

CONVENIOS ESPECIALES – Régimen – Naturaleza jurídica

Los convenios especiales están excluidos de la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, en consecuencia, por mandato del numeral 5 del artículo 7 del Decreto Ley 393 de 1991, su régimen le pertenece al derecho privado.

CONVENIO BAJO LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMÚN – Actuaciones – Inexistencia de prerrogativas del poder público – Actos administrativos – Inexistencia de potestades administrativas – DECLARATORIA DE SINIESTRO – Acto administrativo – Autonomía de la voluntad

[...] siendo el derecho común el régimen aplicable al convenio en estudio, en este no hay cabida al ejercicio de prerrogativas de poder público que puedan ser instrumentalizadas a través de actos administrativos, pues justamente bajo el derecho privado los sujetos actúan en pie de igualdad negocial y, ciertamente, bajo este régimen no se ejercen potestades administrativas.

Vale precisar que ya la Sala ha explicado que, aunque en las condiciones de la póliza [...] se consigne la posibilidad de dictar actos administrativos para acreditar la ocurrencia del siniestro, este tipo de cláusulas de la póliza [son] simplemente el ejercicio de la autonomía de la voluntad dentro de los límites del orden público, y no otorgan la posibilidad de ejercer poderes o prerrogativas propias de la administración.

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DERIVADA DEL CONTRATO DE SEGURO – Términos – Aplicación – Normativa

El artículo 1081 del Código de Comercio señala que la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La primera es de dos años, que empiezan a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. La segunda, la extraordinaria, es de cinco años, corre contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación número: 25000-23-36-000-2014-00533-01 (59.839)

Actora: Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.

Demandado: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Asunto: Controversias contractuales

Temas: Régimen jurídico de los convenios especiales de cooperación científica y tecnológica. Se rigen por el derecho privado. No se dictan actos administrativos en el marco de estos convenios. Prescripción de la acción derivada del contrato de seguro.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 20 de abril de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda y se fijaron las agencias en derecho en la suma de \$45.000.000 a favor de la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fls. 307 a 322, c. ppal, 2ª instancia).

I. SÍNTESIS DEL CASO

La parte actora pretende que se anulen las resoluciones n.ºs 331 y 333 del 25 y 30 de septiembre de 2013, por medio de las cuales el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declaró la ocurrencia del siniestro de incumplimiento que amparaba el convenio especial de cooperación científica y tecnológica n.º 52 del 16 de enero de 2009, cuyo objeto consistió en la implementación, desarrollo y ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje I-2009, para la asignación de los recursos del programa “*Agro Ingreso Seguro*”. En consecuencia, solicita que, en caso de que hubiera pagado dicho siniestro, se ordene la devolución de dichas sumas, debidamente actualizadas y con intereses.



II. ANTECEDENTES

A. Demanda

1. El 24 de abril de 2014 (fl. 1, c. ppal, 1ª instancia), la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A., en adelante la aseguradora, presentó demanda, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, en contra de la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con base en las siguientes pretensiones (fl. 2 y rev., c. ppal, 1ª instancia):

1. La nulidad de la resolución número 000331 del 25 de septiembre de 2013 mediante la cual, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, declaró el incumplimiento del IICA del convenio especial 052 de 2009, que declaró “la ocurrencia del siniestro de incumplimiento amparado por la póliza de cumplimiento n.º GU027478 expedida por CONFIANZA S.A., y como consecuencia, de tal declaratoria adelantar los trámites establecidos para obtener el pago de las indemnizaciones precisadas en la parte resolutive de tal acto amparadas por la garantía única expedida por confianza”, por violación manifiesta a las disposiciones de orden legal y contractual en que debía fundarse, teniendo en cuenta que al momento de proferirse el acto administrativo se interpretaron y aplicaron erróneamente normas reguladoras del contrato de seguro, y se aplicaron indebidamente disposiciones legales que debieron servir de fundamento en la decisión adoptada por la administración.

2. La nulidad de la resolución número 000333 del 30 de septiembre de 2013, mediante la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural resolvió el recurso de reposición interpuesto por Confianza SA y el IICA contra la resolución 000331 del 25 de septiembre de 2013 “reponiendo el artículo 2 de la resolución 000331 del 25 de septiembre de 2013 para declarar la ocurrencia del siniestro de incumplimiento amparado en la garantía única de seguros de cumplimiento a favor de entidades estatales n.º GU027478 de la Compañía Aseguradora de Fianzas CONFIANZA expedida mediante certificados 24GU044533, 24GU060788 y 24GU061308 correspondiente al amparo de cumplimiento que asciende a CUATRO MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$4.500.000.000) y además no accediendo al recurso de reposición interpuesto por Confianza S.A.”, por violación manifiesta de las disposiciones de orden legal, y contractual en que debía fundarse, teniendo en cuenta que al momento de proferirse el acto administrativo se interpretaron y aplicaron erróneamente normas reguladoras del contrato de seguro, y se aplicaron indebidamente disposiciones legales que debieron servir de fundamento en la decisión adoptada por la administración.

3. Que como consecuencia de lo anterior, se declare que mi representada no está obligada al pago de las obligaciones derivadas de la póliza de cumplimiento n.º GU027478 ni de sus certificados de modificación.

4. Que en el evento de que la aseguradora se haya visto compelida a pagar suma alguna derivada de las resoluciones atacadas, se ordene la devolución de dichas sumas a la aseguradora, junto con sus intereses y actualizaciones legales, a título de restablecimiento del derecho de mi representada.

5. Que se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandada.

2. En los hechos (fls. 3 a 9, c. ppal, 1ª instancia) se refirió que el 16 de enero de 2009, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en lo que sigue el Ministerio o la demandada), y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (en adelante el IICA), celebraron el convenio especial de cooperación científica y tecnológica n.º 052 para la “cooperación científica y tecnológica mediante la unión



de esfuerzos, recursos, tecnología y capacidades, para la implementación, desarrollo y ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje que permite la asignación de recursos del programa Agro Ingreso Seguro” (fl. 3, c. ppal, 1ª instancia). El valor del convenio fue la suma de \$100.837.934.000. Las partes no pactaron cláusula penal pecuniaria y el plazo máximo finalizó el 31 de marzo de 2011.

2.1. Para garantizar dicho convenio, la aseguradora expidió la póliza n.º 24GU027478/044533, en la que se amparaba el cumplimiento por valor de \$10.000.000.000, reducido mediante el certificado n.º 24GU027478/GU061308 a la suma de \$4.500.000.000. La cobertura de este amparo fue por la vigencia del contrato y cuatro meses más, es decir, hasta el 30 de julio de 2011.

2.2. Mediante comunicación del 5 de septiembre de 2013, radicado n.º 20131100193431, el Ministerio citó a la aseguradora a audiencia por el posible incumplimiento del IICA, puesto que desde el 31 de marzo de 2011, cuando se terminó el convenio, se le requirió para que allegara el informe final de ejecución, lo cual solo cumplió hasta el 26 de abril de 2013, pero sin los respaldos necesarios para determinar los alcances. También que el IICA no reintegró la suma de \$225.140.918, sin más información.

2.3. Una vez escuchadas las partes, el Ministerio, mediante la resolución n.º 000331 del 25 de septiembre de 2013 declaró el incumplimiento por parte del IICA y la ocurrencia del siniestro de incumplimiento, por lo que ordenó adelantar las gestiones necesarias para su pago por la suma de \$4.500.000.000.

2.4. Inconformes, el IICA y la actora interpusieron recursos de reposición, los cuales, previa práctica de algunas pruebas documentales, fueron denegados a través de la resolución n.º 000333 del 30 de septiembre de 2013, que tan solo aclaró el numeral segundo de la resolución n.º 000331, en el sentido de especificar la identificación de la póliza, sus modificaciones y el monto del amparo.

2.5. El 7 de noviembre de 2013, la aseguradora solicitó la revocatoria directa de las resoluciones arriba referidas, la cual fue denegada por medio de la resolución n.º 000001 del 2 de enero de 2014.

2.6. Se agotó el trámite de conciliación extrajudicial, según constancia del 7 de abril de 2014.

3. Como concepto de la violación adujo (fls. 10 a 38, c. ppal, 1ª instancia):



3.1. *El desconocimiento e interpretación errónea del artículo 1081 del Código de Comercio.* Después de exponer el alcance de la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, estimó consumado dicho fenómeno.

3.1.1. Explicó que finalizado el convenio afianzado el 31 de marzo de 2011, su liquidación debió llevarse a cabo hasta el 31 de julio siguiente; sin embargo, la demandada tan solo informó a la aseguradora del incumplimiento del convenio n.º 052 de 2009 hasta el 5 de septiembre de 2013, oportunidad en la que advirtió que desde el 8 de agosto de 2011 requirió al contratista para la entrega del informe final de ejecución, sin éxito. Dicha obligación se satisfizo el 26 de abril de 2013.

3.1.2. Afirmó que la demandada reconoció en la resolución n.º 000331 de 2013, aquí cuestionada, que el incumplimiento se avizoraba desde el 21 de enero de 2011, cuando el IICA presentó el octavo informe de ejecución técnica y financiera.

3.1.3. De conformidad con lo expuesto, estimó que el siniestro ocurrió, como máximo, el día de la finalización del convenio n.º 052, es decir, el 31 de marzo de 2011, si se tiene en cuenta que, como se expuso, desde el 8 de agosto siguiente se evidenciaban los incumplimientos del contratista y, por lo tanto, su declaratoria el 25 de septiembre de 2013, fue extemporánea, en los términos del artículo 1081 del Código de Comercio.

3.1.4. Sostuvo que resultaba errado contar la prescripción desde el 26 de abril de 2013, cuando el contratista entregó el informe final de ejecución, fecha en la que para la demandada se materializó el incumplimiento, en tanto de ser así estaría por fuera del amparo de cumplimiento de la póliza n.º 24GU027478, que finalizó el 30 de julio de 2011. Además, así se dilataría la prescripción al arbitrio de la demandada y de forma indefinida.

3.2. *El desconocimiento e inaplicación de los artículos 1060, 1061, 1074 y 1075 del Código de Comercio.* En consideración a la falta de comunicación del siniestro en forma oportuna a la aseguradora, siendo que más de dos años después de terminado el convenio no tuvo noticia de algún incumplimiento del contratista. Esto conllevó a la agravación del riesgo amparado y del incumplimiento del contrato de seguro. De esta forma se generó la terminación de este último acuerdo.

