

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”

Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero

Bogotá D. C., cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015)

Expediente: 36220
Radicación: 08001233100019971304301
Actor: Domingo Rafael Ahumada y otros
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura¹
Acción: Reparación Directa

Temas: Carga de la prueba / corresponde al demandante acreditar los supuestos de hecho en que funda sus pretensiones, en especial los constitutivo del daño alegado y de la posibilidad de imputarlo al ente demandado. Daños por inundaciones / No basta acreditar la ocurrencia de las inundaciones, debe acreditarse que estas generaron daños a los bienes o derechos de los demandantes.

Sin que se advierta causal de nulidad que invalide la actuación, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 16 de enero de 2008, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda. La sentencia será confirmada.

SÍNTESIS DEL CASO

En el año 1995 se presentaron inundaciones en parcelaciones rurales de los municipios de Manatí, Candelaria, Santa Lucía y de Campo de la

¹ El Decreto 1291 de 2003 suprimió y ordenó la liquidación del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT. En su Artículo 18 dispuso: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumirá, una vez culminada la liquidación del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat en Liquidación, la totalidad de los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte dicha entidad, al igual que las obligaciones derivadas de estos. En consecuencia, se tiene como demandada a la Nación – Ministerio de Agricultura por virtud de la sucesión procesal ordenada en el acto de supresión.



Cruz, Atlántico. Los predios de los demandantes resultaron afectados con las inundaciones y perdieron sus cosechas.

Atribuyen la causa de los daños a una omisión del INAT, que afirman no realizó el mantenimiento a los canales de drenaje y riego, situación que dio lugar a su desbordamiento y generó inundaciones en los predios del sector.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 10 de octubre de 1997, ante el Tribunal Administrativo del Atlántico (fl. 58, c.1), los demandantes que a continuación se relacionan, presentaron demanda de reparación directa en contra del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT:

Domingo Ahumada Villa	Rafael Ávila Maza	Roberto Ballestas Amézquita
Zaida Ballestas Zapata	Olimpo Caballero Cantillo	Luís Eduardo Caicedo Ortiz
Ana Cantillo Pino	Héctor Cantillo Romero	Miguel Cantillo Torregroza
Plutarco Canitllo de la Hoz	Erlinda Carrillo de González	Rosa Castilla Barraza
Edith Castillo de Castilla	Lidia Cera de San Juan	Jacinta Cueto Domínguez
Alfredo Charris Orozco	Jesús de los Reyes Cervantes	Enrique José Ditta Ruiz
Valentín Ditta Ahumada	Benjamín Domínguez Barraza	Hercilia Escamilla
Ana Escobar de Maza	Eduardo Farfán Arroyo	Claudio Fonseca Arrieta
Claudio Fonseca Martínez	Jacinta Fonseca de Cantillo	Manuel Fonseca Ledeo
Silvia Fontalvo de la Hoz	Juvenal González Páez	Pedro González Polo
José Gómez Gazabón	Alfonso Guerrero Guerrero	Elsa Guerrero de Cantillo
William Guette Martínez	José Jaramillo Arango	Manuel Jaramillo Castilla
José Jiménez Villa	Carmen Julio Cantillo	Francisco Horta Sarmiento
Gerónimo López Jaramillo	José Machacón Fontalvo	Manuel Martínez González
Georgina Marengo	Aristalia Medina Campo	Juan Mercado Valencia
Maximiliano Meriño M.	Abimael Mosquera Tuesca	Miguel Murillo Aguilar
Eduardo Niebles Charris	Agustín Ocampo Machacón	Néstor Ocampo Suárez
Perfecto Ocampo M.	Juan Olivares Padilla	Perfecto Olivero Niño
Fernando Oliveros Olivares	Sebastián Orozco Almanza	Damaso Ortiz Castillo
Pedro Ospino Vega	Anildo Pacheco Sanabria	José Pacheco Cera
Ángel Páez Escorcía	José Páez García	Miguel Páez Escorcía
Yolanda Páez Reales	Guillermo Parra Sarmiento	José Parra Sarmiento
Juana Parra de Cueto	Miguel Payares Jaramillo	Carmen Pérez de Reales
Atanasio Zapata Escobar	Pablo Peñaloza Valencia	Iluminada Pino de Mosquera
Concepción Pulido	Mariano Reales Villa	Ángel Rodríguez Padilla
José Manuel Rodríguez	Pedro Rodríguez Medina	Porcalia Rodríguez
Víctor Rojano Escorcía	Miguel Rojano Guerrero	Víctor Rojano
Zunilda Rojano Caballero	José Sanjuan Navarro	Jaime Sanjuanelo Pulido
Juan Sanjuanelo Pulido	Juan Sanjuanelo Valencia	Gilberto Sarabia Salas



Expediente: 36220
Demandante: Domingo Rafael Ahumada
Demandado: Instituto Nacional de Adecuación de Tierras

Ubaldino Sarabia Aynos	Donaldo Sarabia Gnette	Luís Solano Zarate
Maximiliano Tapias López	Raquel Torrenegra	Rafael Torres Ruiz
Roque Utria Tapia	Guillermo Valencia de la Hoz	María Valle de Muñoz
Ricardo Villa Olivo	María Zamora	

La demanda tiene como fin obtener las siguientes declaraciones y condenas:

1.1. Pretensiones:

PRIMERA. El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT es administrativamente responsable de los perjuicios materiales causados a mis poderdantes, por falla o falta del servicio de la administración que provocaron las inundaciones en el municipio de Campo de la Cruz, Atlántico.

