



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

Villavicencio, veinte (20) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

**REFERENCIA:** CONTROVERSIAS CONTRACTUALES  
**DEMANDANTE:** NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y  
DESARROLLO RURAL  
**DEMANDADO:** GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO Y  
SEGUROS DEL ESTADO S.A  
**RADICACIÓN:** 50 001 33 33 001 2015 00555 00

## 1. Asunto

Procede el juzgado a proferir sentencia de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.), en el proceso que en ejercicio del medio de control Controversias Contractuales instauró a través de apoderado judicial la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

## 2. Antecedentes

### 2.1. Declaraciones y condenas

**"PRIMERA:** *Que se declare el incumplimiento del Contrato No. 20090174 (Proyecto CIF No. 083-09), suscrito por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su condición de responsable de la ejecución de los recursos públicos utilizados en los proyectos de incentivos forestales y la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO.*

**SEGUNDA:** *COMO CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR ORDENAR (sic) la devolución de los valores recibidos por concepto de los desembolsos realizados con ocasión del citado contrato, es decir la suma DOSCIENTOS CUATRO MILLONES CIENTO NOVENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$204.194.850), por concepto de reembolso de las sumas recibidas con fundamento en el certificado otorgado, teniendo en cuenta los desembolsos realizados en el marco del Contrato 20090174, de conformidad con lo previsto en el numeral 6 del artículo 5 de la Ley 139 de 1994 y la Cláusula Décima Tercera del contrato en mención. Sin perjuicio de que pueda llegar a demostrarse a través de cualquier otro tipo de actuación contractual, administrativa o judicial un daño superior y sin que pueda entenderse como renuncia alguna a dicha reclamación.*

**TERCERA:** *Como consecuencia de la declaración de incumplimiento del contrato 20090174, se ordene el pago de la CLAUSULA PENAL PECUNIARIA, contenida en la cláusula Decima Primera del contrato consistente en el diez (10%) por ciento del valor total del mismo, es decir la suma de TREINTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$33.580.250).*

**PRETENSIÓN TERCERA SUBSIDIARIA:** *De no ordenarse el pago de la cláusula penal por incumplimiento, solicito realizar un dictamen pericial, a efecto de cuantificar los perjuicios causados a mi poderdante con ocasión del incumplimiento del Contrato Num. 20090174 por parte de los convocados.*

**CUARTA:** *Que como consecuencia de la declaración de incumplimiento del contrato 20090174, se declare el siniestro de las pólizas que respaldan el cumplimiento del contrato emitidas por Seguros del Estado."*

### 2.2. Hechos

En la audiencia inicial celebrada el 23 de febrero de 2017 (fols. 328 a 330 y C.D. 332) el Despacho estableció los hechos probados y/o aceptados por las partes, y aquellos que requerían de prueba, así:

- *"Que la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, presentó ante el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal – PEMF,*

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*el cual fue aprobado el 14 de julio de 2009, por el Director de Cadenas Productivas de la entidad demandante (folios 31 al 55 y 75).*

- Que el día 1 de septiembre de 2009, entre el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, se suscribió el contrato No. 20090174 CIF No. 083-09, por un valor total de \$335.800.250, el cual tenía por objeto la ejecución por parte de la contratista del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, Reforestación y Mantenimiento de 200 hectáreas de la especie pino e indio desnudo (pinus caribea y simarouba amara), cuya duración era de 5 años contados a partir de la suscripción del acta de inicio (fol.178 al 186).*
- Que con ocasión a la cláusula 6 del referido contrato, se suscribió la póliza de cumplimiento No. 15-44-101032316 con Seguros del Estado S.A., que amparaba el cumplimiento del mismo por la suma de \$33.580.025, vigente desde el 2 de septiembre de 2009 hasta el 2 de septiembre de 2011 (fol.96).*
- Que en cumplimiento del contrato, el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, le pagó a la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, la suma de \$204.194.850, correspondiente al pago de la primera etapa del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal – PEMF – (fls.99 a 101).*
- Con ocasión al requerimiento efectuado por la entidad contratante, la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, prestó la póliza de cumplimiento No. 15-44-101032316 con Seguros del Estado S.A., con vigencia del 1 de diciembre de 2011 al 1 de abril de 2013 (fls.129).*
- Por orden del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, la Coporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal "CONFIF", realizó una visita al predio y presentó un informe técnico sobre el estado de las especies plantadas (fls. 137 al 140).*
- Con fundamento al aludido informe técnico, la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales del Ministerio de Agricultura rindió el informe final de posible incumplimiento del contrato No.20090174 CIF No. 083-09 (fls.22 al 27).*

*Por lo tanto, no están acreditados los siguientes hechos los cuales serán objeto de prueba:*

- Si la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, incumplió el contrato suscrito con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al no haber realizado las labores silviculturales necesarias para la conservación de las especies plantadas en el predio de su propiedad, aunado al hecho que no suscribió en debida forma la garantía de cumplimiento del mismo.*
- En consecuencia, sí hay lugar a la devolución de la de \$204.184.850, que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pagó a la contratista con ocasión al contrato celebrado, así como el valor de la cláusula penal".*

### 3. Actuación procesal

- La demanda correspondió a este juzgado mediante reparto del 11 de noviembre de 2015, conforme se desprende del acta obrante a folio 191 del expediente, admitiéndose en proveído del 18 de abril de 2016 (fol.218).*
- Mediante auto del 28 de noviembre de 2016, se tuvo por contestada la demanda por parte de Seguros del Estado S.A., y se fijó fecha y hora para llevar a cabo Audiencia Inicial (fol. 326 C-2), la cual fue celebrada el 23 de febrero del mismo año (fls. 328 a 330 y C.D. fol. 332).*
- El 8 de noviembre de 2017 se declaró surtida la etapa probatoria y conforme lo permite el inciso final del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.), se prescindió de la celebración de la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento, exhortándose a las partes para que dentro de los diez días siguientes presentaran sus alegatos por escrito.*



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

**4. Alegatos de conclusión**

**4.1. Parte actora**

La apoderada de la entidad demandante (fls.466-468), señaló que las especies plantadas (*Pinus caribea* y *Simarouba amara*) se perdieron en su totalidad posiblemente por un mal manejo silvicultural no oportuno acompañado de plagas, lo que evidencia que la demandada no siguió el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal – PEMF, tal como quedó registrado en las visitas realizadas por la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales al terreno de la plantación.

Igualmente, indicó que según el artículo 22 del Decreto 1824 de 1994 las obligaciones emanadas de un contrato son indivisibles, por tal motivo, el objeto del contrato queda satisfecho cuando se cumplen todas las obligaciones pactadas, pues de no ser así, la inversión de los recursos y las externalidades esperadas se perderían.

También, recordó que el ordenamiento jurídico permite la suscripción de multas y otras sanciones pecuniarias, las cuales fueron pactadas por las partes; asimismo, acotó que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 139 de 1994, una de las consecuencias del incumplimiento del contrato originado en el marco del otorgamiento del Certificado de Incentivo Forestal, consiste en el reembolso total o parcial de los dineros que fueron cancelados a la demandante, tal y como quedó pactado en el contrato.

Por último, advirtió que la contratista también incumplió con la obligación de constituir garantías durante toda la vigencia del contrato, pese a los reiterados requerimientos de la interventoría, por tal motivo, en su criterio se encuentra demostrado el incumplimiento del contrato que recae en los demandados.