3.3. *La interpretación errónea de los artículos 1077, 1088 y 1089 del Código de Comercio.* La demandada no probó el monto del perjuicio causado, si se tiene en cuenta que el valor de los recursos no ejecutados fue por la suma de \$225.140.918, los cuales fueron reintegrados por el IICA. No obstante, se hizo efectivo el amparo en su totalidad, es decir, por la suma de \$4.500.000.000, lo que desconoció lo



ejecutado por el contratista. Precisó que no se pactó cláusula penal pecuniaria en el convenio n.º 052, razón de más para probar los perjuicios.

3.4. *La violación del debido proceso administrativo.* Por cuanto, sin razón alguna y con desconocimiento de los argumentos de la aseguradora, declaró la totalidad del amparo, cuando lo no ejecutado era una suma exponencialmente menor.

3.5. *La interpretación errónea e inaplicación del numeral 8 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.* Después de desarrollar el concepto de desviación de poder, se limitó a señalar que *“con base en lo expuesto y sustentado respecto de cada violación aquí señalada el Ministerio de Agricultura ha actuado con desviación de poder y por ende, los actos impugnados y objeto de esta controversia deben ser revocados”* (fl. 38, c. ppal, 1ª instancia).

B. Trámite de primera instancia

4. El 7 de julio de 2014, el Tribunal *a quo* admitió la demanda, vinculó como litisconsorte cuasinecesario al IICA y ordenó las notificaciones y traslados de ley (fls. 48 y 49, c. ppal, 1ª instancia).

5. Una vez surtidas las notificaciones y los traslados, sólo se pronunció el Ministerio (fls. 253 a 255, c. ppal, 1ª instancia). En su contestación de la demanda (fls. 61 a 71, c. ppal, 1ª instancia) excepcionó el cobro de lo no debido y la legalidad de los actos, comoquiera que, previo el cumplimiento del debido proceso y sin obtener respuesta por parte del IICA sobre el estado del cumplimiento de sus obligaciones, procedió a declarar el siniestro a través de los actos demandados.

5.1. También propuso como excepción la garantía del debido proceso, en la medida que se cumplieron todas las pautas fijadas en la Ley 1474 de 2011.

5.2. Estimó probada la ineptitud de la demanda, en consideración a que la demandada recayó sobre unos actos administrativos y, por lo tanto, el medio de control precedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho y no el contractual.

5.3. Afirmó que contaba con la facultad para declarar a través de un acto administrativo el siniestro ocurrido. Este último, estimó que se materializó el 13 de abril de 2013, cuando conoció el informe final de ejecución del IICA, momento en el que pudo constatar el incumplimiento de las obligaciones. Por lo tanto, el término de dos años, regulado en el artículo 1081 del Código de Comercio, no se



encontraba vencido, porque los actos demandados fueron expedidos dentro de ese lapso.

5.4. Precisó que aunque el convenio se terminó el 31 de marzo de 2011, el mismo estaba sometido al trámite liquidatorio, razón por la cual esperó, prudentemente, la finalización del mismo y el momento en el que conoció del incumplimiento definitivo, es decir, el 13 de abril de 2013, para proceder la declaración cuestionada, previa notificación a la aseguradora, por lo que no puede alegar esta deficiencia ni tampoco la agravación del riesgo, por cuanto actuó una vez se conoció el estado de incumplimiento.

5.5. Se limitó a señalar que la cuantía de los perjuicios fue muy superior a la declarada, en razón del valor y naturaleza del contrato asegurado.

5.6. Estimó que se no señalaron las razones por las que el Ministerio desconoció el debido proceso, deficiencia suficiente para desestimar este cargo.

5.7. Finalmente, sostuvo que los actos demandados, además de ser expedidos por el funcionario competente, tenían como finalidad honrar el interés público.

6. El 30 de noviembre de 2015, el *a quo* fijó para el 16 de marzo de 2016 la realización de la audiencia inicial (fls. 254 y 255, c. ppal, 1ª instancia).

7. El 16 de marzo de 2016, con la presencia de la parte demandante y demandada, así como del Ministerio Público, en el desarrollo de la audiencia inicial (fls. 258 a 269, c. ppal, 1ª instancia), el *a quo* descartó la adopción de medidas encaminadas a subsanar el proceso, debido a la ausencia de irregularidades. Después, precisó que sólo se pronunciaría sobre las excepciones previas y, por ende, se limitaría a resolver sobre la ineptitud de la demanda, que era la única que tenía dicho carácter. La denegó por cuanto el medio de control para cuestionar los actos dictados con ocasión de la actividad contractual es el de controversias contractuales, que fue el presentado.

7.1. Encontró acreditada la legitimación de las partes como emisores y destinatarios de los actos atacados.

7.2. Declaró la falta de legitimación del IICA, pues en los términos del artículo 6º del Acuerdo Básico de Privilegios e Inmunidades de 1967, dicha institución goza de inmunidad de jurisdicción de los tribunales nacionales. Descartó la caducidad del medio de control, comoquiera que entre la notificación de la resolución n.º 000333 de 2013, el 30 de septiembre de dicha anualidad, y la presentación de la demanda,



el 24 de abril de 2014, no había transcurrido el bienio legal establecido como límite para el efecto.

7.3. Después de notificadas las anteriores decisiones, fijó el litigio a la determinación de la legalidad de los actos administrativos demandados a la luz de los cargos formulados en la demanda. Decretó algunas pruebas y negó otras y estableció el 17 de mayo de 2016 como fecha para la audiencia de práctica de pruebas, en la que efectivamente se llevó a cabo y, una vez finalizada, corrió traslado para alegar de conclusión (fls. 271 a 273, c. ppal, 1ª instancia).

8. En las alegaciones finales, la parte actora y la demandada reiteraron los argumentos de sus intervenciones (fls. 274 a 305, c. ppal, 1ª instancia).

C. La sentencia de primera instancia

9. En la sentencia del 20 de abril de 2017 (fls. 307 a 322, c. ppal, 2ª instancia) se concluyó que el régimen jurídico de los convenios de cooperación científica y tecnológica era el de los contratos estatales y, por lo tanto, en lo no regulado en los Decretos Leyes 393 y 591 de 1991, estaban sujetos a la Ley 80 de 1993, en línea con lo precisado por la jurisprudencia de esta Corporación.

9.1. En punto de los cargos, sostuvo que al vencimiento del plazo, el 31 de marzo de 2011, el IICA tan solo había presentado el informe de ejecución técnica y financiera del 21 de enero del referido año. En este señaló que, de los 16 proyectos, cuatro presentaban problemas, y los demás estaban ejecutados en su totalidad. Debido a lo anterior, la demandada solicitó al IICA el informe final para determinar un posible incumplimiento.

9.2. El 26 de abril de 2013, el IICA entregó el referido informe. Una vez analizado por el Comité Interventor se llegó a la conclusión de que existían posibles incumplimientos. En consecuencia, para el *a quo* desde la referida fecha debía computarse la prescripción y, por lo tanto, como la declaratoria del siniestro se produjo el 25 de septiembre del mismo año, concluyó que lo fue en tiempo.

9.3. Sobre la falta de notificación oportuna a la aseguradora y la consecuente agravación del riesgo, precisó que, de conformidad con la línea jurisprudencial marcada por esta Corporación, para la contratación estatal no se aplica el procedimiento señalado en los artículos 1075 y 1077 del Código de Comercio, puesto que la reclamación regulada en estos se realiza mediante la notificación del acto administrativo.



9.4. Consideró que, después de agotado el respectivo procedimiento, se expidieron los actos demandados, los cuales fueron notificados debidamente, hasta el punto que la aseguradora interpuso los recursos de ley. En esta medida, la violación alegada tampoco estaba llamada a prosperar.

9.5. En cuanto a la falta de pruebas de los perjuicios concluyó que *“desde el mismo instante en que se expidió la póliza se cuantificó el perjuicio, como (sic) quiera que la suma asegurada representa los perjuicios de incumplimientos de la obligación”* (fl. 320 rev., c. ppal, 2ª instancia).

9.6. En relación con la violación al debido proceso, sostuvo que la aseguradora no precisó los motivos por los cuales se desconoció este principio; por el contrario, observó que los actos fueron proferidos con todas las garantías que exigen este tipo de facultades.

9.7. Finalmente, descartó la existencia de desviación de poder, comoquiera que no se probó que la demandada hubiera actuado con un interés diferente al general.

D. El recurso de apelación

10. La parte actora (fls. 332 a 341, c. ppal, 2ª instancia)¹ insistió en (i) la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, (ii) la inexigibilidad por agravación del riesgo, (iii) la falta de pruebas de los perjuicios y (iv) la violación al debido proceso, así:

11. *La prescripción.* Reiteró que, a diferencia de lo concluido por el *a quo*, la fecha para iniciar el cómputo era la terminación del convenio, cuando se hicieron exigibles las obligaciones. Incluso, sostuvo que el incumplimiento se avizoraba desde el 21 de enero de 2011, cuando en el último informe presentado por el IICA ya se vislumbraba el incumplimiento. Estimó que aceptar que el conocimiento se produjo el 26 de abril de 2013, cuando el IICA presentó su informe final, conllevaría a concluir que el siniestro ocurrió por fuera de la cobertura del amparo y que se podrían hacer efectivas de manera indefinida.

12. *La inexigibilidad por agravación del riesgo.* Señaló que más de dos años después de terminado el contrato no tuvo noticia del incumplimiento del contratista, si se tiene en cuenta que solo fue enterada para septiembre de 2013; sin embargo, como lo señaló en el cargo anterior, desde la terminación del contrato, la demandada tenía conocimiento del siniestro.

¹ El recurso fue presentado el 15 de junio de 2017 (fl. 332, c. ppal, 2ª instancia).



13. *La falta de pruebas del perjuicio.* Sostuvo que ante la falta de cláusula penal pecuniaria en el convenio n.º 52 se debieron probar los perjuicios. Por consiguiente, desestimó el argumento del *a quo* sobre que el valor del amparo sea la tasación anticipada de perjuicios. Reiteró que no se tuvo en cuenta el cumplimiento del IICA y la devolución de lo no ejecutado para la cuantificación del perjuicio. Echó de menos el análisis del comportamiento de la demandada, porque el 29 de diciembre de 2010 decidió dar por terminada la convocatoria de riego y drenaje y prorrogar el convenio. Tampoco se analizó el estado de emergencia que impidió culminar dicho acuerdo. También estimó que, de acuerdo a la póliza, el siniestro se probaba con el documento de liquidación, la cual nunca se dio.