Segundo. Condenar, en consecuencia, al Instituto Nacional de Adecuación de tierras INAT, como reparación del daño ocasionado, a pagar a los actores, o a quien represente legamente sus derechos, los perjuicios de orden material, objetivados y subjetivos, actuales y futuros, los cuales se estiman como mínimo en la suma de UN MIL CUATROCIENTOS UN MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS PESOS MONEDA LEGAL (\$1.401.663.900) conforme a los que resulte probado dentro del proceso, o en su defecto en forma genérica o se regule de conformidad con el procedimiento estatuido en el artículo 308 del Código de Procedimiento Civil (sic).

Tercera. La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A. y se reconocerán los intereses legales desde la fecha de ocurrencia del hecho hasta cuando se le dé cabal cumplimiento a la sentencia que ponga fin al proceso.

Cuarta. La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

1.2. Fundamento fáctico

Como fundamentos de hecho de la demanda narraron los hechos que la Sala sintetiza así:



Expediente: 36220

Demandante: Domingo Rafael Ahumada

Demandado: Instituto Nacional de Adecuación de Tierras

En el año 1968 se inició el proyecto denominado Atlántico Sur, que consistió en la adecuación de 45.000 hectáreas de terreno ubicadas en los municipios de Manatí, Campo de la Cruz, Santa Lucía y Candelaria, para la construcción de canales de drenaje y riego. En el municipio de Manatí se construyeron los siguientes:

Interceptor Occidental, que va desde Manatí hasta Punta Polonia, recoge las aguas lluvias de la zona norte para evitar que se inunden las tierras del sector bajo, de este canal salen dos canales de drenaje denominado Canal M que conduce el agua al canal principal de drenaje que lleva las aguas a la estación de bombeos ubicado en la zona de Boquitas, que por medio de fluido eléctrico permite que el agua llegue a altas zonas. El Canal 6 que deposita las aguas en el Canal M.

El Canal 5 paralelo al Canal Occidental, tiene como función abastecer de agua a las diferentes parcelaciones en verano para evitar continuas sequías (sic).

Adujeron los demandantes que durante años los mencionados canales estuvieron abandonados por la Nación y el INAT, lo que produjo que se llenaran de maleza y sedimentación, factores que obstaculizaron el discurrir normal de las aguas. Esta situación fue puesta en conocimiento de la demandada en múltiples ocasiones por parte de los campesinos de la zona.

Afirmaron que aunque el INAT suscribió contratos cuyo objeto era el mantenimiento y limpieza de los canales, nunca se ejecutaron, situación que obligó a la intervención de la Contraloría General de la República.

La ausencia de mantenimiento de los canales generó inundaciones en el sector, que fueron puestas de presente por los campesinos al entonces Gobernador del Atlántico, por lo que el Departamento contrató con urgencia una pala draga para realizar la limpieza del canal.



Afirmaron que en inspecciones judiciales adelantadas con presencia de representantes del INAT y de peritos, se constató que la falta de mantenimiento contribuyó a que las aguas que recoge el canal para ser llevadas a la Presa del Guájaro se desbordaran e inundaran las parcelaciones: El Zungo, Bejuco, Ahuyamal, Palmarito, Las Palmitas, Tinajón y Bateas.

También dio cuenta la experticia, según el dicho de los actores, de que el Canal 5 estaba completamente lleno de maleza y generó inundación de las parcelaciones de: La Ciénaga, Manatí, El Gato, El Ponche, El Esfuerzo y Laguna de Boquitas; se encontraron dos puentes con poca altura que obstaculizaron la corriente de agua.

El Canal M que conduce las aguas al canal principal de drenaje estaba lleno de maleza exuberante, inclusive árboles de considerable tamaño que obstaculizaban el paso de las aguas, lo que produjo la ruptura de la barrera natural de contención y la inundación de las parcelaciones de Sabanagrande, Morales, La Loca y El Sucio.

La irregular situación referida generó la inundación de numerosas hectáreas de terreno, afectó cultivos de yuca, sorgo, ajonjolí, pasto y maíz, y generó pérdidas económicas incalculables a los campesinos del sector hasta el punto que los dejó en imposibilidad de pagar sus créditos y les causó afectaciones de tipo emocional.

Las aguas alcanzaron un nivel de un metro y medio de altura, lo que generó no sólo la pérdida de los cultivos, sino el desplazamiento de familias que debieron abandonar sus parcelas y refugiarse en albergues o casas de amigos y familiares.

En los meses de noviembre y diciembre de 1995 se realizaron inspecciones judiciales que dieron cuenta de las inundaciones en los sectores denominados Chingalá y Boquerón, que afectaron las



parcelaciones denominadas: El Porvenir, Ciénaga de Boquita, Las Miradas, El Edén, Bejuco, El Contenido, Consuegra, Castillo No. 3, Pasabarro, La Fe, La María, Ciénaga de Morales, El Ponche y El Esfuerzo del municipio de Campo de la Cruz.

Los predios de los demandantes resultaron afectados con ocasión de estos hechos, lo que generó los perjuicios cuya reparación pretenden.