**4.2. Parte demandada**

El apoderado de Seguros del Estado S.A. inició señalando que si bien existe incumplimiento del contrato, el mismo no es imputable a la señora GUINETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, habida cuenta que se originó en un hecho de fuerza mayor y además, porque se configuró el fenómeno de la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro.

Frente a este evento, indicó que la entidad demandante tuvo conocimiento de los hechos constitutivos del incumplimiento contractual el 3 de mayo de 2013, y por tanto, desde ese momento contaba con dos años para expedir el acto administrativo que declarara el incumplimiento o haberse notificado el auto admisorio de la demanda derivado del mismo hecho, so pena de operar el fenómeno de la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, como lo establece el artículo 1081 del Código de Comercio.

Alegó que en el presente asunto la prescripción ocurrió el 2 de mayo de 2015 y la demanda fue radicada hasta el día 11 de noviembre del mismo año, cuando dicho fenómeno ya había ocurrido.

Por otro lado, hizo énfasis en que la especie Tara o *Simarouba Amara* no tuvo adaptabilidad al suelo, y por tanto, cualquier cuidado silvicultor sobre la plantación hubiera sido indiferente, pues las plantas no resistieron las condiciones del terreno siendo su pérdida inevitable, a tal punto, que se sugirió no continuar trabajando con la especie, lo que deja en evidencia los elementos de la fuerza mayor, es decir, la imprevisibilidad e irresistibilidad.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

Finalmente, advirtió que de declararse el incumplimiento contractual, solo se condene por la pérdida de la plantación *Pinus Caribea*, y por ende, se afecte la respectiva póliza en un 50%.

#### 4.3. Ministerio público

No presentó concepto previo a sentencia.

#### 5. Consideraciones

**Presupuestos procesales:** Se encuentran reunidos en su integridad, demanda en forma, competencia de este Juzgado para conocer de controversias relativas a contratos cualquiera sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes, como es el caso de la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (numeral 5° del artículo 155 del C.P.A.C.A.), lo mismo que capacidad para ser parte y para comparecer de los sujetos procesales quienes están representados a través de apoderados judiciales legalmente constituidos.

El **problema jurídico** principal radica en establecer si la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, incumplió con las obligaciones pactadas en el contrato No.20090174 de 2009 (Proyecto CIF 083-09), suscrito con la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, cuyo objeto fue la ejecución del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal para el establecimiento y mantenimiento de 200 ha de las especies *Pinus Caribaea* y *Simarouba Amara*, y si como consecuencia de ello, está obligada a devolver los dineros que recibió por concepto del subsidio forestal y pagar la cláusula penal pactada en dicho contrato.

La **parte demandante** considera que debe declararse el incumplimiento del contrato No.20090174 de 2009 (CIF No.083-09) suscrito con la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, toda vez que: i) no cumplió con el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal para el mantenimiento de las especies *Pinus caribea* y *Simarouba Amara* lo que desencadenó en la pérdida total de la plantación, y ii) tampoco constituyó las pólizas de garantía única durante la totalidad de la vigencia del contrato, por tal motivo, pide que se le condene a devolver los dineros que le fueron cancelados en la ejecución del contrato, así como a pagar la cláusula penal pecuniaria pactada y declarar el siniestro de las pólizas.

Por su parte, **Seguros del Estado S.A.** sostiene que operó la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, dado que la entidad demandante tenía un término de dos años contados a partir del conocimiento de los hechos constitutivos del incumplimiento definitivo (noviembre de 2012) para: i) expedir el acto administrativo declarando el incumplimiento del contrato o ii) interponer la acción judicial correspondiente, situación que no aconteció.

El **Despacho** considera que la contratista incumplió el Contrato No.20090174 de 2009 (CIF No.083-09), toda vez que no ejecutó en su totalidad el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal aprobado por la entidad contratista, habida cuenta de la pérdida de las especies *Pinus caribea* y *Simarouba Amara*, fue consecuencia de un deficiente manejo silvicultural a cargo de la demandada.

Para resolver el anterior problema jurídico se analizarán los siguientes temas: (i) del Certificado de Incentivo Forestal (CIF) y el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal (PEMF), (ii) del incumplimiento Contractual (iii) pruebas aportadas y (iv) Caso concreto.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

**(i) El Certificado de Incentivo Forestal (CIF) y el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal (PEMF).**

Según el artículo 1° de la Ley 139 de 1994, el Certificado de Incentivo Forestal – CIF, es un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación en tanto los beneficios ambientales y sociales generados son apropiables por el conjunto de la población. Tiene como finalidad incentivar y promover la realización de inversiones en nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal.

Ahora bien, ese mismo cuerpo normativo dispone que al mencionado certificado pueden acceder personas naturales y jurídicas de carácter privado, entidades descentralizadas municipales o distritales cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, así como entidades territoriales, siempre y cuando medie un contrato cuyo beneficiario se obligue a cumplir un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal.

En síntesis para que uno de los sujetos mencionados pueda acceder al Certificado de Incentivo Forestal – CIF, debe cumplir las siguientes condiciones: (i) la aprobación de un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal; (ii) la demostración de que las plantaciones se harán en suelos de aptitud forestal; (iii) acreditar la propiedad o arrendamiento del suelo donde se va a efectuar la plantación; (iv) la autorización de Finagro, para otorgar el correspondiente certificado de incentivo forestal y por último, (v) la celebración de un contrato estatal.

A través del **Decreto 1824 de 1994** se reglamentó el contenido del contrato, disponiendo que debería (i) mencionar si el titular del proyecto es propietario o arrendatario del predio; (ii) el compromiso de adelantar el proyecto de reforestación en los términos del Plan de Establecimiento y Mantenimiento Forestal y la indivisibilidad de las obligaciones; (iii) la estipulación expresa de perder derecho al incentivo forestal en caso de incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones contractuales fijando los plazos de devolución de los valores recibidos y (iv) el monto de las multas y de la cláusula penal pecuniaria y la forma de hacer efectivos los recaudos de las sumas adeudadas a la entidad.

Ahora bien, con relación al Plan de Establecimiento y Mantenimiento Forestal – PEMF, el mencionado decreto señala que deberá contener la siguiente información: (i) individualización del inmueble sobre el cual se va adelantar el proyecto; (ii) deberá aportarse el contrato respectivo cuando se obre como arrendatario; (iii) uso del terreno; (iv) condiciones bio-físicas del predio (región, morfología y calidad de los suelos), condiciones meteorológicas e hídricas; (v) características del proyectos, programa de cultivo y desarrollo de la plantación, especies forestales a utilizar, forma y condiciones de laboreo, sistemas de mantenimiento, protección y recuperación de la plantación. También deberá establecerse el aprovechamiento del bosque, plan de cosecha y reposición del recurso; (vi) cronograma de actividades de siembra, mantenimiento y aprovechamiento del bosque y fechas previstas para el reconocimiento de los valores del CIF y (vii) programación financiera.

**(ii) Del incumplimiento Contractual.**

Una de las pretensiones que pueden incoarse en ejercicio de la acción contractual es precisamente la declaratoria de incumplimiento del contrato estatal, su terminación o



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

resolución, pretensión ésta que encuentra su fundamento en la denominada "Condición Resolutoria Tácita" prevista en el artículo 1546 del Código Civil, conforme a la cual ante el incumplimiento del contrato por una de las partes, la parte cumplida podrá exigir su cumplimiento, o solicitar su terminación con la consecuente indemnización de los perjuicios. Así, la declaratoria de incumplimiento supone un juicio de responsabilidad con el consecuente reconocimiento de los perjuicios causados a la parte cumplida con ocasión de éste, conforme a lo alegado y probado en el respectivo proceso.