14. *Violación al debido proceso.* Preciso que sí indicó los motivos de violación, porque señaló que se afectó toda la póliza sin consideración al cumplimiento del contratista ni la prueba del perjuicio.

E. Trámite en segunda instancia

15. Concedida la apelación por parte del *a quo*, mediante auto del 17 de julio de 2017 (fl. 343 y rev., c. ppal, 2ª instancia), esta Corporación la admitió (fl. 348 y rev., c. ppal, 2ª instancia) y, luego, corrió traslado para alegar de conclusión (fl. 354, c. ppal, 2ª instancia), oportunidad en la que las partes reiteraron los argumentos de sus intervenciones (fls. 358 a 371, c. ppal, 2ª instancia).

III. CONSIDERACIONES

F. Jurisdicción, competencia, medio de control procedente y caducidad

16. Atendiendo a la naturaleza pública del Ministerio de Agricultura, la presente controversia es de conocimiento de esta jurisdicción, en los términos del artículo 104 del CPACA.

17. Esta Corporación es la competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia, en atención a su naturaleza y cuantía², en los términos del artículo 150 del CPACA.

18. El medio de control es el procedente, toda vez que se cuestionan unos actos dictados en el marco de un contrato estatal.

² La cuantía del proceso se estimó en la suma de \$4.500.000.000, equivalente al amparo que se hizo efectivo en los actos demandados (fl. 40, c. ppal, 1ª instancia).



G. Legitimación en la causa

19. Las partes están legitimadas, en tanto la parte demandada profirió y suscribió los actos jurídicos demandados y, por su parte, la aseguradora fue destinataria de los mismos al hacerse efectivo el siniestro.

H. Caducidad de la acción

20. La demanda tuvo como fundamento jurídico la expedición de los actos demandados, en tanto son los que determinaron sus pretensiones. En esa medida, con solo tomar la fecha de uno de ellos, el que resolvió la reposición, el 30 de septiembre de 2013, y la fecha de presentación de la demanda, el 24 de abril de 2014, es claro que el medio de control fue presentado en tiempo. Igualmente, vale referir que se agotó el trámite de conciliación prejudicial (fl. 208, c. 2).

I. Plan de solución del caso

21. En el centro de la controversia está el cuestionamiento de unos actos jurídicos dictados en el marco del convenio n.º 52 de 2009. Para resolverla es preciso determinar el régimen jurídico de dicho acuerdo y, precisado este punto, la naturaleza de tales actos, toda vez que esto determinará el alcance del estudio, porque de ser actos administrativos, la presunción de legalidad de estos obliga un ejercicio diferente, cuando menos en relación con la carga probatoria de las partes. Después, será posible emprender los argumentos de la apelación, con el ánimo de salvaguardar el acceso a la administración de justicia, con independencia del régimen jurídico del convenio y de la naturaleza de los actos demandados.

J. El régimen jurídico del convenio n.º 52 de 2009

22. Toda vez que el *a quo* concluyó que el régimen jurídico del convenio era de Ley 80 de 1993 y ello determinó el estudio de los cargos de la demanda como si los actos fueran administrativos, aquí se impone su precisión, en aras del real marco en el que se debe realizar dicho análisis. La Sala ya ha tenido la oportunidad de abordar un litigio sobre un convenio similar³, aunque con una parte adicional. Efectivamente, se trató del convenio n.º 55 de 2008, cuyo objeto coincide, en punto

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de octubre de 2023, exp. 54.709, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. Posición reiterada en la sentencia del 30 de agosto de 2024, exp. 55.642, M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Frente al régimen jurídico de este tipo de convenios, la ahora ponente hizo un salvamento de voto a la primera sentencia en cita, el cual reitera en lo pertinente y, para tal efecto, considera suficiente con remitir a tales consideraciones. Procede de esta forma, puesto que las dinámicas mayoritarias de la Sala y la naturaleza colegiada de esta Corporación así lo imponen, claro está, con la precisión expuesta.



a su tipología, con el del convenio 52 aquí en estudio, tal como se puede apreciar del siguiente comparativo de sus objetos:

CONVENIO N.º 55 ⁴	CONVENIO N.º 52
Unir sus esfuerzos y competencias bajo el común designio de cumplir las funciones atribuidas en las leyes 1133 de 2007 y 1152 de 2007, con la finalidad de definir, implementar, desarrollar y ejecutar una convocatoria pública para la selección de proyectos de construcción y rehabilitación de sistemas de riego y drenaje, en los términos del programa AIS.	<i>“El presente convenio tiene por objeto la cooperación científica y tecnológica entre EL MINISTERIO y el IICA, mediante la unión de esfuerzos, recursos, tecnología y capacidades para la implementación, desarrollo y recursos del programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS” (cláusula primera, fl. 262, c. 4).</i>

23. Según algunas consideraciones del convenio n.º 52, como consecuencia de la expedición de la Ley 1133 de 2007, por la cual se creó el programa *“Agro, Ingreso Seguro -AIS”*, para impulsar la competitividad y apoyos económicos directos para el sector agropecuario nacional y los productores afectados por la distorsión de los mercados generados por la internacionalización de la economía. Dentro del componente de apoyos a la competitividad, en el cual se encontraba la cofinanciación de proyectos de riego y drenaje, el Ministerio necesitaba realizar *“una convocatoria pública que le permita a todos los productores agropecuarios, presentar proyectos de construcción y/o rehabilitación de sistema de riego y drenaje”* (consideraciones n.º 3, 4, 5 y 7, fls. 260 y 261, c. 4).

24. Se precisó que el IICA tenía *“como misión apoyar a los Estados miembros en su búsqueda del progreso y de la prosperidad del hemisferio, por medio de la modernización del sector rural, de la promoción de la seguridad alimentaria y del desarrollo del sector agropecuario competitivo, tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado y socialmente equitativo para los pueblos de las Américas, por lo que entre sus objetivos se encuentra el de apoyar el desarrollo agroindustrial y de los agronegocios, mediante la adopción de nueva tecnología y prácticas modernas de negocios, para elevar la competitividad de las empresas y el desarrollo de un ambiente global favorable para los agronegocios”* (consideración n.ºs 10, fl. 261, c. 4).

25. Por lo tanto, como por medio *“de la realización de la convocatoria pública de riego y drenaje se pretende impulsar el desarrollo tecnológico del sector agropecuario colombiano, a través de la implementación de nuevas técnicas en sistemas de riego, que permitan una profunda transformación del aparato productivo agropecuario”*, se suscribió el convenio n.º 52 con el IICA, toda vez que se *“requiere contar con la colaboración científica y tecnológica de una organización con personal calificado, que disponga de amplia experiencia en las diferentes disciplinas involucradas en la implementación de esta política pública, y que cuente*

⁴ Datos tomados de la sentencia del 27 octubre de 2023, exp. 54.709.



con las herramientas adecuadas para garantizar la oportunidad, confiabilidad y eficacia en la obtención de resultados positivos” (consideraciones n.ºs 14 y 15, fl. 261, c. 4).

26. Dentro de las obligaciones asumidas por el IICA, se destacan la de concurrir con su propio aporte para desarrollar el plan operativo⁵; implementar y operar la convocatoria pública de riego y drenaje, de conformidad con las disposiciones expedidas por el Ministerio; impulsar y adelantar, a través de un organismo creado para el efecto y liderado por el director del programa AIS, todas las etapas necesarias para el desarrollo de la referida convocatoria, incluyendo la apertura y cierre del proceso de selección, la verificación de requisitos mínimos y la formulación de requerimientos, la evaluación, calificación, la selección de las iniciativas presentadas, la suscripción, el cumplimiento de los acuerdos de financiamiento y la interventoría técnica, financiera, administrativa y legal de los proyectos correspondientes; aportar la infraestructura técnica, operativa y administrativa (recursos humanos, tales como el personal directivo, científico, técnico, administrativo y operativo) para el desarrollo del convenio, así como el apoyo y acompañamiento científico, administrativo y técnico para con el Ministerio (cláusula quinta, numerales 1, 2, 3, 12 y 14, fls. 262 y 263, c. 4).

27. Además, en el plan operativo del convenio se fijaron las siguientes (fls. 607 y rev., c. 5):

4. ACTIVIDADES A REALIZAR

4.1. En relación con la implementación y operación de la convocatoria pública de riego y drenaje

El IICA está obligado a implementar y operar la convocatoria pública de riego y drenaje, de conformidad con las disposiciones que sobre el particular expedida EL MINISTERIO. Para ello, deberá adelantar todas las labores necesarias para implementar una (1) convocatoria pública de riego y drenaje durante el año 2009, cuya ejecución se extenderá hasta finales del año 2010. Así mismo, de acuerdo con las instrucciones impartidas por EL MINISTERIO, el IICA deberá apoyar la ejecución de los proyectos que hubieren sido declarados elegibles en convocatorias públicas de riego y drenaje anteriores, que no hubieren sido financiados en razón a la insuficiencia de recursos.

4.2. En relación con el impulso y el adelantamiento de las etapas necesarias para el correcto desarrollo de la convocatoria pública de riego y drenaje

En relación con este aspecto, el IICA deberá adelantar e impulsar las etapas de (i) apertura y cierre del proceso de selección, (ii) verificación de requisitos mínimos y eventual formulación de requerimientos, (iii) evaluación y calificación de las iniciativas presentadas, (iv) suscripción y cumplimiento de los acuerdos de financiamiento a que hubiere lugar, y (v) realización de la interventoría técnica, financiera, administrativa y legal de la ejecución de los proyectos correspondientes.

⁵ Según la cláusula segunda eran los objetivos del convenio (fl. 262, c. 4).



Para cumplir con este propósito, el IICA podrá contratar los operadores que requiera para desarrollar tales actividades, con sujeción a las directrices e instrucciones que sobre el particular imparta el Comité Administrativo.

4.3. En relación con la promoción de la cooperación científica y tecnológica en el ámbito nacional e internacional, a través de consultorías especializadas externas en temas de interés para el correcto desarrollo de la convocatoria pública de riego y drenaje

Se espera que el IICA aporte la infraestructura técnica, operativa y administrativa (recursos humanos) necesaria para la ejecución del convenio, ponga a disposición para el desarrollo de las actividades tanto su sede o agencia de cooperación en Colombia como la hemisférica, así como el personal directivo, científico, técnico, administrativo, de coordinación y operación, necesario para la óptima ejecución del objeto del convenio, e igualmente vincule profesionales de las más altas calidades profesionales y técnicas para el desarrollo de las diferentes actividades propias del convenio.