1.3. Sustento jurídico

Para los demandantes, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, entidad a cuyo cargo estaba el mantenimiento preventivo de los canales de drenaje y riego del Proyecto Atlántico Sur, es la llamada a responder patrimonialmente por los daños y perjuicios que sufrieron los actores como consecuencia de la omisión del mencionado deber.

Afirman que la falta de mantenimiento de los canales determinó que los invadiera la vegetación, con la consecuencial reducción de la capacidad para permitir el flujo normal de las aguas.

El invierno que azotó al país entre los meses de septiembre y octubre de 1995 dejó al descubierto la falta de previsión del INAT, por cuanto debido a la sedimentación de los canales las aguas inundaron los sectores aledaños.

2. Contestación de la demanda

El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT (fl. 289, c. 1) contestó la demanda en la oportunidad prevista por la ley² y se opuso a las pretensiones de la demanda.

² El proceso se fijó en lista hasta el 18 de noviembre de 1998 (fl. 288 vto, c. 1), mismo día en que se contestó la demanda (fl. 295, c. 1).



Expediente: 36220

Demandante: Domingo Rafael Ahumada

Demandado: Instituto Nacional de Adecuación de Tierras

Reconoció como cierto que en la época de los hechos prestó el servicio de riego en el sur del Atlántico y negó que esa entidad hubiera abandonado los canales por muchos años. Adujo que mantuvo personas idóneas dedicadas a la conservación y correcto funcionamiento de los canales de riego en el sector.

Afirmó que de ser ciertas las afirmaciones de los demandantes el sistema de riego sería inoperante; por el contrario, como consecuencia del montaje de los sistemas de riego se mejoró la productividad de los terrenos de la zona sur del Atlántico donde antes era escasa el agua.

Indicó que en época de invierno los canales no se utilizan debido a la humedad de los terrenos por causa de las lluvias, lo que hace innecesario el riego.

Las inundaciones a que refieren los demandantes tuvieron lugar por razón de la topografía del lugar que resulta extremadamente baja y todos los años genera ese tipo de situaciones. Esa circunstancia climática genera desbordamiento de los canales y no puede ser evitada a pesar del control constante ejercido por el INAT.

En consecuencia, atribuyó las inundaciones al intenso invierno en la época en que sucedieron los hechos.

Propuso las siguientes excepciones cuyo sustento se sintetiza:

Indebida acumulación de pretensiones

Se sumaron la totalidad de las pretensiones y no fueron individualizadas. La pretensión mayor equivale a \$74.000.000.

Ausencia de estimación razonada de la cuantía



Es presupuesto de la demanda la estimación razonada de la cuantía. En el presente caso el actor fundó sus pretensiones en una cifra general y confusa que impidió dar precisa cuenta del funcionario competente para dirimir la controversia.

3. La sentencia apelada

El 16 de enero de 2008 (fl. 366, c. 2), el Tribunal Administrativo del Atlántico dictó sentencia de primera instancia adversa a las pretensiones de la demanda.

Declaró no probadas las excepciones propuestas por la demandada; la de indebida acumulación de pretensiones, por considerar que el monto de lo pretendido nada tiene que ver con los requisitos legales para acumular en debida forma pretensiones, porque para ello la ley ha previsto unos requisitos formales que no tienen que ver con el monto de lo reclamado.

Dijo que la estimación de la cuantía, atendida la pretensión mayor, le permitió establecer su competencia para conocer el asunto en primera instancia.

Adujo que con la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos, varió la competencia en aquellos procesos en que la pretensión mayor era inferior a 500 salarios mínimos legales mensuales, pero que el valor de la pretensión mayor en este caso particular, en la época de presentación de la demanda superaba ese monto, por lo que está establecida la competencia de ese Tribunal en primera instancia.

En cuanto al fondo del asunto consideró que no se presentaron pruebas que den cuenta de una omisión imputable a la entidad demandada; en efecto, si bien se afirmó en la demanda que no se ejecutaron los contratos para el mantenimiento de los canales de drenaje y riego, no se obtuvieron las declaraciones que demostraran esos hechos. Aunque se



decretaron los testimonios solicitados, no comparecieron quienes fueron llamados a declarar.

Dijo que aunque en la demanda se señaló: *“ténganse como anexos los documentos aportados al proceso radicado con el número 11900 que reposa en la Secretaría del Tribunal Administrativo”*, era deber de la parte acompañar a la demanda los documentos que pretendía hacer valer, en especial la inspección judicial practicada anticipadamente, con el fin de poder surtir su publicidad y contradicción.

Valoró el *a quo* el oficio de 13 de febrero de 1995, en el que el Director Regional del INAT respondió a las denuncias de irregularidades presentadas por usuarios del distrito de riego de Manatí, del que dijo no da cuenta de irregularidades imputables a la entidad y se limita a señalar que abrió las compuertas de la represa del Guájaro Porvenir o El Limón por petición del sindicato de pescadores de Manatí. También tuvo por probado mediante el mencionado oficio, que las “compuertas de Villarosa” no las tenía bajo su responsabilidad el INAT.

Adujo de acuerdo al mencionado oficio de la demandada, que esta asumió todos los costos de operación y mantenimiento de los canales y que tenía un funcionario residente en la población que estaba encargado de la operación de las compuertas en el municipio de Manatí.