En efecto, en un contrato bilateral cada una de las partes se obliga para con la otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa de manera inmediata o al vencerse un plazo o al ocurrir alguna condición, de conformidad con los artículos 1494, 1495, 1530 y 1551 del Código Civil, sin embargo, la parte del contrato incumplida puede hacer uso de la excepción de contrato no cumplido prevista en el artículo 1609 del Código Civil, la cual señala que *"en los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos"*; norma que se relaciona con *"la mora de uno purga la mora del otro"*.

Por su parte, el Consejo de Estado ha manifestado frente al incumplimiento contractual lo siguiente:

*"Los contratos, amén de regular o extinguir una relación jurídica de contenido económico, también pueden crear relaciones obligacionales y como quiera que en las relaciones jurídicas de esta estirpe una de las partes (el deudor) debe desplegar una conducta (la prestación) en favor de la otra (el acreedor), se sigue que el comportamiento desplegado por el deudor en favor del acreedor solo puede ser tenido como satisfacción de la prestación (pago) en la medida en que se ajuste plenamente a lo convenido.*

*No otra cosa se deduce de lo preceptuado en los artículos 1626, 1627 y 1649 del Código Civil al disponer, respectivamente, que el "pago efectivo es la prestación de lo que se debe", que "el pago se hará bajo todos los respectos en conformidad al tenor de la obligación; sin perjuicio de lo que en los casos especiales dispongan las leyes" y que "el deudor no puede obligar al acreedor a que reciba por partes lo que se le deba, salvo el caso de convención contraria, y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes en casos especiales."*

*En consecuencia, se estará en presencia de un incumplimiento si la prestación no se satisface en la forma y en la oportunidad debida y si además esa insatisfacción es imputable al deudor. Y es que si la insatisfacción no es atribuible al deudor, ha de hablarse de "no cumplimiento" y esta situación, por regla general, no da lugar a la responsabilidad civil.*<sup>1</sup>

*(...) El incumplimiento, entendido como la inejecución por parte del deudor de las prestaciones a su cargo por causas que le son imputables a él, puede dar lugar al deber de indemnizar perjuicios si es que esa inejecución le ha causado un daño al acreedor...*<sup>2</sup>

Conforme a lo anotado, el incumplimiento de una obligación contractual se presenta cuando no se cumplen las condiciones pactadas en el contrato, la prestación no satisface el interés negocial del acreedor, no se entregó prestación alguna, o porque la prestación no fue entregada a tiempo; por consiguiente, quien alega el incumplimiento

<sup>1</sup> Artículos 1604, inc. 2º, y 1616, inc. 2º, ibídem.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 24 de julio de 2013, Expediente 25131; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 26 de marzo de 2014, Expediente 22831.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

debe probar la infracción de la otra parte del contrato y demostrar que ello le generó un daño o perjuicio que debe ser indemnizado.

No sobra agregar que el incumplimiento de las obligaciones contractuales puede ser causal de desequilibrio económico del contrato estatal en virtud del numeral primero del artículo 5 de la Ley 80 de 1993, el cual define que sí dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato.

**(iii) Pruebas aportadas.**

Con observancia de las exigencias legales se allegaron al proceso los siguientes elementos probatorios, los cuales el Despacho valorará con el objetivo de resolver la controversia sometida a su conocimiento, pues la parte demandada no se opuso a su incorporación.

**Relación de pruebas documentales**

- Informe de incumplimiento CIF 083-09 (fls.22 – 27).
- Memorial fechado 5 de junio de 2009, mediante el cual la señora GUINNETH PINEDA TRUJILLO, allegó la solicitud de elegibilidad de Certificado de Incentivo Forestal y el "*PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA EL ESTABLECIMIENTO Y MANTENIMIENTO DE 100 HECTÁREAS DE PINUS CARIBAEA Y HECTÁREAS DE CIMARRU (Simarouba Amara)*". (fls.28-30)
- Plan de Establecimiento y Manejo Forestal – PEMF y plantación comercial de *Pinus Caribaea* y *Simarouba amara* para implementarse en la finca Villa Sonia propiedad de la señora Guinneth Sagrario Pineda Trujillo fechado del 23 de marzo de 2009 (fls.31-56).
- Formato contentivo de la visita de elegibilidad realizado en el predio Villa Sonia calendado 10 de marzo de 2009 (fls.57-59).
- Escritura Pública No. 857 del 28 de febrero de 2007 del predio Villa Sonia (fls.60).
- Oficio No. 20092440099031 del 12 de junio de 2009 mediante el cual la Dirección de Cadenas Productivas realizó observaciones y recomendaciones al Plan de Establecimiento y Manejo Forestal presentado por la señora GUINET SAGRARIO PINEDA TRUJILLO (fls.69-71).
- Memorial calendado 16 de junio de 2009, por medio del cual la señora PINEDA TRUJILLO presentó los ajustes realizado al Plan de Establecimiento y Mantenimiento Forestal (fls.72-73).
- Oficio No.20092440118231 fechado 14 de julio de 2009 mediante el cual la Directora de Cadenas Productivas aprobó el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal (fls.75-76).
- Oficio fechado 20 de agosto de 2009, por medio del cual la Coordinadora de Cadena Forestal informó a la señora PINEDA TRUJILLO la elegibilidad del proyecto No. CIF 083-09 para acceder al incentivo forestal (fls.84).
- Acta de seguimiento al establecimiento o mantenimiento de plantaciones forestales comerciales, con fecha de visita 3 de septiembre de 2009 al predio Villa Sonia (fls.90-94).
- Memorando 20091100049503 calendado 11 de septiembre de 2009, mediante el cual la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dio aprobación a las pólizas No. 15-44-101032319 y 15-40-101007891 expedidas por Seguros del Estado S.A., que garantizan el cumplimiento del contrato (fls.95).
- Copia de las Pólizas 15-44-101032319 y 15-40-101007891 expedidas por Seguros del Estado S.A (fls.96-97).

