeterminación del concepto de "ejecución no formal"
Se cuestiona que la entidad utilice el concepto de "ejecución no formal" sin definirlo, para lo cual, la entidad a través de la Resolución No. 6 emplea el término "no formal" en un sentido claramente identificable en la contratación estatal, esto es, actividades no susceptibles de recibo, por no cumplir el objeto, por carecer de soporte técnico suficiente o por no corregir la falla que dio origen al contrato; actuaciones que no generan derecho a pago, ni constituyen avance contractual válido.

La formalidad de la ejecución no depende de la simple realización de tareas, sino de su idoneidad técnica, utilidad funcional y coherencia con el objeto contractual, elementos que nunca se acreditaron en el proceso.

Se observa que las actividades desarrolladas por el contratista, aun cuando fueron objeto de visitas técnicas por parte de la supervisión, no constituyeron cumplimiento efectivo del objeto contractual, en la medida en que no lograron restablecer la operatividad integral de la estantería inteligente, finalidad esencial del contrato celebrado.

Sobre la supuesta violación del principio de planeación
La aseguradora afirma que la entidad pretendió trasladar al contratista obligaciones no pactadas, especialmente relacionadas con el software. Sin embargo, este argumento parte de una lectura fragmentada del contrato y desconoce el alcance del mantenimiento "a todo costo", el cual implica asumir todas las actividades necesarias para la correcta operación del sistema, sin que el contratista pueda excusarse en que una falla se relaciona con componentes que hacen parte integral del equipo.

Corolario lo anterior, que las fallas de software no fueron sobrevinientes, sino preexistentes y conocidas desde el inicio de la ejecución, habiendo sido aceptado el estado del sistema al suscribir el contrato. Evidenciándose que el objeto contractual fue

claro, preciso y conocido por el contratista desde la etapa precontractual, quien aceptó expresamente la obligación de realizar mantenimiento a todo costo, lo cual comprende todos los componentes necesarios para el funcionamiento del equipo, incluidos aquellos de naturaleza lógica o tecnológica.

La Entidad a través de la supervisión del contrato y durante la presente actuación administrativa sancionatoria se limitó estrictamente a exigir el cumplimiento de lo pactado en el Contrato y su anexo técnico, los cuales se estructuraron con base en un diagnóstico técnico previo y una valoración realizada en el año 2024, como quedó consignado en los estudios previos y del que el contratista era consiente al momento de presentar su oferta, máxime si dentro del proceso de puja se realizaron requerimientos de precios artificialmente bajos y mantuvo su oferta por el valor consignado en el proceso de subasta. Ahora pretender señalar que se trataba de una falta de planeación al no haber dado cumplimiento a las actividades del anexo técnico resulta carente de sustento probatorio. Adicionalmente, se programó una visita técnica previa a la presentación de la oferta, a la cual el contratista no asistió, pese a encontrarse debidamente convocado. En ese sentido, no es jurídicamente admisible imputar a la Entidad una supuesta falta de planeación, cuando el incumplimiento deviene de la falta de diligencia del contratista en la verificación de las condiciones técnicas requeridas.

En consecuencia, no es jurídicamente admisible trasladar a la Entidad los riesgos derivados del incumplimiento del contratista, ni excluir actividades indispensables para el funcionamiento del sistema bajo el argumento de que no fueron expresamente diferenciadas, cuando estas se encontraban implícitas en la naturaleza del objeto contractual.

Sobre la inexistencia del siniestro y la improcedencia de la cláusula penal
Se sostiene que no se configuró el siniestro asegurado y que la afectación de la garantía es improcedente. No obstante, El siniestro se configura cuando: *i*) el contratista incumple de manera grave y definitiva el objeto contractual. *ii*) Se demuestra que el fin del contrato no se alcanzó, pese a los requerimientos, oportunidades de subsanación y ampliación del debate a través del procedimiento sancionatorio.

Por lo que en el presente caso, el incumplimiento quedó acreditado tras un procedimiento administrativo respetuoso del debido proceso, con audiencias, descargos y valoración probatoria, se observa que el incumplimiento fue declarado mediante acto administrativo debidamente expedido, y que, conforme a la naturaleza del seguro de cumplimiento, no resulta exigible la acreditación de un daño efectivo, sino la verificación objetiva del incumplimiento de las obligaciones contractuales.

El siniestro se encuentra plenamente acreditado, toda vez que el contratista no culminó las tareas establecidas en el contrato, incumplió los cronogramas presentados por él mismo en múltiples ocasiones y no logró la puesta en funcionamiento del equipo, el cual resulta esencial para la operación y misión institucional de la Entidad. En consecuencia, la aplicación del cien por ciento (100%) de la cláusula penal resulta procedente, proporcional y necesaria, en atención a que el objeto contractual no fue cumplido y el equipo continúa inoperante, sin que exista mérito alguno para modificar o revocar la decisión adoptada.

La cláusula penal se activó conforme a lo pactado contractualmente, como consecuencia directa del incumplimiento total y no de un mero retraso o ejecución parcial aceptable.

Por ello, la materialización del riesgo asegurado está debidamente acreditada.

Sobre la alegada desproporción de la sanción
Se afirma que es desproporcionado imponer el 100 % de la cláusula penal. Para la presente actuación, vale la pena señalar que la proporcionalidad de la cláusula penal no se mide por el número de actividades realizadas, sino por el grado de cumplimiento del objeto contractual, por cuanto, el contrato no cumplió su finalidad esencial, no existió

ejecución válida susceptible de recibo a satisfacción por parte de la supervisión del contrato y el incumplimiento fue sustancial y definitivo; por tanto la aplicación de la cláusula penal en su totalidad resulta jurídicamente procedente, razonable y proporcional.

Sobre las solicitudes subsidiarias de proporcionalidad y compensación
Solicita reducción de la sanción, reconocimiento de porcentajes de ejecución y eventual compensación. Para lo cual, éstas solicitudes carecen de sustento porque no existe ejecución parcialmente cumplida aceptada por la entidad y no hay valores reconocidos, liquidados ni causados a favor del contratista que permitan compensación, por lo que no procede aplicar proporcionalidad cuando el incumplimiento es estructural y total respecto del objeto.

La Entidad mantiene incólume la decisión adoptada mediante la Resolución No. 6 de 2026, por cuanto se encuentra plenamente acreditado que el contratista no dio cumplimiento a las obligaciones contractuales dentro del plazo inicialmente pactado, ni tampoco dentro de las prórrogas otorgadas posteriormente. Dichas ampliaciones del término tuvieron como finalidad exclusiva permitir la ejecución integral del objeto contractual, mas no la validación de actividades parciales, incompletas o carentes de funcionalidad, compromiso que fue aceptado expresamente por el contratista y que no fue honrado.

Por tanto, analizados de fondo los argumentos expuestos por la aseguradora, esta Autoridad advierte que no asiste razón a la recurrente, toda vez que la Resolución No. 6 de 2026 se encuentra debidamente motivada, conforme a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011, apoyada en hechos ciertos, pruebas obrantes en el expediente y en una valoración integral de las actuaciones desplegadas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

En consecuencia, la entidad no encuentra mérito para aceptar el recurso presentado por la apoderada de la aseguradora y,

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. NO REPONER la Resolución No. 6 del 16 de marzo de 2026, mediante la cual se declaró el incumplimiento del Contrato No. 016-00-L-CATAM-GRUTE-2025, se impuso la cláusula penal y se declaró la ocurrencia del siniestro amparado por la Garantía Única de Cumplimiento No. 21-44-101467935 expedida por Seguros del Estado S.A..

ARTÍCULO SEGUNDO. CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución No. 6 del 16 de Marzo de 2026, por encontrarse ajustada a derecho, suficientemente motivada y sustentada en los hechos y pruebas obrantes en el expediente contractual.

ARTÍCULO TERCERO. Notifíquese la presente decisión a SEGUROS DEL ESTADO S.A., al contratista y a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, dejando constancia en el expediente.

ARTÍCULO CUARTO. Contra la presente decisión no procede recurso alguno, de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CR. ALEJO ENRIQUE DEL RÍO BAENA
Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor – CATAM

Elaboró MY. Pilar Barrigel/DECOP