También encontró probado que la deuda de los usuarios del sistema de riego con el INAT, ascendía a la suma de \$2.115.646.434,56 y que pese a la deuda de los usuarios de los canales de riego, la entidad continuó asumiendo los costos de operación y mantenimiento.

Como no encontró probada omisión imputable al INAT negó las súplicas de la demanda y se abstuvo de condenar en costas, por cuanto no encontró prueba de actuación temeraria imputable a los extremos procesales.



4. El recurso de apelación

Inconformes con la decisión de primera instancia, los demandantes interpusieron recurso de apelación, el que sustentaron así:

Insistieron en que el INAT abandonó por muchos años los canales de riego y que en la inspección judicial practicada por expertos se concluyó que fue precisamente la falta de mantenimiento de los canales la que contribuyó a su desbordamiento y a la ruptura de la barrera natural de contención, que trajo como consecuencia la inundación de las parcelaciones donde están ubicados los predios de los demandantes.

Agregó que pese a los ingentes reclamos de las familias de Manatí que pusieron de presente la falta de mantenimiento de los canales de drenaje y riego, sus voces no fueron escuchadas.

En consecuencia, solicitó revocar el fallo apelado y, en su lugar, despachar en forma favorable las pretensiones.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Presupuestos procesales de la acción

1.1. Jurisdicción y competencia

Es esta jurisdicción la llamada a resolver la controversia, en atención al carácter público de la demandada³.

³ Código Contencioso Administrativo, artículo 82. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la constitución y la ley.



La Sala es competente para resolver el caso *sub lite* en razón de la cuantía del asunto y su vocación de doble instancia, en consideración al monto de la pretensión mayor que en la época de presentación de la demanda ascendía a \$107.435.042,28⁴, superior a 500 salarios mínimos mensuales del año 1997⁵.

1.2. Acción procedente

En los términos del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, la acción procedente para deprecar en sede judicial la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado y la correspondiente reparación de perjuicios derivada de una omisión atribuible a la administración pública, es la de reparación directa, tal como fue promovida por los demandantes.

1.3. Legitimación en la causa

1.3.1. De la parte activa

Los demandantes acreditaron ser propietarios de predios en los municipios de Manatí, Campo de la Cruz, Candelaria y Santa Lucía, Atlántico, mediante los certificados de tradición que dan cuenta de que se trató de predios que les adjudicó el Incora. Algunos ostentan la propiedad total de las parcelas y otras están adjudicadas en común y proindiviso a varios ciudadanos, tal como pasa a relacionarse:

Propietario/arrendatario/ocupante	Municipio	Extensión ⁶	Folio
Domingo Ahumada Villa	Manatí	13.880	60

⁴ Valor actualizado de la pretensión mayor que ascendió a \$74.828.100. Se actualizó conforme al IPC, entre la época de los hechos (octubre de 1995) y la época de presentación de la demanda (octubre de 1997).

⁵ El recurso se presentó en vigencia de la Ley 446 de 1998 (16 de junio de 2008, fl. 390, c. 2).

⁶ En metros.



Zaida Ballestas Zapata	Campo de la Cruz	36.223	69
Ana Cantillo Pino	Santa Lucía	16.675	77
Plutarco Canitllo de la Hoz	Manatí	105.003.500	86
Edith Castillo de Castilla	Manatí	10.000	94
Alfredo Charris Orozco	Manatí	12.175	100
Valentín Ditta Ahumada ⁷	*8	*	106
Ana Escobar de Maza	Manatí	173.616	112
Claudio Fonseca Martínez	Campo de la Cruz	82.055	118
Silvia Fontalvo de la Hoz	Manatí	39.333	126
José Gómez Gazabón	Campo de la Cruz	161.127	132
William Guette Martínez	Campo de la Cruz	19.000	138
José Jiménez Villa	Manatí	27.750	144
Gerónimo López Jaramillo ⁹	*	*	150
Georgina Marengo	Campo de la Cruz	62.200	156
Maximiliano Meriño M.	Campo de la Cruz	191.250	162
Eduardo Niebles Charris	Manatí	79.250	168
Perfecto Ocampo M.	Manatí	20.000	174
Fernando Oliveros Olivares	Manatí	64.400	180
Pedro Ospino Vega	Campo de la Cruz	167.000	187
Ángel Páez Escorcía	Campo de la Cruz	165.000	193
Yolanda Páez Reales ¹⁰	Santa Lucía	20.000	201
Juana Parra de Cueto	Manatí	126.000	208
Atanasio Zapata Escobar ¹¹	*	*	279
Concepción Pulido	Campo de la Cruz	48.236	218
José Manuel Rodríguez	Candelaria	480	224
Víctor Rojano Escorcía ¹²	*	10.000	230
Zunilda Rojano Caballero	Manatí	*	237
Juan Sanjuanelo Pulido	Campo de la Cruz	13.000	247
Ubaldo Sarabia Ajos	Campo de la Cruz	69.750	254
Maximiliano Tapias López	Campo de la Cruz	79.000	60

⁷ El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Sabanagrande de los Ríos.
⁸ Sin información.
⁹ El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Sabanagrande de los Ríos.
¹⁰ Arrendataria hasta el año 1999 (folio 202).
¹¹ El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Sabanagrande de los Ríos.
¹² El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Ponche.