28. En consecuencia, las actividades pactadas (numeral 27 *supra*) se corresponden en lo enlistado en el artículo 2 del Decreto 591 de 1991 como actividades científicas y tecnológicas y por ello, en los términos del artículo 7.5 del Decreto 393 de 1991, el convenio se rige por el derecho privado.

29. Además, se constató la celebración de un convenio especial que, por sus elementos, interés jurídico y aportes, quedó configurado desde el escenario mismo de su formación; conclusión que para el caso concreto, impide al juez alterar o reeditar el tipo de negocio jurídico celebrado porque tal ejercicio interpretativo no se ubica en la hipótesis legal que autoriza la *conversión* de los actos y negocios jurídicos⁶. En efecto, el interés jurídico vertido en el convenio especial, incluida la existencia de aportes (que difiere del interés patrimonial propio de los contratos) perfila este modelo de negocio bajo un *criterio de asociación*, distinto al *criterio de conmutatividad* que atañe a la relación jurídica que se cierra entre contratante y contratista, donde esta última encierra una reciprocidad de obligaciones “*do ut des*” que se expresa en la contraprestación económica pactada y que, ciertamente, difiere del interés de cooperar. Por su especial connotación y por la interrelación paritaria de los suscribientes, los convenios especiales están excluidos de la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, en consecuencia, por mandato del numeral 5 del artículo 7 del Decreto Ley 393 de 1991, su régimen le pertenece al derecho privado⁷.

30. Es claro que en el convenio en estudio, al igual que el n.º 55, el Ministerio le propuso a un sujeto de derecho internacional, el IICA, participar en un *Convenio especial de cooperación científica y tecnológica* para la implementación, desarrollo y ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje, con el propósito de materializar una política pública⁸.

⁶ Cfr. *Ibíd*, numeral 67.

⁷ Cfr. Numeral 54 de la sentencia del 27 octubre de 2023, exp. 54.709.

⁸ Cfr. Numeral 61 *ibíd*.



31. Por lo tanto, la cooperación del IICA se hizo bajo los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia, al tratarse del organismo especializado en agricultura en el Sistema Interamericano de la Organización de Estados Americanos – OEA, establecido a través de un tratado internacional cuyos Estados parte son los miembros de la misma⁹. En efecto, el 24 de julio de 1948, Colombia suscribió la “*Convención sobre el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas*”, en cuyo artículo 4 estableció¹⁰:

Para alcanzar sus fines el Instituto tendrá las siguientes funciones:

a. Promover el fortalecimiento de las instituciones nacionales de enseñanza, investigación y desarrollo rural, para impulsar el avance y la difusión de la ciencia y la tecnología aplicadas al progreso rural;

b. Formular y ejecutar planes, programas, proyectos y actividades de acuerdo con los requerimientos de los gobiernos de los Estados Miembros, para contribuir al logro de los objetivos de sus políticas y programas de desarrollo agrícola y bienestar rural;

c. Establecer y mantener relaciones de cooperación y de coordinación con las Organización de los Estados Americanos y con otros organismos o programas, y con entidades gubernamentales y no gubernamentales que persigan objetivos similares, y

d. Actuar como órgano de consulta, ejecución técnica y administración de programas y proyectos en el sector agrícola, mediante acuerdos con la Organización de los Estados Americanos, o con organismos y entidades nacionales, interamericanos o internacionales.

K. La naturaleza jurídica de los actos jurídicos demandados

32. Con base en las conclusiones anteriores y en las expuestas en la sentencia pluricitada¹¹, se tiene que siendo el derecho común el régimen aplicable al convenio en estudio, en este no hay cabida al ejercicio de prerrogativas de poder público que puedan ser instrumentalizadas a través de actos administrativos, pues justamente bajo el derecho privado los sujetos actúan en pie de igualdad negocial y, ciertamente, bajo este régimen no se ejercen potestades administrativas¹². Vale precisar que ya la Sala ha explicado que, aunque en las condiciones de la póliza, como ocurre en este asunto (fl. 39, c. 2, numeral 5.1.1), se consigne la posibilidad de dictar actos administrativos para acreditar la ocurrencia del siniestro, “*este tipo de cláusulas de la póliza [son] simplemente el ejercicio de la autonomía de la voluntad,*

⁹ Cfr. Numeral 61 *ibíd.*

¹⁰ Sobre la suscripción de Colombia de la Convención sobre el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, ver numerales 63 y 64 de la providencia referida.

¹¹ Esa controversia giraba alrededor de declarar la nulidad de unos actos por medio de los cuales el Ministerio demandado declaró el incumplimiento de un convenio similar al aquí analizado, impuso la cláusula penal pecuniaria e hizo efectiva la póliza de garantía.

¹² Cfr. *Ibíd.*, numeral 119.



dentro de los límites del orden público, y no otorg[an] la posibilidad de ejercer poderes o prerrogativas propias de la administración”¹³.

33. Así las cosas, en línea con el ejercicio decantado en el pluricitado asunto n.º 54.709 y con este punto de llegada, pero también de partida, la Sala pasa a analizar los cargos planteados en el recurso de alzada, a través de los cuales el apelante insiste en la ilegalidad de las resoluciones objeto de este medio de control¹⁴.

L. Los cargos de la apelación

34. En la apelación, la parte actora insistió en (i) la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, (ii) del cobro por agravación del riesgo, (iii) la falta de pruebas de los perjuicios y (iv) la violación al debido proceso. En el orden referido se abordarán dichas cuestiones, de ser necesario.

35. *La prescripción de la acción derivada del contrato de seguro*¹⁵. La actora reiteró que la oportunidad para hacer efectiva la póliza corrió, como máximo, desde la finalización del contrato, el 31 de marzo de 2011, en consideración a que desde el 21 de enero del mismo año, meses antes de la expiración del aludido plazo, el IICA, en el octavo informe de ejecución técnica y financiera, advirtió de posibles incumplimientos de algunos acuerdos de financiamiento. Por lo tanto, como el primer acto demandado fue expedido por fuera del bienio autorizado por el artículo citado, es claro que operó el referido fenómeno.

36. El artículo 1081 del Código de Comercio señala que la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La primera es de dos años, que empiezan a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. La segunda, la extraordinaria, es de cinco años, corre contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.

37. Para la Corte Suprema de Justicia, con base en la exposición de motivos del Proyecto de Código de Comercio de 1958, la distinción entre ambas prescripciones descansa en que la ordinaria se aplica (i) a las personas capaces, (ii) que sean

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de abril de 2024, exp. 60.718, M.P. María Adriana Marín. Reiteración de la posición expuesta por la Sala en la sentencia del 24 de septiembre de 2020, exp. 44.707, M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

¹⁴ En la misma dirección de lo consignado en el numeral 119 de la sentencia del 27 octubre de 2023, exp. 54.709.

¹⁵ Las consideraciones teóricas que aquí se consignan sobre esta figura son la reiteración de lo desarrollado por la Subsección en la sentencia del 8 de abril de 2024, exp. 60718, M.P. María Adriana Marín.



parte del contrato de seguro o tengan algún interés derivado del mismo¹⁶ y (iii) que hayan conocido o debido conocer el hecho que da base a la acción. En consecuencia, corre contra quienes estén en estos supuestos, hasta el punto que de no cumplirse estos, el término prescriptivo será el extraordinario, lo que evidencia su carácter subjetivo¹⁷.

38. Por su parte, la prescripción extraordinaria opera contra toda clase de personas¹⁸, incluso, para los incapaces interesados. Para todos los interesados aplica siempre que no tengan conocimiento del siniestro o no hayan debido conocerlo, e inicia desde el momento en que nació el respectivo derecho. Lo anterior pone de presente sus visos meramente objetivos¹⁹.

39. Con base en lo expuesto, como en el *sub lite* se está ante personas capaces jurídicamente, que hacían parte del contrato de seguro o tenían interés en el mismo, en la medida de que se beneficiaban de él, por consiguiente, es claro que debieron tener conocimiento del siniestro, como en efecto lo tuvieron, como se verá a continuación y, por consiguiente, la prescripción que opera es la ordinaria de dos años. Entonces, es necesario determinar el momento en el que se dio dicho conocimiento para el cómputo del término en estudio.

40. En la resolución n.º 331 del 25 de septiembre de 2013, que sería confirmada a través de la resolución n.º 333 del 30 del mismo mes y año, la demandada imputó al IICA los siguientes incumplimientos (fls. 110 a 116, c. 2):

3. Incumplimientos imputables al IICA.

3.1 Obligaciones incumplidas por parte del IICA

Debe señalarse que ni el IICA ni su garante aportaron y/o solicitaron pruebas que enervar los incumplimientos que en adelante se exponen a las siguientes obligaciones contractuales:

¹⁶ La Corte ha precisado que la expresión “interesado”, del inciso 2º del artículo 1081 citado, hace referencia a los contratantes, pero sin que se desprenda que los terceros al contrato de seguros queden cobijados automáticamente por la prescripción extraordinaria, como sucede en el caso de los herederos, por cuanto “la prescripción corre contra aquellos para quienes se deriva algún derecho del contrato de seguro, ya que «aquellas personas distintas a los interesados carecen de acción, pues el contrato de seguro es para ellos res inter alios acta”. En: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 17 de noviembre de 2020, exp. SC4312-2020, M.P. Ariel Salazar Ramírez.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 6 de diciembre de 2018, exp. SC5927-2018, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

¹⁸ La Corte también ha explicado que la alocución “contra toda persona”, contenida en el numeral 3o del artículo 1.081 pluricitado, no hace referencia a todos los terceros frente al contrato de seguro, sino que simplemente “se entiende que la prescripción extraordinaria corre incluso en contra de los incapaces”, que también son interesados. Además, en los contratos de seguro de responsabilidad civil, cuando demanda la víctima, sin dudas interesada, la prescripción es extraordinaria, con base en la interpretación de los artículos 1.131 y 1.133 del Código de Comercio. En: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 4 de noviembre de 2021, exp. SC4904-2021, M.P. Octavio Augusto Tejeiro Duque.

¹⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 6 de diciembre de 2018, exp. SC5927-2018, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.