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

- Oficio No. 20092440170121 del 15 de septiembre de 2009 por medio del cual la Directora de Cadenas Productivas autorizó el pago por concepto de establecimiento del contrato CIF 083-09 (fol.99).
- Oficio sin fecha mediante el cual el Director de Incentivos comunica a la Directora de Cadenas Productivas la consignación del valor del CIF a la contratista (fl.100).
- Acta de seguimiento al establecimiento o mantenimiento de plantaciones forestales comerciales con fecha de visita 7 de junio de 2010 al predio Villa Sonia, en el que se destaca el buen comportamiento de las especies (fls.104-108).
- Oficio No. 20112440243261 fechado 14 de septiembre de 2011, por medio del cual la entidad demandante requiere a la señora PINEDA TRUJILLO otorgar las pólizas para que el contrato no quede desamparado (fl.111).
- Acta de seguimiento al establecimiento o mantenimiento de plantación forestales comerciales con fecha de visita 26 de septiembre de 2011 al predio Villa Sonia en la que se registra la mala adaptación de la especie *Tara (Simarouba amera)* y las buenas condiciones de la especie *Pinus Caribaea* (fls.115-117).
- Memorial calendado 30 de noviembre de 2011, mediante el cual la señora PINEDA TRUJILLO hace entrega a la entidad demandante de las pólizas de cumplimiento No. 15-44-101072872 y 15-40-101018072 (fls.119).
- Oficio No. 20122440023231 del 30 de enero de 2012, por medio del cual la entidad demandante requiere nuevamente a la señora PINEDA TRUJILLO, para que otorgue lo más pronto posible las pólizas que respaldaran el contrato (fl.123).
- Oficio No. 20122440041881 de 13 de febrero de 2012, mediante el cual la entidad demandante requiere a la señora SAGRARIO PINEDA para que rinda un informe técnico detallado de las actividades realizadas desde el establecimiento de la plantación (fl.124).
- Memorando 20121120012613 del 16 de febrero de 2012, por medio del cual se informa al Director de Cadenas Productivas sobre la aprobación de las pólizas de cumplimiento relacionadas con el contrato CIF 083-09 (fls. 125-127).
- Copia de las pólizas de responsabilidad civil extracontractual No. 15-40-101018072 y No. 15-44-101072872 (fls.128-129).
- Oficio No. 20122440199681 del 18 de julio de 2012, mediante el cual el Director de Cadenas Productivas le solicita nuevamente a la señora PINEDA TRUJILLO, la realización de un informe técnico detallados de las actividades realizadas a la plantación (fl.136).
- Oficio No. 20122440300631 del 22 de octubre de 2012, por medio del cual se le informa a la señora PINEDA TRUJILLO la programación de una visita al lugar de la plantación para constatar el estado de la misma (fl.137).
- Informe final técnico y financiero fechado del 3 de mayo de 2013, elaborado por la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal – Conif, en el que se concluyó que la pérdida de las especies se originó en un mal manejo silvicultural no oportuno y a una gran cantidad de daños causados por las plagas (fls.138-140).
- Memorando 20132440038693 del 16 de julio de 2013, mediante el cual el Director de Cadenas Productivas le remite al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica el informe detallado de posible incumplimiento dentro del proyecto identificado CIF No.083-09, Contrato No.20090174, con la finalidad de que se iniciara el procedimiento sancionatorio contractual (141-153).



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO**

- Memorando 20132440056483 del 24 de octubre de 2013, mediante el cual nuevamente se le remite al Jefe de la Oficina Jurídica información adicional referente al incumplimiento del referido contrato (154-156).
- Formulario de la visita realizada por FINAGRO a la plantación, fechada del 13 de agosto de 2010, en la que se registra el mal estado de las plantas (fls.159-166).
- Informe de posible incumplimiento del proyecto CIF 083-09, ajustado en relación con la posible afectación patrimonial, determinándose que no existía, dado que los pagos realizados fueron autorizados por el MADR en vista del cumplimiento de las actividades de establecimiento (169-175).
- Copia del contrato suscrito entre la entidad demandante y la señora PINEDA TRUJILLO, cuyo objeto giró en torno a la ejecución del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, que comprende la forestación de 200 hectáreas de las especies Pino e Indio Desnudo (*Pinus Cariabaea* y *Simarouba Amara*).

**Relación de pruebas testimoniales.**

Por medio de despacho comisorio proveniente del Juzgado Sesenta Administrativo del Circuito de Bogotá (folios 442 y CD 443), se recibió el testimonio de SOFIA ORTIZ ABAUNZA, Directora de Cadenas Productivas del Ministerio de Agricultura, del cual se destaca:

*"APODERADA PARTE DEMANDANTE: De conformidad con el numeral 6 del artículo 5 de la Ley 139 de 1994, sírvase indicar a este despacho las consecuencias del incumplimiento del Plan de Establecimiento y Mantenimiento Forestal – PEMF. RESPUESTA: el Plan de Establecimiento y Mantenimiento Forestal es un mecanismo con el cual se obliga al beneficiario del certificado, y en el incumplimiento de estas obligaciones que se pactan en el contrato y que se aprueba en el Plan, el incumplimiento de esa obligación acarrea entre otras, y así lo pactan las partes en el contrato, hacer efectivas las pólizas, multas y hasta la devolución de los recursos. APODERADA DE LA PARTE DEMANDANTE: por favor indíqueme al despacho si en el contrato y en las normas que regulan el certificado de incentivo forestal se establece que el contratista debe establecer o elaborar un sistema y un cronograma de actividades de mantenimiento. RESPUESTA: precisamente el Plan de Establecimiento y Mantenimiento trae dentro de su contenido estos temas entre ellos obviamente el cronograma de mantenimiento y establecimiento de la plantación. APODERADA DE LA PARTE DEMANDANTE: por favor indíqueme al despacho cómo es cierto sí o no, que mediante radicado 201124400243261 del 14 de septiembre de 2011, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le informó a la señora GUINNETH SAGRARIO que era necesario y era un compromiso de ésta mantener vigente las garantías del contrato. RESPUESTA: sí, dentro del expediente consta este documento, y dentro de él se le pide que haga actualización de las pólizas dado que no lo había hecho en su momento, es una obligación que está pactada y el beneficiario y el contratista debe hacerlo. APODERADA DE LA PARTE DEMANDANTE: por favor indíqueme al despacho cuáles fueron las actividades realizadas en la visita el 26 de septiembre y qué se evidenció en ellas respecto del mantenimiento que se debía hacer a las plantaciones. RESPUESTA: el Ministerio de Agricultura en desarrollo de la normativa y del mismo contrato donde se establece que se le hará supervisión y seguimiento a las plantaciones objeto del incentivo del certificado de incentivo forestal, realiza visitas y así se pacta en los contratos de manera propia o a través de terceros o funcionarios*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO**

*competentes contratados y efectivamente el Ministerio realizó una serie de visitas al predio para revisar como estaba llevándose la plantación como estaba siendo atendida y mantenida la plantación objeto de esta diligencia. APODERADA DE LA PARTE DEMANDANTE: Indíqueme al despacho desde el conocimiento tuvo y las funciones que desempeñó como directora de Cadenas Agrícolas y Forestales que se había evidenciado, que se evidenció, respecto de los demás contratos de incentivo forestal que se le otorgaron a la señora GUINNETH SAGRARIO. RESPUESTA: realmente la situación con esta persona ha sido bastante difícil dada que como se aportaron las pruebas para determinar el incumplimiento desde la dirección las visitas mostraron que la plantación, esta plantación de manera particular, no tuvo el mantenimiento adecuado por lo tanto hubo una pérdida de la plantación igual el Ministerio otorgó certificados de incentivo y las visitas que se realizaron a esos predios también dan cuenta de las pérdidas de las plantaciones o sea la falta de mantenimiento de las mismas”.*

**(iv). Análisis del caso concreto:**

Pues bien, como se indicó en acápite anterior, la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales, pretende se declare el incumplimiento del contrato estatal No.20090174 del 1 de septiembre de 2009, suscrito con la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, toda vez que no cumplió la obligación de ejecutar correctamente el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal – PEMF-, relacionado con la plantación de las especies *Pinus Caribaea* y *Simarouba amara*, lo que ocasionó la pérdida total de la plantación.

Igualmente, considera la entidad demandante que la contratista incumplió el negocio jurídico, pues no constituyó las pólizas de responsabilidad civil extracontractual y de cumplimiento, durante la vigencia del contrato.

Sobre el primer cargo de incumplimiento, cabe recordar que el objeto del mentado contrato se concretó en *“la ejecución por parte del CONTRATISTA del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal presentado, el cual hace parte integral del presente contrato, el cual comprende la reforestación y mantenimiento forestal de DOSCIENTAS (200) hectáreas de las especies Pino e Indio desnudo (PINUS CARIBEA y SIMAROUBA AMARA), de acuerdo con las condiciones establecidas en el documento de otorgamiento del CIF”*<sup>3</sup>.