Roque Utria Tapia ¹³	*	*	267
Ricardo Villa Olivo ¹⁴	*	*	275
Rafael Ávila Maza	Campo de la Cruz	202.008.250	62
Héctor Cantillo Romero	Manatí	12.450	79
Erlinda Carrillo de González	Campo de la Cruz	50.000	88
Lidia Cera de San Juan	Manatí	80.000	96
Jesús de los Reyes Cervantes	Candelaria	2.880	102
Benjamín Domínguez Barraza	Manatí	73.750	108
Eduardo Farfán Arroyo	Santa Lucía	31.023	114
Jacinta Fonseca de Cantillo ¹⁵	Campo de la Cruz	10.000	122
Juvenal González Páez	Campo de la Cruz	234.500	128
Alfonso Guerrero Guerrero	Manatí	58.000	134
José Jaramillo Arango	Campo de la Cruz	20.000	140
José Machacón Fontalvo	Manatí	66.500	150
Aristalia Medina Campo	Campo de la Cruz	119.250	158
Abimael Mosquera Tuesca	Manatí	73.000	164
Agustín Ocampo Machacón ¹⁶	Manatí	20.000	170
Juan Olivares Padilla	Manatí	74.500	176
Sebastián Orozco Almanza	Campo de la Cruz	64.000	183
Anildo Pacheco Sanabria	Campo de la Cruz	154.250	189
José Páez García	Campo de la Cruz	4.566	196
Guillermo Parra Sarmiento	Manatí	131.000	204
Miguel Payares Jaramillo	Manatí	30.726	210
Pablo Peñaloza Valencia	Campo de la Cruz	53.720	214
Mariano Reales Villa	Campo de la Cruz	139.800	220
Pedro Rodríguez Medina	*	4.600	226
Miguel Rojano Guerrero	Campo de la Cruz	190.750	232
José Sanjuan Navarro	Manatí	148.000	239
Juan Sanjuanelo Valencia	Campo de la Cruz	380.000	249
Donaldo Sarabia Gvette	Candelaria	5.480	256
Raquel Torrenegra	Manatí	*	263
Guillermo Valencia de la Hoz	Campo de la Cruz	3.500.000	269

¹³ El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Sabanagrande de los Ríos.
¹⁴ El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Sabanagrande de los Ríos.
¹⁵ Acude como cónyuge sobreviviente del señor Gerardo Cantillo Ballestas. Defunción acreditada en el folio 120. No probó el vínculo matrimonial.
¹⁶El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Ponche.



Expediente: 36220

Demandante: Domingo Rafael Ahumada

Demandado: Instituto Nacional de Adecuación de Tierras

María Zamora	Campo de la Cruz	80.000	276
Roberto Ballestas Amézquita	Campo de la Cruz	21.000	67
Luís Eduardo Caicedo Ortiz	Manatí	12.542	72
Miguel Cantillo Torregroza	Campo de la Cruz	51.114	83
Rosa Castilla Barraza ^{*17}	Santa Lucía	100.000	90
Jacinta Cueto Domínguez ¹⁸	Manatí	10.000	98
Enrique José Ditta Ruiz ¹⁹	*	*	104
Hercilia Escamilla	Campo de la Cruz	13.000	110
Claudio Fonseca Arrieta	Santa Lucía	241.000	116
Manuel Fonseca Ledeo	Campo de la Cruz	155.380	124
Pedro González Polo	Manatí	27.412	130
Elsa Guerrero de Cantillo	Manatí	80.996	136
Manuel Jaramillo Castilla ²⁰	*	*	142
Francisco Horta Sarmiento	Manatí	132.205	148
Manuel Martínez González	Campo de la Cruz	31.062	154
Juan Mercado Valencia	Campo de la Cruz	80.000	160
Miguel Murillo Aguilar	Manatí	37.328	166
Néstor Ocampo Suárez	Campo de la Cruz	51.720	172
Perfecto Olivero Niño	Manatí	*	178
Damaso Ortiz Castillo ²¹	*	*	185
José Pacheco Cera	Manatí	60.000	191
Miguel Páez Escorcía ²²	Campo de la Cruz	112.750	199
José Parra Sarmiento	Manatí	78.000	206
Carmen Pérez de Reales	Campo de la Cruz	40.000	212
Iluminada Pino de Mosquera	Santa Lucía	72.500	216
Ángel Rodríguez Padilla	Candelaria	4.320	222
Porcalia Rodríguez	Campo de la Cruz	40.000	228
Víctor Rojano	Campo de la Cruz	139.800	234
Jaime Sanjuanelo Pulido	Campo de la Cruz	*	241
Gilberto Sarabia Salas	Campo de la Cruz	65.000	232

¹⁷ Acude como cónyuge sobreviviente del señor Julio Enrique Jaramillo Torres. Se probó el deceso del señor Jaramillo (fl. 90, c. 1), no así el vínculo matrimonial, del que sólo se allegó partida eclesiástica (fl. 91, c. 1).

¹⁸ El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Ponche.

¹⁹ El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Sabanagrande de los Ríos.

²⁰ El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Sabanagrande de los Ríos.

²¹ El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Sabanagrande de los Ríos.

²² Arrendatario hasta el 31 de marzo de 1996 (folio 198).