Cláusula quinta-numeral cuarto

En la presente disposición se estableció como obligación del IICA “Adelantar las contrataciones que se requieran para la ejecución de las diferentes actividades del convenio, en concordancia con lo establecido en el Plan Operativo del mismo, y el estatuto contractual cuando a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta las recomendaciones que le suministre el MINISTERIO a través del Comité Administrativo”.

En cuanto a la convocatoria de riego y drenaje 2009 es importante señalar que revisado el contenido y los anexos del informe final técnico y financiero del convenio 052/2009 presentada por el IICA, no se encontró soporte de la liquidación de los acuerdos de financiamiento, la terminación de los contratos de interventoría y de los encargos fiduciarios suscritos en el marco de la convocatoria 2009, actividad prevista y aprobado el 5 de octubre de 2010 y reiterada en la sesión del 28 de diciembre de 2010 por el Comité Administrativo del Convenio, en la que se estableció que como consecuencia de la terminación de la convocatoria de riego y drenaje, estable que el IICA:

“... deberá adelantar las siguientes acciones asociadas al levantamiento de la suspensión de la convocatoria de riego y drenaje de 2009 a que se hace referencia el acta 10 de comité:

- a) Gestionar la terminación de los 4 acuerdos de financiamiento firmados a la fecha según lo reportada por el IICA.*
- b) Gestionar la terminación de los 7 contratos de interventoría que fueron celebrados, según lo informado por el IICA.*
- c) Ordenar la terminación de los encargos fiduciarios y carteras colectivas constituidos en el marco de la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje de 2009”.*

*Al respecto es dable manifestar **que ante la no presentación del informe desde la finalización del convenio (31 de marzo de 2011)**, y pese al envío de múltiples comunicaciones por parte del MADR con relación a su entrega y reuniones sobre el particular, el Comité interventor realizó dos visitas a las oficinas del IICA en Colombia concluyendo:*

** No fue posible tener copia de los soportes de la liquidación de los acuerdos de financiamiento, y de los contratos de interventoría suscritos en el marco de la convocatoria 2009, actividades ordenadas el 5 de octubre de 2010 y solicitadas nuevamente el 28 de diciembre de 2010 por el Comité Administrativos del convenio y adicionalmente **requeridas en diversas oportunidades para el trabajo de liquidación final**, como consta en las comunicaciones citadas.*

** En relación a los 16 proyectos financiados con recursos del convenio 052 de 2009, el IICA no presentó los soportes que permitieran verificar la liquidación de estos acuerdos financiamiento (mediante comunicación AA/CO-0285-2013 fechado del 19 de marzo de 2013, el Instituto entregó copia de los borradores de acta de liquidación sin fecha y sin firma de suscripción) ni de la contratación derivada de los mismos, tal como es el caso de las interventorías contratadas con Inter Riego Ltda, Sigo Ltda, Inconvicil S.A. e Interadit S.A.*

** No se pudo verificar la declaración de siniestro de 15 acuerdos de financiamiento ante las compañías aseguradoras, que según manifestación verbal del IICA a la interventoría fue realizada mediante las comunicaciones A3CO-39211, A3CO-39212, A3CO-39215 y A3CO-39215 (sic) de 12 de septiembre de 2011, dirigidas a: Aseguradora Solidaria de Colombia, Liberty Seguros S.A. y Seguros del Estado Compañía de Seguros Generales CONDOR S.A. respectivamente, toda vez que las mismas fueron suministradas sin anexos.*

Corolario de lo anterior, el MADR tampoco logró oportunamente ejercer seguimiento a las reclamaciones posibles con ocasión de la declaratoria de incumplimiento y siniestro de los contratos derivados del convenio a las que se ha hecho referencia en este apartado.



41. Con fundamento en lo expuesto y sobre *el numeral 4 de la cláusula quinta*, relativo al adelantamiento de las contrataciones requeridas para la ejecución de las diferentes actividades del convenio, el Ministerio señaló que, una vez revisado el informe final del 26 de abril de 2013 (fls. 687 a 750, c. 5), no se encontró evidencia de:

(i) Las gestiones relativas a la terminación de la convocatoria de riego y drenaje de 2009, que se ordenó a través del acta n.º 12 del 28 de diciembre de 2010, en la cual el IICA se comprometió (fl. 129 rev., c. 2):

a) Gestionar la terminación de los 4 acuerdos de financiamiento firmados a la fecha según lo reportado por el IICA.

b) Gestionar la terminación de los 7 contratos de interventoría que fueron celebrados, según lo informado por el IICA.

c) Ordenar la terminación de los encargos fiduciarios y carteras colectivas constituidos en el marco de la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje de 2009.

(ii) La información que soportara la ejecución técnica y financiera en relación con los 16 acuerdos de financiamiento suscritos para la convocatoria del año 2008 (fls. 111 y rev., c. 2).

41.1. Frente a estos incumplimientos, es preciso recordar que el convenio n.º 52 del 16 de enero de 2009, aquí en estudio, tuvo un plazo original hasta el 31 de diciembre de 2009 (cláusula novena, fl. 27, c. 2), el cual se prorrogó hasta el 31 de marzo de 2011 (otrosí n.º 1, cláusula tercera, fl. 30, c. 2). En este otrosí, sin fecha, las partes dejaron consignado en sus consideraciones (fls. 29 y 30, c. 2):

(...) 4) Que en la cesión (sic) del 28 de diciembre de 2010, le expusieron al Comité Administrativo del convenio n.º 52 de 2009, los resultados generales de la auditoría externa realizada por la Universidad Nacional sobre los proyectos que habían sido seleccionados como producto de las convocatorias públicas de los años 2008 y 2009. 5) Que dichos resultados, han sido observados por el IICA de manera parcial, motivo por el cual, es necesario un estudio a fondo de los mismos con el fin de determinar los elementos conducentes a una decisión final sobre la procedencia del citado estudio, en especial la reestructuración del programa Agro, Ingreso Seguro y la terminación de la convocatoria pública de 2009. 6) Que en virtud de lo anterior mediante acta n.º 12 del 28 de diciembre de 2010, el Comité Administrativo del convenio 052 de 2009, consideró prudente disponer un tiempo adicional para culminar los dieciséis (16) proyectos de la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje de 2008 y que fueron financiados con recursos del mencionado convenio, teniendo en cuenta que el estado de emergencia por la ola invernal que vive el país generó retrasos en la ejecución de las obras de los proyectos beneficiados. 6) (sic) Por otro lado, el Comité Administrativo en el acta n.º 12, ordenó la terminación de la convocatoria pública de 2009, motivo por el cual, no es necesario girar los recursos del presupuesto vigencia 2010 y por ello es pertinente reducir el valor del convenio n.º 052 de 2009 en la suma de cincuenta y cinco mil millones de pesos (\$55.000.000.000) (...).

41.2. De lo hasta aquí expuesto, es claro que, como consecuencia del convenio en estudio, el IICA adelantó dos actividades principales: (i) una convocatoria de riego y drenaje para el año 2009 y (ii) la ejecución de 16 proyectos de construcción y



rehabilitación de la convocatoria de 2008. Entonces, las actividades encaminadas a terminar la primera y las evidencias de la ejecución de la segunda eran las que quedaban pendiente de ejecución.

41.3. La cuestión se concreta en determinar cuál era la fecha en que la demandada conoció o debió conocer del incumplimiento de tales actividades. Frente a este particular hay un hito muy importante que se concreta en el acta n.º 12 del 28 de diciembre de 2010 del Comité Administrativo del convenio, que era el órgano directivo (cláusulas tercera y cuarta, fl. 25 rev., c. 2), determinó la finalización de la convocatoria de 2009, con la consecuente realización de unas tareas (*supra* 41 (i)) y, para los 16 proyectos de la convocatoria de 2008, autorizó el tiempo adicional otorgado en el otrosí n.º 1 para concluirlos.

41.4. Por consiguiente, el tiempo máximo para el cumplimiento de tales obligaciones fue el fijado en el otrosí n.º 1, es decir, el 31 de marzo de 2011, cuando finalizaba el plazo del convenio.

41.5. Ahora, dado el alcance nacional de los proyectos y la complejidad para la verificación de su cumplimiento, que imponían una revisión en el sitio para el efecto, las partes acordaron que el IICA haría unos informes trimestrales, los cuales deberían presentarse dentro de los 10 primeros días del mes siguiente a la finalización de cada trimestre y un informe final (cláusula tercera, numeral 9, fl. 26, c. 2), frente al que no se fijó término para su presentación, al menos no en el texto del contrato; sin embargo, en el plan operativo, que según la cláusula segunda era parte integral del mismo (fl. 25 rev., c. 2), se estableció que debería presentarse dentro de los dos meses siguientes a la terminación del plazo del convenio (literal f) del numeral 5, fl. 607 rev., c. 5).

41.6. La demandada, en la resolución n.º 331 de 2013, sostuvo que, a pesar de que requirió en múltiples oportunidades al IICA para la presentación del informe, no obtuvo respuesta positiva, razón por la cual efectuó dos visitas a las oficinas del IICA, una, el 28 de agosto de 2012 y, otra, el 18 y 19 de marzo de 2013, en las que pudo constatar que, después de una revisión documental, se omitió información sobre la declaratoria de incumplimiento de algunos acuerdos de financiamiento y las reclamaciones de los siniestros respectivas para la convocatoria del 2008. Tampoco encontró información ni soportes de las actividades acordadas para la finalización de la convocatoria de 2009 ni de los 16 proyectos de la convocatoria del 2008 (fls. 130 y rev., c. 2).

41.7. Con base en lo anterior, concluyó que ello impidió realizar las actividades necesarias para el seguimiento del convenio, en particular, de los incumplimientos



referidos (numeral 41.6 *supra*) y de las reclamaciones de siniestros consecuenciales, así como de las convocatorias 2008 y 2009, además de la imposibilidad de liquidar el contrato (fls. 113 y 129 a 131, c. 2).

41.8. Como se observa, el incumplimiento aquí imputado descansó en la falta de información para llevar el seguimiento del convenio, lo cual desencadenó, a su vez, en la imposibilidad de verificar posibles incumplimientos de los acuerdos de financiación, la suerte de las convocatorias 2008 y 2009 y de llevar a cabo la liquidación del convenio.