También vale la pena resaltar, que se pactó una vigencia de cinco años, durante los cuales se ejecutarían las siguientes actividades:

ACTIVIDAD	VALOR
Autóctona	\$122.516.900
Introducida	\$81.677.950
Mantenimiento 2	\$43.788.000
Mantenimiento 3	\$30.953.100
Mantenimiento 4	\$19.706.200
Mantenimiento 5	\$37.158.100
<b>TOTAL</b>	<b>\$335.800.250</b>

Asimismo, dentro de las obligaciones de la contratista se destacan las de: (i) Adelantar el programa de reforestación, con estricta sujeción al Plan de Establecimiento y Manejo Forestal (PEMF) aprobado por la entidad competente; (ii) cumplir cabalmente con el

<sup>3</sup> Cláusula primera del contrato bajo estudio.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

*contenido del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal (PEMF) ejecutándolo de una manera idónea, oportuna y responsable<sup>4</sup>.*

Así pues, de la lectura del objeto del contrato, como de las obligaciones contraídas por la contratista, se puede extraer con facilidad, que el éxito del mismo se fincaba en el correcto seguimiento o adelantamiento del PEMF, el cual era presentado por el interesado en obtener el incentivo forestal y aprobado por la entidad demandante, pues este contiene los ítems necesarios para el establecimiento y mantenimiento de la plantación, de tal manera que, por ejemplo, la contratista debía además de sembrar las especies, efectuar podas, limpiezas, fertilización, control de plagas y enfermedades, así como la prevención y control de incendios en la zona de la plantación, pues tales actividades se encuentran previstas en el mencionado plan.

En este punto, vale traer a colación que en la cláusula séptima del contrato se estableció a la Dirección de Cadenas Productivas de la entidad demandante, como interventora del mismo, y por tanto debía exigir a la contratista el cumplimiento de sus obligaciones y el adelantamiento del PEMF, motivo por el cual elaboró los informes que describieron los hechos de posible incumplimiento por parte de la contratista, con soporte en las diferentes visitas que se realizaron al terreno de la plantación, como se verá a continuación.

En visita realizada por la entidad demandante el 3 de septiembre de 2009, se constató el establecimiento de la plantación, correspondiendo el área de 100ha a la especie *Pinus Caribaea* y las otras 100ha al género *Simarouba amara*, resaltándose como recomendaciones: realizar un apropiado control de la hormiga y la adecuación de las áreas internas y perimetrales para control preventivo de incendios<sup>5</sup>.

Posteriormente, el 7 de junio de 2010 se realiza una nueva visita al lugar, registrándose en esa oportunidad por parte del funcionario del Ministerio del Agricultura y Desarrollo Rural, el buen estado fitosanitario de la plantación, sin efectuar mayores recomendaciones<sup>6</sup>.

Más adelante, el 26 de septiembre de 2011, nuevamente la entidad demandante envía a un funcionario para que visite la zona, y en el acta registró que el total del área sembrada con las dos especies disminuyó de 200ha a 188,4ha y que se evidenciaba ausencia de las actividades de mantenimiento como: plateo, podas y limpiezas, las cuáles recomendó realizar. También registró que la pérdida total de las especies era cercana al 6% y, que era evidente la mala adaptación de las plantas *Simarouba amara* al suelo, alcanzando únicamente una supervivencia cercana entre el 15 y 20%.

Del mismo modo, el interventor organizó una visita al sitio de la plantación a través de la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal – CONIF<sup>7</sup>, en el año 2012, rindiendo el respectivo informe el 3 de mayo de 2013, en el cual dio cuenta de la pérdida total de las plantaciones de *Pinus caribaea* y *Simarouba amara*; según el trabajo de campo desarrollado en el sitio, concluye el estudio que la pérdida de las plantaciones se debió en gran medida "al manejo silvicultural no oportuno y a una gran cantidad de daños causados por efectos de las plagas como la hormiga arriera, comején, conejo silvestre, grillo trozador, venados y el hombre".

En el mismo informe técnico, respecto de la especie *Pinus Caribaea*, se describe que se perdió en su totalidad; igualmente, en lo tocante a la especie *Simarouba Amara*, se deja constancia de los pocos individuos encontrados los cuales no superaban los 30 cm de altura, razón por la cual no se registró sobrevivencia.

<sup>4</sup> Cláusula segunda del contrato analizado.

<sup>5</sup> Folios 90-92.

<sup>6</sup> Folios 164-105.

<sup>7</sup> Folio 137.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

Ahora bien, dentro del expediente también se evidencia que durante la etapa contractual, el interventor requirió en varias oportunidades a la contratista para que allegara informes sobre las actividades realizadas en la plantación. Es así que través de oficio fechado 13 de febrero de 2012, se le solicitó un informe técnico detallado en relación con las actividades desarrolladas frente a la especie *Simarouba Amara* en el que se expusiera las causas generadoras de su pérdida y las acciones adelantadas para reducir sus efectos; sin embargo, dentro del expediente no reposa soporte que acredite el acatamiento de dicho requerimiento, razón por la cual se reiteró la solicitud a través del oficio del 18 de julio de 2012, sin obtener una respuesta positiva.

Igualmente, téngase en cuenta que la interventoría del contrato, mediante memorando 20132440056483 del 24 de octubre de 2013 dirigido a la Oficina Jurídica, señaló que el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – Finagro, allegó copia de la visita realizada al proyecto CIF 083-09, el 13 de agosto de 2010, en la que se indicó que frente a la especie *Pinus Caribaea* solo observó aproximadamente el 20% de las plantas con un crecimiento muy irregular y afectadas por daños fitopatológicos; en cuanto a la especie *Simarouba Amara*, se indicó que las pérdidas sin hacer un muestreo representativo podría estar por arriba del 20%<sup>8</sup>.

En ese mismo informe, explica el Interventor que la incongruencia entre la visita realizada por la entidad el 7 de junio de 2010 al sitio, en la que se destacó una buena salud de la plantación solo dos meses atrás de la visita realizada por **Finagro**, hizo necesario la expedición de un nuevo informe técnico, esta vez a cargo de la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal – CONIF, en el que finalmente se constató que la plantación en su totalidad se perdió por causas atribuibles a la contratista.

Para el despacho es evidente el incumplimiento del contrato por parte de la señora GUINETH SAGRARIO PINEDA GARCÍA CARILLO, toda vez que no cumplió con el negocio jurídico suscrito con la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, al no ejecutar correctamente el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal – PEMF que le fue aprobado para la siembra de 200 ha de las especies *Pinus Caribaea* y *Simarouba Amara*, lo que desencadenó en la pérdida total de la plantación, según lo acreditado por la entidad demandante, por causa de un manejo silvicultural no oportuno y un deficiente control de plagas, obligaciones previstas en el PEMF, con la finalidad de reforestar la zona y obtener un aprovechamiento económico.

Se advierte que en la cláusula décima novena del contrato, se pactó que en caso de pérdida total de la plantación debido a motivos de fuerza mayor o caso fortuito, la contratista debía invocar dicha circunstancia a fin de que la entidad previa comprobación de la misma, le otorgara un nuevo subsidio, no obstante, ni en la etapa contractual, como se ve de la documental arrojada por la entidad demandante, ni en el curso de este proceso, la señora GUINETH PINEDA TRUJILLO argumentó y soportó los motivos de fuerza mayor o caso fortuito que pudieron ocasionar la pérdida de la plantación, lo que sí está claro, es que según los informes de interventoría dicho resultado es atribuible a la contratista por el mal manejo silvicultural.