Rafael Torres Ruiz ²³	*	*	265
María Valle de Muñoz	Campo de la Cruz	*	273
Luís Solano Zárate	Manatí	*	258
Carmen Tulia Julio Cantillo	Manatí	31.760	144

De acuerdo con la información que antecede, los mencionados demandantes acreditaron ostentar derechos sobre predios ubicados en la zona de las presuntas inundaciones, en calidad de propietarios, ocupantes de hecho y arrendatarios, calidades que los legitiman para acudir como accionantes, con el fin de obtener la reparación de los daños que afirman haber sufrido esas propiedades y los cultivos que en ellas desarrollaban.

En cuanto a los señores Olimpo Caballero Cantillo, Jacinta Fonseca del Castillo²⁴ y Rosa Castilla Barraza²⁵, quienes no allegaron pruebas documentales sobre alguna de esas calidades o derechos sobre los predios presuntamente afectados, el Gerente Regional del INCORA los incluyó en el listado de adjudicatarios de predios por parte de esa entidad, en el que señaló sus nombres y la extensión del predio de cada uno de ellos, de donde se colige que ostentan, al menos a título de ocupantes, heredades en el sector de la afectación. En consecuencia, también se les tiene como legítimos interesados en relación con los daños que pudieran sufrir los inmuebles que les fueron entregados por la referida entidad.

1.3.2. De la parte pasiva

Está acreditado el legítimo interés que le asistía al extinto Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT para acudir como demandado, ya que se le atribuyen fallas en la prestación de un servicio público, que

²³ El INCORA certificó que es ocupante de hecho de un predio denominado Sabanagrande de los Ríos.
²⁴ No acreditó el vínculo matrimonial con el propietario inscrito del predio.
²⁵ No acreditó el vínculo matrimonial con el propietario inscrito del predio.



según lo ha reconocido a lo largo del proceso estaba a su cargo. Como su sucesor procesal por ministerio de la ley, comparece la Nación, representada por el Ministerio de Agricultura.

1.4. La caducidad de la acción

El ordenamiento jurídico prevé la figura de la caducidad como una sanción por el no ejercicio oportuno de las acciones judiciales. Si la acción judicial se ejerce por fuera del límite temporal previsto en la ley, el ciudadano pierde la posibilidad de hacer efectivo el derecho sustancial que intenta deprecar ante la administración de justicia.

En cuanto a las pretensiones que se ventilan a través de la acción de reparación directa, el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, dispone que esta debe promoverse en un término máximo de dos años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de la causa del daño (hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente).

El presente caso se funda en la ocurrencia de unas inundaciones que entre los meses de julio y diciembre de 1995 afectaron la zona donde afirman están ubicados sus predios. Por su parte, la demanda fue promovida el 10 de octubre de 1997 (fl. 58, c. 1), de donde se colige que se presentó antes del vencimiento de los dos años siguientes a la fecha en que afirman se solucionó la anegación de sus predios y pudieron advertir las consecuencias lesivas que les generó.

No está probado, en consecuencia, que el término para el ejercicio de la acción estaba precluido en la época de presentación de la demanda.

2. Problema jurídico



Para definir la controversia analizará la Sala, atendiendo lo planteado en la apelación que se decide, si hay evidencia de los daños antijurídicos cuya reparación pretenden los actores y, en caso afirmativo, si estos pueden o no imputarse a la demandada.

3. Análisis probatorio

3.1 Del mérito probatorio de las evidencias allegadas en copia informal

Antes de centrar la atención de la Sala en el análisis crítico de las evidencias aportadas, procede la precisión siguiente en relación con el mérito de las evidencias aportadas en copia informal al proceso.

Los documentos así aportados por los actores estuvieron a disposición de la demandada, quien ningún reparo formuló frente a estos, siendo claro que era la parte contra quien se adujeron quien podía controvertirlos si no correspondían con la realidad, máxime frente a aquellos que provinieron de la misma entidad. Como así no lo hizo, entiende la Sala que ninguna objeción le mereció su autenticidad.

Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación en reciente fallo de unificación de jurisprudencia²⁶, decidió otorgar mérito probatorio a las copias informales, en virtud de los principios constitucionales de buena fe y lealtad procesal, en tanto se hayan surtido las etapas de contradicción y su veracidad no hubiere sido cuestionada a lo largo del proceso. Adujo la Sala, que una interpretación contraria implicaría la afectación del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y desconocería la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal. En consecuencia, se dará mérito a las documentales aportadas en copia informal.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, M.P. Enrique Gil Botero.



3.2 Hechos probados

De conformidad con las pruebas incorporadas al expediente se encontraron demostrados los siguientes hechos relevantes para la decisión del problema jurídico:

3.2.1. El 13 de febrero de 1995, el Director Regional del INAT le remitió un oficio a los miembros de la Junta de Usuarios del municipio de Manatí, en el que, en respuesta a lo planteado por ello en comunicación de 30 de enero del mismo año²⁷, les manifestó que para la fecha del oficio, el Instituto había asumido la operación y mantenimiento de los canales del distrito de riego de Manatí. También indicó que construyó la estructura denominada Ahuyamal, *“para que en épocas de verano se conduzca agua del embalse del Guájaro a los canales que topográficamente lo permitan”*. Informó que las compuertas de ese distrito estaban a su cargo y que a partir del 1 de febrero de 1995 asignó la responsabilidad sobre estas al Jefe de Zona del Municipio de Santa Lucía. También indicó que entregaría el distrito de riesgo a los usuarios una vez conformen la junta necesaria para ello.