41.9. Es claro que para el 1 de junio de 2011, cuando se venció la oportunidad para presentar el informe final, toda vez que era exigible dentro de los dos meses siguientes a la terminación del convenio, ya se avizoraba, por lo menos, incumplimiento de esta obligación por parte del IICA. Además, en línea con lo acordado por las partes, fue el instrumento para llevar a cabo el control de la ejecución. La demandada era tan consciente de este término que el 8 de agosto siguiente requirió al IICA para su entrega (fls. 603 a 605, c. 5) y así lo reiteró en lo sucesivo hasta su presentación el 26 de abril de 2013.

41.10. Ahora, la no presentación del informe final advertía, a lo sumo, sobre dicho incumplimiento, pero no así del imputado en la resolución n.º 331 de 2013 aquí cuestionada; sin embargo, tampoco puede considerarse que las gestiones realizadas por la demandada con posterioridad al vencimiento del plazo para presentar el informe final, como las visitas a las oficinas del IICA en los años 2012 y 2013, justificaran la extensión del tiempo hasta dicho hito para percatarse del siniestro. No existe discusión de que conoció que la entrega del referido documento final fue incumplida y que era el instrumento de seguimiento del contrato, pero, además, existía un límite temporal para establecer el estado definitivo del convenio y, por lo tanto, desde ese momento objetivo debió conocer del incumplimiento, lo que es lo mismo, circunscrito a las gestiones adelantadas por una de las partes.

41.11. Entonces, la cuestión es hasta cuándo tenía el Ministerio para advertir el incumplimiento del convenio en estudio. Se muestra inaceptable extender dicha oportunidad, ante la no presentación del informe final el 1 de junio de 2011, hasta las visitas del 28 de agosto de 2012 y el 18 y 19 de marzo de 2013 (fl. 112, c. 2), es decir, un año y medio después de la terminación del convenio, que fue el 31 de marzo de 2011. Lo anterior sería tanto como dejarlo a la suerte de la diligencia del Ministerio, que por lo prolongado de los tiempos es bastante dudosa. Por lo tanto, de manera objetiva, las partes, de común acuerdo, fijaron un término para determinar el cruce final de obligaciones, esto es, el tiempo fijado para la liquidación del convenio, en el que la parte interesada conoció o debió conocer del estado de



ejecución definitiva y, por ende, del incumplimiento imputado; lo anterior, sin perjuicio de que lo hubiera conocido antes, lo cual se echa de menos en esta oportunidad.

41.12. Por consiguiente, las actividades realizadas por el Ministerio, con posterioridad a la terminación del convenio, eran las mínimas esperadas para determinar el incumplimiento, pero de ninguna forma dilataban ilimitadamente el momento en que razonablemente debió conocerlo. De suerte que admitir la posición del *a quo* y de la demandada, de extender el término prescriptivo por la duración de dichas gestiones, sería tanto como dejar dicho cómputo a la suerte de la demandada, lo cual resulta a todas luces insostenible²⁰.

41.13. Así se tiene que en la cláusula décima octava se estableció (fl. 27, rev., c. 2):

El presente convenio se liquidará de común acuerdo entre el MINISTERIO y EL IICA, procedimiento que se efectuará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su finalización o la fecha del acuerdo que así lo disponga. La liquidación se efectuará mediante acta en la cual se describirán en forma detallada todas las actividades desarrolladas y los recursos ejecutados. El acta de liquidación será firmada por el Secretario General del EL Ministerio, el Representante de la oficina del IICA en Colombia, previo visto bueno del Comité Interventor del convenio. PARÁGRAFO.- En todo caso, el convenio no podrá liquidarse hasta que no se liquiden todos los contratos o convenios que ejecuten recursos derivados del mismo. Así mismo, si una vez liquidado el presente convenio resultaren saldos sin ejecutar, estos deberán ser girados al Tesoro Nacional.

41.14. Vencido el contrato el 31 de marzo de 2011, la oportunidad para liquidar iba hasta el 1 de agosto siguiente. Por consiguiente, con sólo tomar la fecha en que se produjo la denominada resolución n.º 331 del 25 de septiembre de 2013 (se toma esta fecha, aunque las partes acordaron que se haría con la ejecutoria de dicho acto o con la remisión a confianza de las pruebas del siniestro (fl. 39, c. 2, numerales 5.1.1 y 5.1.2. de la póliza²¹), puesto que el conocimiento de la aseguradora, que fue posterior a dicho acto, confirmaría con mayor razón que hubo prescripción), es claro que entre tales hitos transcurrieron más de los dos años de que trata el artículo 1081 del Código de

²⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de abril de 2024, exp. 60.718. M.P. María Adriana Marín. Un criterio similar fue adoptado por la Subsección B, en sentencia del 1 de marzo de 2023, exp. 67.240, M.P. Martín Bermúdez Muñoz, en la que se dijo: “9.5.- Para la Sala es claro que la entidad tuvo conocimiento de los daños de la obra el 28 de noviembre de 2007, cuando recibió el mencionado informe en el que se le advertía que era necesario tomar medidas para “preservar la estabilidad de la obra ejecutada”. La entidad, en su fuero interno, podía dar plazos a la contratista para que esta cumpliera su obligación, pero ello no interrumpía en modo alguno el término de prescripción. Aceptar lo contrario, como se dijo anteriormente, significaría que el asegurado puede extender el término de prescripción de forma subjetiva”.

²¹ En dicho numeral se expresó: “5. Siniestro (...) // 5.1. SE ACREDITARÁ LA OCURRENCIA ASÍ: CON EL ACTO ADMINISTRATIVO MOTIVADO, NOTIFICADO A CONFIANZA DE CONFORMIDAD CON EL ART. 44 DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEBIDAMENTE EJECUTORIADO, CUANDO SE TRATE DE EJERCER ALGUNAS DE LAS FACULTADES EXCEPCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS QUE SE REFIERE EL NUMERAL SEGUNDO DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY 80 DE 1993 Y EN EL EVENTO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 61 DE LA MISMA LEY. // 5.1.2. PARA LOS AMPAROS DIFERENTES A LOS SEÑALADOS EN EL NUMERAL 5.1.1. MEDIANTE LA REMISIÓN A CONFIANZA DE LOS DOCUMENTOS O PRUEBAS QUE ACREDITEN LA OCURRENCIA DEL EVENTO AMPARADO”.



Comercio y, por lo tanto, se configuró la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro.

41.15. Vale aclarar que, aunque en la cláusula de liquidación, se estipuló que no se llevaría a cabo dicho ejercicio hasta que se hiciera lo propio con todos los contratos o acuerdos que se celebraron con cargo a dichos recursos, esto de ninguna manera podía entenderse como un relajamiento de los plazos para cumplir con dicha obligación. Por el contrario, era un apremio para ejecutar las actividades necesarias dentro dicho término de cuatro meses, el cual, las partes, de manera voluntaria, consideraron como el prudente para su cumplimiento, sin que lo hubieran modificado o extendido. Otra interpretación dejaría sin efectos esta estipulación y, en manos de las partes, la ocurrencia del fenómeno prescriptivo, lo cual resulta inaceptable.

41.16. Además, el otrosí que amplió el plazo hasta el 31 de marzo de 2011, cuando finalizó el acuerdo en estudio, tuvo por objeto finalizar la (i) convocatoria de riego y drenaje para el año 2009 y (ii) terminar la ejecución de 16 proyectos de construcción y rehabilitación de la convocatoria de 2008. Es decir, las partes desde diciembre de 2010, cuando firmaron el referido otrosí, pactaron un tiempo adicional sólo para adelantar las gestiones necesarias para culminar sus obligaciones. Los incumplimientos frente a esta obligación por parte del IICA, como la falta de liquidación de los convenios y de los contratos derivados, tampoco ampliaban ilimitadamente la posibilidad del Ministerio para verificar el estado de ejecución o quedarse inmóvil, sino recurrir a las instancias del convenio para el efecto (cláusula tercera numeral 6). No se trataba de algo imposible, además conoció que el informe final no se presentó en tiempo y solo un año y medio después de finalizado el convenio visitó las oficinas del IICA, hallazgos que le sirvieron para fundamentar los actos atacados. Entender de otra manera lo pactado y lo ejecutado sería premiar esta negligencia y extender ilimitadamente sus derechos frente a terceros, como la aseguradora.

41.17. Tampoco se podría sostener que el incumplimiento fue conocido con la presentación del informe final del 26 de abril de 2013, puesto que, además de lo ya expuesto, la demandada, en la resolución n.º 331 de 2013 sostuvo que el cumplimiento de las obligaciones no se *“pudo verificar con el informe final y los soportes remitidos por el Instituto”* (fl. 130 rev., c. 2), razón por la cual se requirió nuevamente al IICA para el efecto, es decir, dicho documento tampoco esclareció el estado del convenio. Pero, se insiste, estas gestiones no podían dilatar el fenómeno prescriptivo indefinidamente, puesto que ya tenía un límite temporal fijado por las partes, cuya verificación les imponía el deber de verificarlo y conocerlo durante este tiempo preestablecido.



41.18. También debe descartarse que con el octavo informe de ejecución técnica y financiera del 21 de enero de 2011²² ya se avizorara el incumplimiento en estudio, como lo adujo la parte actora. Todo lo contrario, este documento daba cuenta del seguimiento del contrato para el período de ejecución comprendido entre el 25 de septiembre y el 25 de diciembre de 2010. En dicho informe se reportó normalidad frente a la convocatoria 2009, salvo por el manejo de recursos debido a la suspensión ordenada por el Ministerio del convenio²³. Por su parte, frente a los 16 proyectos de la convocatoria 2008, el IICA informó que sólo cinco tenían problemas en su ejecución, mientras que los demás estaban cumplidos en su totalidad (fls. 1266 rev. a 1268, c. 8). Los problemáticos fueron relacionados, así (fls. 1266 rev. a 1267 rev, c. 8):

Departamento de ejecución	AF ²⁴	Razón social	Descripción del inconveniente	Solución al inconveniente
Nariño	044 /09	Asociación agropecuaria Semillas de Esperanza	<p>Dentro del plazo inicial de ejecución AF, se realizó la construcción de las obras de bocatoma, desarenador, instalación de tubería en la aducción, conducción, red de distribución, instalación de alas de riesgo, accesorios, construcción de cajillas, cámaras de quiebre, obras de protección y pasos elevados, quedando el proyecto prácticamente terminado en su totalidad, las actividades faltantes por ejecutar corresponden a la instalación de 150 metros de tubería de 8", debido a la oposición de los habitantes de la vereda Indo, perteneciente al mismo municipio, quienes una vez el sistema estuvo construido, manifestaron su decisión de no permitir que se tome el recurso hídrico de la fuente El Salado, para beneficio de los habitantes de la vereda la loma.</p> <p>Con el fin de solucionar los problemas presentados se realizó la ampliación del plazo de ejecución del Acuerdo, por tres (3) meses (23/05/2010).</p> <p>El 29/04/2010 se realizó en la vereda Indo, un Comité de Veeduría Ciudadana, con la participación de los habitantes de dicha zona, quienes se oponen al uso del distrito de riego; asistieron entre otros el Secretario de Agricultura del Depto de Nariño, en representación del Gobernador, el Alcalde del Mun. De Ancuya, el personero municipal, funcionarios de la Contraloría General de la República, de la Contraloría Departamental, de la Defensoría del Pueblo, el Supervisor del Programa AIS-IICA en Nariño, el director de la interventoría, el Presidente de la Asociación de Usuarios, los contratista de la obra y un funcionario de la Oficina Jurídica de Corponariño. Sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo.</p> <p>El 18/06/2010, en la Gobernación de Nariño, se llevó a cabo una reunión con el Gobernador de Nariño, el Alcalde de Ancuya, el Presidente de la Asociación de Usuarios del distrito de riego de la Loma, los contratistas, la interventoría y representantes de la</p>	No ha sido posible lograr una solución al inconveniente presentado.