Por otra parte, respecto de la garantía única de cumplimiento, en el contrato se pactó lo siguiente:

*"CLAUSULA SEXTA: El CONTRATISTA deberá suscribir a favor del MINISTERIO y a satisfacción del mismo, a través de una entidad bancaria o de una compañía de seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia, una póliza de garantía única de Cumplimiento que contemple los siguientes amparos: A) EL CUMPLIMIENTO de las obligaciones pactadas, en una cuantía equivalente al diez (10%) por ciento del valor del contrato para cada año de ejecución, por un plazo de un año y cuatro meses más B) EL PAGO DE SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES E INDEMNIZACIÓN del personal del contratista que emplee para la ejecución del contrato para cada año de ejecución, por un*

<sup>8</sup> Folios 154-166.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO**

*plazo de un año y tres (3) años más. C) DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL, respecto de daños causados a terceros, por un valor equivalente al veinte (20%) por ciento del valor total del contrato para cada año de ejecución y con una vigencia igual a un año y seis (6) meses más. PARÁGRAFO: **EL CONTRATISTA se obliga para con EL MINISTERIO a tramitar ante aseguradora la prórroga y adición de las pólizas en forma anual hasta completar la vigencia total del contrato y por un valor correspondiente a cada vigencia, y presentarlas al MINISTERIO a su entera satisfacción, antes de su vencimiento.***

Así pues, no queda duda de que la contratista se obligó a suscribir a favor de la entidad contratante, una póliza de garantía única de cumplimiento que amparara: el cumplimiento; el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones del personal contratado y de responsabilidad civil extracontractual. Además, tenía el deber de tramitar ante la compañía aseguradora la prórroga o adición de la póliza en forma anual hasta completar la vigencia del contrato y presentarlas antes de su vencimiento para la aprobación de la entidad demandante.

Ahora bien, según el memorando 20091100049503 del 11 de septiembre de 2009<sup>9</sup>, la entidad contratista impartió aprobación a las pólizas 15-44-101032319 y 15-40-101007981 expedidas por Seguro del Estado S.A., en las que se ampararon el cumplimiento, los salarios y prestaciones sociales y la responsabilidad civil extracontractual frente a terceros. Para una mejor comprensión, se expone el siguiente cuadro:

AMPAROS	VIGENCIA DESDE	VIGENCIA HASTA	SUMA ASEGURADA
Cumplimiento	02/09/2009	02/01/2011	\$33.580.025.00
Salarios y Prestaciones Sociales	02/09/2009	02/09/2013	\$16.790.012.50
Resp. Civil Extracontractual	02/09/2009	02/06/2011	\$67.160.050.00

Cabe recordar, que según lo pactado, la contratista debía tramitar la constitución de las pólizas antes de su vencimiento; no obstante, se observa que la interventoria le realizó un primer requerimiento el 14 de septiembre de 2011<sup>10</sup>, momento en había finalizado la vigencia de los amparos de cumplimiento (02/01/2011) y responsabilidad civil extracontractual (02/06/2011), y fue solo hasta el 2 de diciembre del mismo año, que la señora PINEDA TRUJILLO allegó ante la entidad demandante las nuevas pólizas No. 15-44-101072872 y 15-40-101018072, con los siguientes amparos y vigencia:

AMPAROS	VIGENCIA DESDE	VIGENCIA HASTA	SUMA ASEGURADA
Cumplimiento	01/12/2011	01/04/2013	\$33.580.025.00
Salarios y Prestaciones Sociales	01/12/2009	01/12/2015	\$16.790.012.50
Resp. Civil Extracontractual	01/12/2013	01/06/2013	\$67.160.050.00

Con lo relatado, queda visto que en el caso del amparo de cumplimiento, hubo un interregno de aproximadamente 11 meses en que el contrato quedó desamparado, idéntica situación sucedió en el caso del amparo de responsabilidad civil extracontractual, quedando el contrato sin ese amparo por alrededor de 5 meses. Adicionalmente, si se toma la fecha celebración del contrato para iniciar la contabilización de la vigencia, toda vez que no se allegó el acta de inicio, se tiene que éste fenecería en el segundo semestre de 2014; no obstante, ninguna de las pólizas se

<sup>9</sup> Folios 95-98.

<sup>10</sup> Folio 111.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

renovó hasta esa data, quedando claro el incumplimiento del objeto del negocio jurídico por parte de la contratista, como se expuso en párrafos anteriores.

En ese orden de ideas, es claro que la contratista no solo incumplió el objeto del contrato, sino que adicionalmente, por su negligencia lo dejó desamparado, pues no constituyó las pólizas dentro de los plazos pactados, lo que deja entrever la falta de interés de la señora PINEDA TRUJILLO en cumplir con sus obligaciones contractuales.

Como consecuencia del incumplimiento, la entidad demandante pretende que se condene a la contratista a devolver el dinero que le fue cancelado en virtud de la cláusula decima octava, la cual dispone que:

*"CLAUSULA DÉCIMA OCTAVA.- PÉRDIDA DEL DERECHO DEL INCENTIVO FORESTAL: En caso de incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones a cargo del CONTRATISTA, éste perderá el derecho al incentivo forestal y tendrá que devolver lo valores recibidos corregidos en su poder adquisitivo según el índice de aumento de Precios al Consumidor, y con el reconocimiento del interés mensual equivalente al que reconocen las entidades financieras por los depósitos a término (DTF) más cinco (5) puntos. Así mismo, como virtud de la firma del presente documento, el CONTRATISTA declara no haber recibido ni gestionado la recepción de otro incentivo, con cualquier otra entidad pública o privada, para el mismo proyecto de reforestación objeto del presente contrato. En caso de comprobarse que el CONTRATISTA recibió o, en caso de que reciba en el futuro un incentivo establecido por entidades públicas o privadas para el mismo proyecto de reforestación objeto del presente contrato, el mismo se dará por terminado y se repetirá contra el CONTRATISTA por las sumas pagadas, como si se tratase de un incumplimiento del contrato. Se aclara que lo anterior no se opone a que el CONTRATISTA pueda beneficiarse de los créditos e incentivos consagrados en la Ley 101 de 1993, siempre que se destinen a infraestructura accesoria a la reforestación y no a actividades propias de establecimiento y manejo de la plantación".*

Pues bien, esta clausula tiene un fundamento legal, tal como lo prevé el inciso final del numeral 6 del artículo 5 de la Ley 139 de 1994, el cual señala que en el contrato se pactará que *"como consecuencia del incumplimiento del mismo declarada por la entidad respectiva, se podrá exigir el reembolso total o parcial, según sea el caso, de las sumas recibidas con fundamento en el certificado otorgado"*.

Asimismo, en el Decreto 1824 de 1994 por el cual se reglamentó la mencionada ley, dispuso que el contrato debería contener *"La estipulación expresa de perder el derecho al incentivo forestal en caso del **incumplimiento grave** o reiterado de las obligaciones contractuales fijando los plazos de devolución de los valores recibidos, corregidos en su poder adquisitivo según el índice de aumento de precios al consumidor y con el reconocimiento del interés mensual equivalente al que reconocen las entidades financieras por los depósitos a término -DTF- más cinco puntos"* (negrilla intencional).

Como se explicó atrás, es claro que el contratista no cumplió con sus obligaciones, dado que la plantación se perdió en su totalidad, y esa consecuencia es apenas lógica dada la negligencia con la cual actuó. Nótese que durante la ejecución del contrato, e incluso, durante el trámite del presente asunto, la contratista fue totalmente ajena a sus obligaciones, demostrando con ello el poco interés en cumplirlas.

Si bien existe soporte de que la contratista sembró las especies y las hectáreas pactadas, lo cierto es que el mantenimiento de las mismas, obligación también convenida, era crucial para lograr el objeto del PEMF, que no era otra cosa distinta a la reforestación y aprovechamiento comercial de los arboles. Sobre este punto, el despacho hace énfasis, dado que la finalidad perseguida por el CIF y el contrato, consiste en que las plantaciones sirvan para reforestar las zonas que lo requieran, y aprovechar económicamente y de forma sustentable los recursos naturales introducidos, así pues, se insiste que la sola siembra de las plantas no era suficiente para lograr su supervivencia,



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
 JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
 VILLAVICENCIO

pues estas demandaban un cuidado y mantenimiento riguroso, que no se dio por causas atribuibles a la contratista, quien siendo requerida por la entidad demandante para que explicara los motivos de la pérdida de la plantación, guardó silencio, reafirmado su conducta desinteresada, que sin duda alguna entorpeció la ejecución del contrato.

Dable es concluir, que existió un incumplimiento grave de la contratista, pues su actuar negligente, desinteresado, apático y desidioso fue crucial para que la plantación se perdiera en su totalidad, pues de acreditar una conducta acorde con los principios que gobiernan a una persona prudente en sus negocios, la plantación hubiese salido adelante en las condiciones previstas en el PEMF; no obstante, en este caso se evidenció todo lo contrario, pues la plantación se perdió en su totalidad por causas atribuibles a la persona que tenía la obligación velar por el buen estado de aquella.

En ese orden de ideas, no existe dificultad alguna para que en el presente asunto se condene a la contratista a devolver a la Nación representada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el dinero que recibió para iniciar la ejecución del contrato, dado que, aunque realizó la siembra de la plantación, la conducta grave de aquella influyó en la pérdida total de la misma, por tanto debe devolver las sumas recibidas debidamente actualizadas, pues al momento de la celebración del contrato estuvo de acuerdo con ello.

Así las cosas, se condenará a la contratista a devolver la suma de \$204.194.850, que recibió para sembrar las especies autóctonas e introducida (fol.101), actualizada con forme al IPC y con el reconocimiento del interés mensual equivalente al que reconocen las entidades financieras por los depósitos a término -DTF- más cinco puntos, tal como se encuentra previsto en el numeral 3 del artículo 23 del Decreto 1824 de 1994 y en la cláusula octava del contrato demandado, de la siguiente manera:

En primer lugar se actualizará el valor de \$204.194.850 de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor con la siguiente fórmula:

$$V.P. = V.H. \times \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

De donde:

V.P. = Es el valor presente que se busca.

V.H. = Valor histórico conocido.

I.F : El de la fecha de este fallo (103.03).

I.I : El de 24 de septiembre de 2009, mes en que se conoció el informe técnico que dio cuenta de la pérdida total de la plantación (71.35).

$$V.P. = 204.194.850 \times \frac{103.03}{71.35}$$

$$V.P. = \$ 294.859.081.$$

En segundo lugar, en relación con los intereses pactados en la cláusula decima octava del contrato, se tendrá en cuenta la liquidación efectuada por el Profesional Universitario Contable de apoyo a los Juzgados Administrativos de Villavicencio, visible a folios 494 a 496, que arrojó por este concepto la suma de CIENTO NOVENTA MILLONES SETECIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS VEINTE (\$ 190.780.220).

Así pues, se condenará a la contratista a pagar la suma de DOS CIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHENTA Y UNO (**\$294.859.081**), por concepto del capital que le fue desembolsado para el establecimiento de la plantación, debidamente actualizado conforme al IPC; y la suma de



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO**

CIENTO NOVENTA MILLONES SETECIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS VEINTE (\$190.780.220) por intereses.

**Perjuicios:**

Ahora bien, como se expuso en el marco teórico, la declaración de incumplimiento de un contrato estatal trae consigo la indemnización de los perjuicios causados a una parte, por la otra, por la inejecución de las obligaciones pactadas en el negocio jurídico. De tal manera que, corresponde a quien pretende la declaratoria del incumplimiento, demostrar los perjuicios sufridos como consecuencia de esa circunstancia.

En consecuencia, sería esta la oportunidad para liquidar los perjuicios causados a la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por el incumplimiento del contrato; no obstante, en el presente asunto no se arrimaron las pruebas que demuestren el valor del perjuicio originado en la inejecución del negocio jurídico que malogró la plantación del las especies referidas.

Si bien, la parte demandante en el líbello introductorio manifestó, que en caso de no accederse al pago de la cláusula penal se ordenara realizar un dictamen pericial para efectos de cuantificar los perjuicios causados, lo cierto es que a la entidad demandante le correspondía probar tales circunstancias según el artículo 167 del CGP, y por tanto, tenía el deber de allegar en las oportunidades probatorias señaladas en el artículo 212 del CPACA, los medios de prueba que permitieran soportar los perjuicios originados en el incumplimiento del contrato analizado.

No obstante, considera el despacho que es procedente calcular los perjuicios, teniendo en cuenta el valor acordado en la cláusula penal, dado que se constituye en el avalúo anticipado de aquellos.

Tal apreciación también ha sido compartida por el Consejo de Estado así:

*"Frente a la ausencia de cuantificación especial de los perjuicios y ante el sistema descartado de calcular el monto indemnizatorio con base en el valor de la póliza de cumplimiento, encuentra la Sala procedente acudir al cálculo de los perjuicios con fundamento en el valor pactado en la cláusula penal pecuniaria, en el entendimiento de que esta constituye el avalúo anticipado que las partes hacen de los perjuicios que resulten de la inejecución del contrato. Al respecto, la Corte ha considerado que La (sic) pena establecida en la cláusula penal se considera equivalente a los perjuicios, esto es, como el reconocimiento antelado de que, (sic) en su caso se producen, (sic) y la fijación también antelada de su valor. (sic) (Sentencia 11 de diciembre de 1954, LXXIX, 239, Ortega Torres p. 686) <sup>11</sup> <sup>12</sup>. (Negrilla fuera de texto).*

Entonces, vale revisar la cláusula decima primera del contrato No. 200890174 de 2009, en la que se pactó la cláusula penal de la siguiente manera:

*"Si el contratista no diere cumplimiento en forma total o parcial al objeto del contrato o a las obligaciones emanadas del respectivo contrato, pagará al **MINISTERIO** el diez por ciento (10%) del valor del mismo como estimación anticipada de perjuicios pero no constituye el pago total de la indemnización del daño causado., sin perjuicio de la declaratoria de caducidad del contrato y de la imposición de multas. El contratista autoriza para que **EL MINISTERIO** haga efectivo el valor de la cláusula penal descontándola de las sumas que le adeude en desarrollo del contrato o sobre la garantía única, o se cobrará por la jurisdicción coactiva."*

Así las cosas, teniendo en cuenta que la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, solicitó en la pretensión tercera el reconocimiento y pago de la

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de noviembre de 1991, exp. 6310.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 14 de junio de 2019. Cp. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicado: 76001 23 31 000 2001 00196 02(39363).



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

cláusula penal pecuniaria pactada, se condenará a la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO al pago del diez por ciento (10%) del valor del contrato No. 200890174 de 2009 (\$335.800.250), esto es, TREINTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS OCHENTA MIL VEINTICINCO PESOS (\$33.580.025), suma que deberá ser actualizada de conformidad con el índice de precios al consumidor (IPC). Para tal efecto, se utiliza la siguiente fórmula:

$$V.P. = V.H. \times \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

De donde:

V.P. = Es el valor presente que se busca.