3.2.2. Se aportó al proceso una certificación suscrita por el Coordinador Administrativo y Financiero del INAT, en la que señala que a 31 de diciembre de 1999, los usuarios del distrito de riego de Manatí tenían una deuda con la entidad equivalente a \$2.115.646.434,56 (fl. 329, c. 1). Adjuntó una relación de los usuarios morosos y la deuda de cada uno de ellos (fl. 330 y s.s., c. 1).

3.2.3. El 7 de septiembre de 2000 (fl. 331, c. 1), el INCORA remitió un listado de los predios o parcelaciones que dijo haber entregado a algunos

²⁷ No reposa en el expediente la petición que dio lugar a la mencionada respuesta.



de los demandantes (fl. 331, c. 1), tal como se refirió al establecer la legitimación en la causa de la parte activa.

3.2.4. Testimoniales

Se recibieron las declaraciones de los señores Álvaro Ignacio Luna Herrera (fl. 334, c. 1), José Fernando Gutiérrez Quintero (fl. 337, c. 1) y Nicolás Pombo de la Hoz (fl. 340, c. 1).

3.2.4.1. El señor Luna Herrera, funcionario del INAT, dio cuenta de que en el año 1995, las lluvias superaron la capacidad de evacuación con que contaban los canales de drenaje en el sur del Atlántico. Algunas zonas del lugar están por debajo del nivel del mar y antes de la construcción de los canales eran ciénagas; esas áreas son muy difíciles de drenar, son las primeras en inundarse y las últimas en secarse en época invernal.

Dijo que el INCORA construyó el sistema principal de drenaje y que a los usuarios les correspondía construir drenajes prediales, lo que nunca hicieron, al tiempo que tampoco pagaron la tarifa del servicio que prestaba el Instituto.

Dijo que el sistema de evacuación de las aguas fue alterado cuando el INCORA entregó a algunos parceleros los embalses reguladores de descarga de la estación de bombeo de Boquitas, a lo que atribuyó en parte las inundaciones del sector, así como a la actuación de algunos parceleros quienes en verano obstaculizan los canales para que sirvan de abrevadero a los ganados; al llegar el invierno y no ser retirados los obstáculos, ocasionan desbordamiento de los canales.

Por otro lado, adujo, la entidad incrementó la capacidad de bombeo de esa estación a 7,7 metros cúbicos por segundo, alquiló tracto bombas con el fin de evacuar las aguas y realizó todo lo que estaba a su alcance para evitar las inundaciones, ya fuera mediante contratación de las obras



necesarias o directamente con la maquinaria pesada que estaba a cargo de la entidad.

3.2.4.2. El señor Gutiérrez Quintero fungió como Director del INAT - Atlántico desde el año 1995 hasta 1998, tiempo durante el que afirmó se presentaron fuertes lluvias que era evacuadas por los canales de drenaje del sur del Departamento, para lo que se usaban unos equipos de bombeo. Agregó:

El mantenimiento de esos canales corría por cuenta del Instituto, para lo cual la oficina central situaba los recursos solicitados para tal fin. El sistema de drenaje en la actualidad estaba diseñado para evacuar precipitaciones normales, en la época de 1995 se presentaron precipitaciones muy por encima de lo normal sobrepasando la capacidad del sistema de drenaje, claro está que esto se debió a situaciones momentáneas, las cuales eran controladas por el bombeo permanente y el mantenimiento periódico que se les daba por intermedio de las cooperativas 11 de junio, La Unión y Las Compuertas; además de esto se hacían contrataciones con firmas especializadas para estas labores, dependiendo de los recursos asignados, en varias oportunidades fueron precarios y se acudían (sic) a la Gobernación del Atlántico, la cual colaboraba en la labor de mantenimiento preventivo. Una de las causas de estos desbordamientos además de las precipitaciones anormales de la época, se añadía que las dársenas reguladoras de lluvia, fueron invadidas y posteriormente legalizadas por el INCORA a personal de la zona (...).

También refirió que las cooperativas mencionadas realizaban labores de mantenimiento a los canales y que el INAT les suministraba maquinaria, combustibles y repuestos necesarios para esa finalidad.

3.2.4.3. El señor Nicolás Pombo, también funcionario del INAT, dio cuenta de lo siguiente:

En el año 1995, hubo un invierno bastante fuerte, que se salió de los parámetros de diseño del Distrito de drenaje de Manatí y de Campo de la Cruz, las bombas trabajaron a su máxima capacidad todo el tiempo que fue necesario, pero estas bombas tienen una capacidad para la cual fueron diseñadas. Las bombas en un



invierno normal o hasta cierta precipitación son capaces de desalojar toda el agua que cae en los canales por escorrentía y por los aguaceros, cuando el volumen que cae es superior al de diseño suelen comenzar las fallas.

Afirmó que el INAT realizaba el mantenimiento preventivo a los canales y puentes. Atribuyó a la parcelación que realizó el INCORA la responsabilidad por las inundaciones, en la medida en que entregó predios de ciénagas a los parceleros, lo que causó desequilibrio ecológico en el sector.