²² Aunque el documento no tiene fecha de elaboración, las partes lo refieren con esa fecha y toda vez que se trata de un punto que no tiene discusión, la Sala lo acoge como tal.

²³ Sobre el particular, el 4 de abril de 2011, en un oficio en que el Ministerio requirió al IICA para que realizara el cierre del mismo, se puso de presente (fl. 596, c. 5): "A raíz de las denuncias presentadas en los medios de comunicación, el entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural mediante comunicación del 8 de octubre de 2009, solicitó suspender el proceso de verificación en campo y de cumplimiento de los requisitos de los proyectos que habían sido declarados viables y elegibles en la convocatoria del año 2009. Esta suspensión de procedimientos operó durante un año hasta que el 5 de octubre de 2010 el Comité Administrativo del convenio resolvió reanudar los dispositivos de la convocatoria concentrada en pequeños y medianos productores asociados, no sin antes autorizar una auditoría externa integral para evaluar los aspectos financieros, jurídicos y técnicos de los proyectos declarados viables en el año 2009".

²⁴ Acuerdo de financiamiento.



			<p>comunidad opositora. Estos solicitaron la construcción de una planta de tratamiento de aguas negras, la construcción de un distrito de riego para esa vereda, el mejoramiento del acueducto y el arreglo de las viviendas, para permitir que la vereda la Loma, pueda hacer uso de la fuente de agua. Debido a la magnitud de las solicitudes, en esta reunión se acordó que esto debería definirse en un Cabildo Abierto en la región, instancia utilizada por el Gobernador para la distribución del presupuesto de inversión en cada municipio. Después de varios aplazamientos el 9/10/2010, se realizó el Cabildo Abierto en el municipio de Ancuya, pero la solución al distrito de riego la Loma, no fue colocada dentro de la agenda del Cabildo, por lo que el proyecto no ha podido terminarse, siendo procedente entrar a liquidar el acuerdo de financiamiento en el estado en que se encuentra.</p>	
Norte de Santander	049 /09	Asorosario	<p>El proyecto presentó inconvenientes en su ejecución que significaron un importante retraso en el desarrollo de las obras, uno de ellos fue el acceso de los materiales a diferentes zonas dado que el suministro de estos fue realizado por el personal de la asociación, por un terreno con difíciles condiciones topográficas y en un tramo considerable. El mayor inconveniente fue la consecución de los permisos de servidumbre de paso sobre tres (3) predios por los cuales pasa la línea principal de conducción y no se contaba con el permiso correspondiente. La alcaldía, la personería y el concejo del municipio de Gramalote adelantaron las gestiones para conseguir el permiso, siendo todas estas infructuosas. Por lo que se hizo necesario suspender el Acuerdo de Financiamiento por 8 meses para resolver el proceso jurídico de imposición de servidumbre, puesto que no hubo posibilidades de carácter técnico que permitiera continuar con las obras evitando el paso por los predios mencionados. Luego de ser levantada la suspensión, producto de la conciliación con las personas que se oponían al desarrollo del proyecto, se inició la implementación del plan de contingencia, de conformidad con el cronograma de reiniciación presentado; con el cual las obras avanzaron sin inconvenientes. Actualmente se estaban haciendo los ajustes finales para la realización de las pruebas hidráulicas, sin embargo, con la tragedia presentada en el municipio de Gramalote no ha sido posible hacer un informe de daños de las obras realizadas. De acuerdo con lo ordenado por la Gobernación del Departamento, se autorizará la entrada de personal técnico en alrededor de 1 mes.</p>	Se surtió la sentencia a favor de la Asociación y se impuso servidumbre, se reinició obras y en la actualidad está terminado y en proceso de liquidación.
Norte de Santander	050 /09	Asoselva	<p>El proyecto consiste en la rehabilitación y complementación del distrito de riego; la primera fase fue financiada por Ecopetrol y entres territoriales, esta etapa no había sido culminada al momento de iniciar las obras financiadas con recursos del AIS. El proyecto presentó retrasos importantes durante su ejecución puesto que los beneficiarios no hicieron el aporte de mano de obra no calificada de la manera programada, además de las fuertes lluvias que se presentaron en la zona. En cuanto a la fuente hídrica del proyecto, al localizar las obras se evidenció una deforestación realizada por habitantes de la zona en un área de influencia de sitio de bocatoma, lo que ocasionó una disminución considerable del caudal de la fuente escogida para la captación que complementaría a las dos ya existente, por lo cual se informó a Corponor sobre lo ocurrido, ya que la zona deforestada corresponde a un área protegida, se solicitó un aforo y un permiso de concesión para usufructuar la nueva fuente con la cual se complementaría el caudal de diseño, esto requirió suspender el proyecto por un periodo de 2 meses, término en el cual se adelantaron los análisis correspondientes para ajustar los diseños a las nuevas condiciones. Una vez reiniciadas las obras los "finqueros" de la zona, quienes no son beneficiarios del</p>	Se ubicó otra fuente y se obtuvo nueva concesión asegurando el recurso para todo el proyecto. Se gestionó el apoyo de empresas de influencia en la región mejorando así el aporte de mano de obra pese al desfase de tiempo para la terminación del proyecto el cual se encuentra muy avanzado; se realizó arreglo con los finqueros, pero por el invierno no se ha podido avanzar en la obra, se espera baje la intensidad de las luevas para arreglar las vías de acceso.



			<p>proyecto, no permitían el paso de la línea de conducción por sus predios hasta tanto no lograran un acuerdo económico por posibles daños. Esta situación fue solucionada por la Alcaldía municipal, mediante compromiso de arreglo de vías carretables de la vereda correspondiente.</p> <p>Actualmente el proyecto se encuentra adelantada en un 95.09% quedando por hacer la inclusión en acta de cambio de especificaciones de algunas no previstas, con lo cual el proyecto cumplirá el 100% en ejecución financiera. Las pruebas hidráulicas no podrán ser realizadas antes de 3 meses, dado que se debe instalar la tubería de conducción en un sector de aproximadamente 4 km y las fuertes lluvias han impedido adelantar esta labor.</p>	
Norte de Santander	051 /09	Asoleuta	<p>El proyecto presentó inconvenientes en su ejecución que significaron un importante retraso para los permisos de servidumbre de paso sobre tres (3) predios por los cuales pasa la línea principal de conducción y no se contaba con el permiso correspondiente. Por lo que se hizo necesario suspender el Acuerdo de Financiamiento por 8 meses para resolver el proceso jurídico de imposición de servidumbre, puesto que no hubo posibilidades de carácter técnico que permitiera continuar con las obras evitando el paso por los predios mencionados.</p> <p>Luego de ser levantada la suspensión, producto de la conciliación con las personas que se oponían al desarrollo del proyecto, se inició la implementación del plan de contingencia, de conformidad con el cronograma de reiniciación presentado; con el cual las obras avanzaron sin inconvenientes. Actualmente el proyecto se encuentra en operación normal, implementando algunos ajustes de seguridad.</p>	Se solucionó el problema de las servidumbres con arreglo directo con los demandados, por lo que se solicitó levantar la suspensión, se reiniciaron las obras y en la actualidad está en proceso de liquidación por ejecución del presupuesto.
Santander	048 /09	Asociación de Usuarios del Distrito de Riego en Pequeña Escala Aguada-El Cucharo	<p>El proyecto presentó una serie de contrariedades durante la ejecución, tanto de carácter administrativo, en cuenta a que la asociación tuvo dificultades para organizar la forma de aportar la contrapartida en mano de obra de manera sistemática y eficiente; como a nivel técnico donde la índole de los inconvenientes es un poco más amplia:</p> <p>El acceso al área donde se encuentran las obras principales, dificultó el transporte de los materiales, incrementando el costo y el tiempo para finalizar esos ítems.</p> <p>El proveedor de material de conducción ha presentado retrasos en la entrega de las remisiones de materiales.</p> <p>Se ha presentado un constante perfil rocoso que ha dificultado significativamente las excavaciones para la posterior instalación de la tubería sobre la línea principal de conducción del proyecto.</p> <p>Fue necesaria la implementación de materiales explosivos para la apertura de zanjas, lo que significó la consecución de personal especializado en esta labor.</p> <p>Vale la pena destacar que la comunidad beneficiaria del proyecto instaló un comité veedor, para el seguimiento del proyecto.</p>	Actualmente el proyecto tiene pendiente la realización de las pruebas hidráulicas las cuales no se han podido adelantar por las fuertes lluvias que impiden el acceso a algunos sectores del proyecto, se requieren alrededor de 4 meses, para la realización de ajustes, pruebas y entrega final.

41.19. Lo expuesto en este informe quedó en entredicho, por cuanto, según el texto de la resolución n.º 331, el IICA informó el 8 de julio de 2013 que 15 de estos acuerdos de financiamiento de la convocatoria 2008, incluidos los 5 del cuadro precedente, fueron incumplidos y que desde el 12 de septiembre de 2011 presentó la reclamación correspondiente ante la aseguradora de tales acuerdos (fl. 103 rev. y 112, c. 2).