V.H. = Valor histórico conocido.

I.F : El de la fecha de este fallo (102.94).

I.I : El de 3 de mayo de 2013, mes en que se conoció el informe técnico que dio cuenta de la pérdida total de la plantación (79.21).

$$V.P. = 33.580.025 \times \frac{103.03}{79.21}$$

$$V.P. = \$ 43.678.197$$

**Responsabilidad de la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

Cómo se expuso en el acápite de antecedentes, la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., propuso la excepción de "prescripción de la acción derivada del contrato de seguro", habida cuenta que la entidad demandante tuvo conocimiento concreto del incumplimiento del contrato a través del informe final técnico fechado 3 de mayo de 2013, elaborado por la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal – Conif, pues en este se registró la pérdida total de la especie *Pinus Caribaea* y la no sobrevivencia de la especie *Simarouba Amara*; momento desde el cual, según sus argumentos, la entidad contratante contaba con el término de 2 años para expedir acto administrativo declarando la ocurrencia del siniestro o acudir ante la jurisdicción a efectos de obtener la declaratoria de incumplimiento.

Ahora bien, en relación con la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, es menester acudir al artículo 1081 del Código de Comercio, el cual dice lo siguiente:

**"ARTÍCULO 1081. <PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES>.** 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 prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.

La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.

Estos términos no pueden ser modificados por las partes."

De su lectura, queda claro que en estos eventos operan dos clases de prescripciones extintivas, una ordinaria: que será de dos años y se contabilizará desde el momento en que el interesado tuvo o debió tener conocimiento del hecho generador de la acción; y otra extraordinaria: con término de cinco años contados a partir del nacimiento del derecho.

Al respecto, el Consejo de Estado ha establecido la diferencia entre la prescripción ordinaria y extraordinaria, así:

"...una prescripción ordinaria de dos años, en la cual se tiene en cuenta la calidad de la persona contra quien corre el término -el interesado, que además debe tratarse de



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO**

*persona capaz, según la Corte Suprema de Justicia- y el conocimiento que ésta tenga o haya debido tener sobre la ocurrencia del siniestro, puesto que será ese el punto de partida para empezar a contabilizar los dos años de dicha prescripción; y de otro lado, la prescripción extraordinaria, de naturaleza objetiva, toda vez que los 5 años en que ella opera corren contra toda clase de personas, independientemente de que conocieran o no el momento de la ocurrencia del siniestro, y el término se contabiliza a partir de la configuración del mismo; al respecto, ha dicho la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>13</sup>.*

En este orden de ideas, para ese Alto tribunal, la procedencia de la prescripción ordinaria o extraordinaria, estriba: (i) en el sujeto que ejercita la acción, es decir, si le era exigible o no conocer el siniestro y (ii) el momento de la ocurrencia de éste, pues en relación con la prescripción ordinaria, el término de dos años se iniciará desde el instante en que debió conocer la existencia del siniestro (elemento subjetivo), mientras que respecto de la extraordinaria, no será necesario el conocimiento del siniestro, sino su ocurrencia efectiva (elemento objetivo).

Frente a esta intelección, la Corte Constitucional indicó que *"los dos tipos de prescripción son aplicables. La prescripción ordinaria comienza a correr desde el momento en que la persona **razonablemente** haya tenido o podido tener conocimiento de los hechos que dan base a la acción. La extraordinaria comienza a contar desde el momento en que ocurre el siniestro. Así, cuando el legitimado para reclamar el cumplimiento del contrato de seguro es incapaz o no puede conocer los hechos que dan base a la acción, el término de prescripción que comenzará a correr será el de la extraordinaria (desde que ocurre el siniestro) hasta tanto cese su incapacidad o tenga conocimiento de los hechos. Desde ese momento, comenzará a correr la ordinaria paralelamente y surtirá efectos la primera que opere<sup>14</sup>.*

La documental arrojada al expediente, da cuenta que la entidad demandante conoció en forma definitiva que la plantación de las especies se había perdido en su totalidad con el informe técnico final presentado por CONIF el 3 de mayo de 2013, momento desde el cual, como acreedor de las obligaciones pactadas tanto en el contrato principal como en el de seguros, conoció de primera mano el incumplimiento por parte del contratista, es decir, que tenía hasta el 3 de mayo de 2015 para expedir el acto administrativo de declaratoria del siniestro o iniciar la correspondiente reclamación judicial o extrajudicial derivada del contrato de seguro, situación que no ocurrió, y si bien presentó demanda, lo hizo con posterioridad a esa data, esto es, el 11 de noviembre de 2015 según se evidencia en el acta de reparto visible a folio 191, ocurriendo el fenómeno de la prescripción, razón por la cual se negarán las pretensiones en contra de SEGUROS DEL ESTADO S.A.

## **6. CONDENA EN COSTAS**

Se dará aplicación a lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 365 del C.G.P., la cual establece que en caso de prosperar parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión, norma que resulta aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 188 del C.P.A.C.A.

En el presente caso, las pretensiones principales formuladas en la demanda no fueron acogidas en su integridad, pues la relacionada con la declaración del siniestro de las pólizas otorgadas por Seguros del Estado, se declaró la prescripción de las respectivas acciones, razón por la cual, al haber prosperado parcialmente la demanda, no se condenará en costas a la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 17 de noviembre de 2016. Cp. Stella Conto Díaz del Castillo. Radicado: 25000-23-26-000-1998-00638-01(33786).

<sup>14</sup> Corte Constitucional. T – 662 de 2013. Mp. Luis Ernesto Vargas Silva



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** probada la EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN de las acciones derivadas del contrato de seguro, incoada por SEGUROS DEL ESTADO S.A. contra la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** que la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, incumplió de forma grave el contrato No. 20090174 de 2009 (Proyecto CIF No.083-09), suscrito con la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, cuyo objeto fue la ejecución del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal aprobado por la entidad contratante para el establecimiento y mantenimiento de 200 ha de las especies *Pinus Caribaea* y *Simarouba Amara*, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: CONDENAR** a las señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, a pagar a la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, las siguientes sumas:

- DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHENTA Y UNO PESOS (**\$294.859.081**), por concepto del capital que le fue desembolsado a la contratista para el establecimiento de la plantación, debidamente actualizado conforme al IPC.
- CIENTO NOVENTA MILLONES SETECIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS (**\$190.780.220**) por conceptos de intereses.

**CUARTO: CONDENAR** a la señora GUINNETH SAGRARIO PINEDA TRUJILLO, a pagar, a favor de la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, la suma de CUARENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL CIENTO NOVENTA Y SIETE PESOS (**\$43.678.197**), por concepto de clausula penal.

**QUINTO:** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**SEXTO:** Sin condena en costas.

**SÉPTIMO:** Dar cumplimiento a esta sentencia en los términos de los artículos 187, 192 y 195 del C.P.A.C.A.

**OCTAVO: ORDENAR** a la Secretaría de este despacho judicial que una vez ejecutoriada la presente providencia, expida copias auténticas del presente fallo con su respectiva constancia de ejecutoria, dentro de los términos establecidos en el artículo 114 del C.G.P.

**NOVENO:** Ejecutoriada esta sentencia, por Secretaria archívese las presentes diligencias.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CARLOS ALBERTO HUERTAS BELLO**  
Juez