Dijo que los usuarios tienen la obligación de limpiar los canales terciarios y parte de los secundarios, y como no lo hacen causan que las aguas queden retenidas, lo que agrava el problema en época invernal.

Sobre la labor realizada por la entidad añadió que *“se tiene en cuenta una programación secuencial para que a todos los canales primarios y secundarios se les realice un mantenimiento periódico (...). El INAT cuenta con la maquinaria y el personal capacitado para estas labores”*.

3.2.5. Se aportó reporte del IDEAM sobre el volumen de precipitaciones en los meses de julio a octubre de 1995 (fl. 322, c. 1), que da cuenta del evidente incremento de las lluvias en esos meses, con respecto al mes de junio del mismo año.

4. Análisis de la Sala

Para la Sala, en el presente caso no lograron acreditar los demandantes el daño antijurídico cuya reparación pretenden. Aunque afirmaron en la demanda que sus predios sufrieron inundaciones con la consecuencial pérdida de los cultivos que en ellos se desarrollaban, sólo acreditaron ser titulares de algún derecho sobre inmuebles rurales ubicados en los municipios de Manatí, Candelaria, Santa Lucía y Campo de la Cruz, pero ninguna de las pruebas recaudadas da cuenta de que esos predios en



particular hubieran sufrido daños con ocasión de las inundaciones que sirven de fundamento fáctico a la demanda.

No negó la demandada la ocurrencia del desbordamiento de los canales en el sector y así lo confirmaron los declarantes, funcionarios de la demandada, que dijeron les consta la veracidad del hecho dañino; sin embargo, no se acreditó que los predios que detentan los demandantes hubieran resultado afectados, ni la magnitud de la eventual afectación.

Tampoco allegaron pruebas al proceso sobre la presunta falla del servicio que pretenden atribuir al extinto INAT; por el contrario, las únicas evidencias recaudadas dan cuenta de la actuación del Instituto relativa al mantenimiento de los canales, que afirman quienes allí laboraron, fue oportuno. En efecto, aunque se acreditó que era a la demandada a quien correspondía ejecutar ese mantenimiento, no se probaron las presuntas fallas en que se fundó la demanda.

No se pasa por alto que la imparcialidad de los testigos que declararon sobre estos hechos puede verse afectada por sus vínculos de dependencia laboral con la demandada; sin embargo, ninguna otra evidencia desvirtuó sus afirmaciones, ni demostró cosa distinta a la planteada por ellos. Por el contrario, aparecen confirmadas, en lo que respecta a las fuertes lluvias que se presentaron en la época, con la certificación sobre pluviometría remitida por el IDEAM y por los mismos dichos de los demandantes que así lo reconocieron en la demanda.

Por otra parte, lo relativo a la no ejecución de los contratos de mantenimiento y la presunta intervención de la Contraloría General de la República, quedó procesalmente en el plano de las afirmaciones y ninguna evidencia se allegó sobre su ocurrencia y resultados.

Así las cosas, las pruebas aportadas no permiten concluir sobre el carácter cierto del daño alegado, ni sobre las presuntas omisiones de la



Expediente: 36220

Demandante: Domingo Rafael Ahumada

Demandado: Instituto Nacional de Adecuación de Tierras

demandada que los recurrentes le endilgan, razón por la cual habrá de confirmarse la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda.

Es claro para la Sala que correspondía a los demandantes la carga de demostrar los supuestos de hecho de la pretendida responsabilidad estatal en los términos del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, y no lo hicieron. Llama la atención, que aunque en la demanda se hace mención a unas presuntas inspecciones judiciales realizadas con presencia de expertos en la época de los acontecimientos, de cuyas conclusiones se citan apartes, estas evidencias no fueron aportadas por los demandantes, ni solicitaron su práctica, ni señalaron en qué proceso o trámite de prueba anticipada tuvieron lugar, con el fin de lograr su incorporación a este expediente.

Únicamente se advierte que presentaron una solicitud en el acápite de anexos de la demanda del siguiente tenor: *“Ténganse como anexos los documentos aportados al proceso radicado con número 11900, que reposan en la Secretaría del Tribunal Administrativo y los siguientes anexos generales (...)”*.

Esas documentales no fueron allegadas al expediente tal como lo advirtió el *a quo*, ni fueron decretadas en la providencia de 22 de mayo de 2000, por medio de la cual se abrió a pruebas el proceso (fl. 307, c. 1), hecho que ningún reparo le mereció a los actores quienes no recurrieron esa decisión.

Así como no se probaron los daños cuya reparación pretenden los actores, ni su carácter cierto, personal y determinado, ni la ocurrencia de una falla del servicio imputable a la demandada del que presuntamente derivaron, las pretensiones no podían prosperar como bien lo estimó el Tribunal, por lo cual se confirmará lo decidido en primera instancia.



Expediente: 36220

Demandante: Domingo Rafael Ahumada

Demandado: Instituto Nacional de Adecuación de Tierras

5. Costas

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria o de mala fe atribuible a los extremos procesales, como lo exige el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección “B”-, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia de 16 de enero de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin costas en la instancia.

TERCERO. Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Presidenta

DANILO ROJAS BETANCOURTH

Magistrado

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado Ponente