41.20. De lo anterior es claro que en el octavo informe de ejecución técnica y financiera del 21 de enero de 2011, la demandada no pudo advertir el incumplimiento sobre el seguimiento del contrato, comoquiera que la información



suministrada en ese momento reflejaba lo contrario e, incluso, un panorama de cumplimiento no solo del IICA, sino, en su mayoría, de los acuerdos de financiación de la convocatoria de 2008. Dicho informe tampoco comprendió las actividades relativas a la terminación de la convocatoria de 2009, pues se limitó a incorporar las desarrolladas entre el 25 de septiembre y el 25 de diciembre de 2010, mientras que la susodicha finalización de la referida convocatoria tan solo fue adoptada del 28 de diciembre de 2010. Además, el tiempo adicional otorgado por el otrosí n.º 1 para las actividades relativas a la convocatoria de 2008, impedía configurar un incumplimiento sobre estas obligaciones.

42. En la resolución n.º 331 del 25 de septiembre de 2013 también se imputaron *los incumplimientos de los numerales 9, 11, 15, 16 y 19 de la cláusula quinta*. Estos eran relativos, en su orden a (i) rendir informes trimestrales y el informe final, (ii) responder técnica y administrativamente por el cumplimiento de las actividades del plan operativo, (iii) vigilar el cumplimiento de los contratistas del IICA, (iv) la devolución de los saldos que no fueron ejecutados y (v) el archivo y guarda de la información, tienen que ver con las mismas variables ya analizadas, toda vez que se reprocha la imposibilidad de seguimiento y de liquidación del convenio. En efecto, en la resolución n.º 331 del 25 de septiembre de 2013, sobre estos incumplimientos consignó (fls. 129 a 131, c. 2):

Cláusula quinta-numeral 9 (...)

Según lo evidenciado en el reporte de la interventoría, ante la no presentación del Informe Final de Ejecución Técnica y Financiera del convenio por parte del IICA, el MADR [demandada], desde la terminación del convenio en varias oportunidades instó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, para que cumpliera con su obligación de presentar un informe final que diera cuenta de la ejecución técnica y financiera y de los resultados alcanzados, de acuerdo con lo previsto en el Plan Operativo. (...)

No obstante lo anterior, el informe final de ejecución técnica y financiera fue radicado por el IICA en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sólo hasta el 26 de abril de 2013, es decir dos (2) años y veintiséis (26) días después de la terminación del convenio (31 de marzo de 2011) y pese a los requerimientos y especificaciones realizadas por el MADR en relación al contenido de dicho informe, con el mismo no es posible conocer los resultados alcanzados de acuerdo a lo previsto en el Plan Operativo, toda vez que además de que no cuenta del cumplimiento de cada una de sus obligaciones, tampoco aporta la totalidad de documentos que permitirían verificar las acciones ejecutadas por el IICA en el marco del convenio, no dando respuesta a las solicitudes expresas del MADR contenidas en las comunicaciones antes referenciadas y las mesas de trabajo sostenidas en el marco de la liquidación del convenio. (...)

Cláusula quinta-numeral 11 (...)

A pesar de la claridad de esta obligación, con la información suministrada por el IICA a la fecha no ha sido posible verificar el cumplimiento de las gestiones técnica administrativas descritas a continuación:

a) Terminación de los 4 acuerdos de financiamiento de la convocatoria de riego y drenaje 2009.



b) *Terminación de los 7 contratos de interventoría que fueron celebrados, según lo informado por el IICA para la (...) convocatoria de riego y drenaje 2009.*

c) *Terminación de los encargos fiduciaros y carteras colectivas constituidos en el marco de la convocatoria pública de riego y drenaje de 2009.*

d) *Liquidación de las contrataciones derivadas de los 16 acuerdos de financiamiento como son los contratos de interventoría.*

e) *Entrega de la totalidad del archivo producido durante la ejecución del convenio, se ha solicitado en varias ocasiones la documentación de los 16 acuerdos de financiación suscritos en el marco del convenio 052/2009, la cual no fue (sic) hace parte de la documentación transferida como archivo del convenio 052/2009.*

f) *Y el reintegro de los recursos no ejecutados a la Dirección del Tesoro Nacional*

Al respecto es importante señalar que al no contar con estos soportes impide adelantar la liquidación del convenio, toda vez que tal como lo establece el parágrafo de la cláusula décima octava del convenio 052/2009, este no podrá liquidarse hasta tanto se liquiden todos los contratos o convenios que ejecuten recursos derivados del mismo, aunado al hecho de que constituye el posible incumplimiento contractual instituto.

Claúsula quinta-numeral 15 (...)

En el desempeño de esta actividad, el IICA declaró el incumplimiento de 15 acuerdos de financiamiento y no efectuó el pago a unas firmas interventoras, esto último “debido a que no se acreditó el cumplimiento de las obligaciones de dichos contratos”.

Con la información presentada por el IICA, no es posible para el MADR conocer el detalle de las gestiones realizadas en el caso de las firmas interventoras, ni de las respectivas reclamaciones ante las compañías aseguradoras por el incumplimiento de los 15 acuerdos de financiamiento, y por tanto determinar las gestiones y correcta destinación de los recursos entregados a dichos contratistas. (...)

Claúsula quinta-numeral 16 (...)

De la ejecución del convenio se establece que el monto de recursos no ejecutados corresponde a la suma de \$28.501.027.316.

Claúsula quinta-numeral 19 (...)

Al respecto Secretaría General del MADR en la comunicación 20131100046861 fechada el 7 de marzo de 2013 remitida al IICA, argumentó que si bien estos proyectos hicieron parte de la lista adicional de la convocatoria 2-2008 (dicha lista representa un producto del convenio 055/2008), los acuerdos de financiamiento suscritos para la financiación y ejecución de dichos proyectos se constituyeron con cargo al convenio 052 de 2009, con fundamento en este hecho se insiste que el archivo no fue entregado de manera completa.

Por lo anteriormente descrito, según la interventoría no es posible certificar el cumplimiento de la obligación que nos ocupa, debido a que al día de hoy, el MADR no ha recibido la totalidad de la documentación que soporta la ejecución del convenio, razón por la cual no se ha perfeccionado el acta de entrega y recibo de archivo del convenio 052 de 2009.

42.1. De lo expuesto es claro que los incumplimientos descansan en la imposibilidad de seguimiento y liquidación del convenio por defectos en la información, bien porque no se suministró, o se lo hizo de manera parcial o errada, lo cual impidió, según la demandada, definir el cumplimiento de las obligaciones técnicas y administrativas del plan operativo, el cumplimiento de los contratistas del



IICA, la existencia de los saldos que no fueron ejecutados y el estado del archivo y la guarda de la información, por lo que la Sala frente a estos se limitará a reiterar las consideraciones ya expuestas, toda vez que todos debieron conocerse, en este caso concreto y conforme a la naturaleza de las obligaciones en vilo, como máximo al vencimiento del plazo para liquidar el convenio, como quedó analizado.

42.2. Por lo tanto, demostrada la prescripción de la acción, en los términos del artículo 1081 del Código de Comercio, la Sala se releva del estudio de los demás cargos, puesto que su prosperidad es suficiente para la revocatoria de la sentencia de primera instancia y disponer en su lugar la ocurrencia del referido fenómeno y, en línea con lo ya decidido por la Sala en otras oportunidades²⁵, dejar sin efectos los actos atacados y que la parte actora no está obligada a pagar las sumas derivadas de dicha garantía, por la causa aquí en estudio.

I. Condena en costas

43. Los numerales 1 y 4 del artículo 365 del Código General del Proceso establecen que hay lugar a condenar en costas, en ambas instancias, entre otras, a la parte vencida en el juicio, en esta oportunidad, la demandada, al prosperar la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro y la consecuencial revocatoria total de la sentencia del inferior. Por lo tanto, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, se dispondrá que, por intermedio de la secretaría del tribunal de primer grado, se proceda a su liquidación de manera concentrada. Para tales efectos, la Sala fijará las agencias en derecho, de conformidad con la naturaleza, la complejidad y la duración de la actuación que tuvo que desplegar la parte vencedora frente al respectivo recurso.

44. En el presente caso, en ambas instancias, se encuentra acreditada que la gestión de la parte actora fue continua, consistente y coherente, pues intervino en la primera instancia, interpuso el recurso de apelación y, además, actuó en la segunda instancia, por lo que atendió el proceso de manera diligente y oportuna a través de su apoderado judicial. Ahora, el artículo 6 del Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda, estableció que para los asuntos contencioso administrativos con cuantía, las agencias en derecho, debían fijarse, en primera instancia, hasta el 20% del valor de las pretensiones negadas o reconocidas en la sentencia, mientras que, en segunda instancia, hasta el 5% sobre el mismo concepto.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 8 de abril de 2024, exp. 60.718, M.P. María Adriana Marín y del 27 octubre de 2023, exp. 54.709, pluricitada.



45. Por lo anterior, la Sala fija como agencias en derecho, tanto en primera como en segunda instancia, la suma de \$4.500.000, para un total de \$9.000.000, correspondientes al 0.1% del valor de las pretensiones de la demanda (su cuantía se estimó en la suma de \$4.500.000.000 (fl. 40, c. ppal, 1ª instancia), monto que deberá pagar la parte demandada, Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a favor de la parte actora, Compañía Aseguradora de Fianzas S.A.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 20 de abril de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, por las razones aquí consignadas.

SEGUNDO: DECLARAR probada la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro contenido la póliza n.º 24GU027478 y sus modificatorios y que, por lo tanto, las denominadas resoluciones n.ºs 331 y 333 del 25 y 30 de septiembre de 2013 no tienen ningún efecto, en particular, el patrimonial allí contenido y que la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. no está obligada a pagar las cantidades derivadas de dicha garantía, para el caso en estudio.

TERCERO: En consecuencia, en el evento de haberse pagado algún monto por los siniestros aquí en estudio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá devolver dichas sumas, debidamente actualizadas desde el momento en que fueron canceladas por la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. o quien haga sus veces.

CUARTO: CONDENAR en costas, en ambas instancias, a la parte demandada Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a favor de la parte actora, Compañía Aseguradora de Fianzas S.A., así: En primera instancia, las agencias en derecho se fijan en la suma de cuatro millones quinientos mil pesos (\$4.500.000). En esta instancia, las agencias en derecho se fijan en la suma de cuatro millones quinientos mil pesos (\$4.500.000).

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo



Radicación número: 25000233600020140053301 (59.839)
Actora: Confianza S.A.
Demandada: Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Referencia: Sentencia

SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Salvamento de voto

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF