



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

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación:** 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
**Actor:** ROSALBA RUEDA DE JORDÁN Y OTROS  
**Demandado:** NACIÓN – CORMAGDALENA Y OTROS  
**Referencia:** MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA (CPACA)

*DAÑO - a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado, por lo que debe ser debidamente demostrado. / FUERZA MAYOR – artículo 64 del Código Civil, subrogado por la Ley 95 de 1890 – para que se configure la fuerza mayor se requiere que sea: i) imprevisible; ii) irresistible y iii) externa – la fuerza mayor exonera de responsabilidad al Estado, salvo que el demandante demuestre la falla en el servicio – los desastres de la naturaleza pueden constituir fuerza mayor, lo que debe ser probado en cada caso.*

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia del 22 de octubre de 2018, por medio de la cual la Sala Oral A del Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda.

### **I. SÍNTESIS DEL CASO**

La sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C., Rosalba Rueda de Jordán y Luis Eduardo Jordán Rueda demandaron a la Nación – Ministerio del Interior – Ministerio de Transporte, al Instituto Nacional de Vías –*Invías*-, al departamento del Atlántico, al municipio de Santa Lucía, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena –*Cormagdalena*-, a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique –*Cardique*- y a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, por un supuesto daño antijurídico originado en la ruptura del Canal del Dique, lo que, en su opinión, les ocasionó la inundación de varios predios de su propiedad.

### **II. ANTECEDENTES**

#### **1. La demanda**

El 21 de febrero de 2013<sup>1</sup>, la sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C., Rosalba Rueda de Jordán y Luis Eduardo Jordán Rueda interpusieron demanda de reparación

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 33 del cuaderno 1.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

directa en contra de la Nación – Ministerio del Interior – Ministerio de Transporte, el Invías, el departamento del Atlántico, el municipio de Santa Lucía, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Cormagdalena, Cardique y la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, con el fin de que se les indemnizaran los supuestos perjuicios ocasionados con la ruptura del canal del Dique el 30 de noviembre de 2010, la que, según expusieron, inundó la finca integrada por los predios identificados con los números de matrícula inmobiliaria 045-35053, 045-31793, 045-220, 045-42146 y 045-24918<sup>2</sup>, ubicados en el departamento del Atlántico, municipio de Manatí, vereda Sabanagrande de los Ríos.

Por lo anterior, solicitaron que se condenara a las demandadas a pagar, por concepto del daño emergente, las sumas de \$46'500.000 por 31 vacas cebú; \$14'000.000 por 20 toros cebú; \$9'000.000 por 15 vacas de levante cebú; \$3'000.000 por 50 carneros; \$2'000.000 por 10 cerdos; \$563'557.000 por 20 hectáreas de potreros; \$19'000.000 por campamentos averiados; \$39'000.000 por “*corrales de vareta y establos*”; \$1'600.000 por 80 árboles de mango; y \$10'000.000 por árboles de limón, cítricos, cocoteros, ciruelas, plátanos y pancoger.

Por concepto del lucro cesante, se solicitaron \$319'572.000 por cuenta de la producción lechera y la venta de terneros de 3 años; \$790'888.905 por la ganancia esperada por cultivos de maíz; \$1.678'665.000 por los pastos y potreros dejados de producir; \$50'000.000 por la ganancia esperada de 80 árboles de mango; y \$10'000.000 por la ganancia de varios árboles de limón, cítricos, cocoteros, ciruelas, plátanos y pancoger.

Por los daños morales se solicitaron 100 SMLMV y por el daño a la vida de relación se pidieron 50 SMLMV, para cada uno de los demandantes.

Finalmente, se estimó la cuantía en \$3.442'765.925, por concepto del valor promedio de los perjuicios supuestamente ocasionados. Frente a todas las sumas solicitadas se pidió la indexación y los intereses.

## 2. Hechos de la demanda<sup>3</sup>

El 30 de noviembre de 2010, el Canal del Dique se rompió en uno de sus tramos, fecha para la cual el país atravesaba el fenómeno de “*La Niña*”, uno de los períodos de lluvias

<sup>2</sup> Denominados individualmente como “*Villa Sandra, Sábalo I, Rinconcito y Los Chivos*”, como obra en el folio 4 del cuaderno 1.

<sup>3</sup> Obrantes en los folios 8 a 23 del cuaderno 1.



*Radicado:* 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
*Actor:* Rosalba Rueda de Jordán y otros  
*Demandado:* Nación – Cormagdalena y otros  
*Referencia:* Medio de control de reparación directa

más fuertes en la historia del país. En particular, la obra se vio afectada en el terraplén norte, kilómetro 3, del municipio de Santa Lucía.

La ruptura del Canal del Dique generó la inundación de varios municipios aledaños a la obra, ubicados en el norte de Bolívar y el sur del Atlántico, y ello afectó a los habitantes de las zonas perjudicadas.

Los demandantes consideraron que las entidades demandadas incurrieron en una falla del servicio por una inadecuada construcción del terraplén del Canal del Dique, por su falta de mantenimiento y por una respuesta tardía a su ruptura, lo que les causó perjuicios materiales y morales.

### **3. Trámite de primera instancia**

El 8 de abril de 2013<sup>4</sup>, el Tribunal Administrativo del Atlántico admitió la demanda por encontrar reunidos los requisitos de ley, decisión que le fue notificada a las demandadas, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado en debida forma.

#### **3.1. Contestaciones de la demanda**

El 17 de junio de 2013<sup>5</sup>, el **Ministerio del Interior** contestó la demanda y formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que dentro de sus competencias no se encuentran las obligaciones relativas a la prevención de desastres, ni al mantenimiento, dragado o reparación del Canal del Dique.

El 8 de julio de 2013<sup>6</sup>, el **departamento del Atlántico** contestó la demanda y formuló las excepciones de ausencia de responsabilidad, falta de legitimación en la causa por pasiva, fuerza mayor o caso fortuito, caducidad, inepta demanda y falta de legitimación en la causa por activa. Adujo que no le corresponde el mantenimiento, conservación y protección del Canal del Dique en cuanto a su navegabilidad, dragado y vigilancia.

También arguyó que el supuesto daño padecido por los actores se originó en un desastre natural imprevisible y que no se probó que la causa eficiente de la inundación fuera la falta de mantenimiento y la repavimentación de la carretera paralela al dique. Finalmente, afirmó que actuó diligentemente ante la ruptura de la obra en comento.

---

<sup>4</sup> Folios 121 a 124 del cuaderno 1.

<sup>5</sup> Folios 146 a 151 del cuaderno 1.

<sup>6</sup> Folios 156 a 173 del cuaderno 1.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

El 10 de julio de 2013<sup>7</sup>, el **municipio de Santa Lucía** contestó la demanda y formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y caso fortuito o fuerza mayor. Lo anterior, debido a que el municipio no tenía a cargo el mantenimiento del Canal del Dique “*en los aspectos de navegabilidad, dragado y vigilancia*” y dado que su ruptura no se originó en su falta de mantenimiento, sino en el fenómeno de “*La Niña*”, que incrementó las precipitaciones en el país.

El 18 de julio de 2013<sup>8</sup>, el **Ministerio de Transporte** contestó la demanda y formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva, fuerza mayor o caso fortuito, caducidad e inexistencia de la obligación del Ministerio de Transporte para responder por lo pretendido. Afirmó que la parte actora no acreditó a plenitud la titularidad del derecho de dominio frente a los inmuebles que se inundaron, por haber presentado únicamente certificados de tradición y libertad y no las escrituras respectivas, que no tiene por función el mantenimiento de obras públicas, que el daño alegado se originó en una causa extraña y que la demanda fue radicada fuera de término, teniendo por fuente del daño la ruptura del dique, el 30 de noviembre de 2010.

El 18 de julio de 2013<sup>9</sup>, **Cardique** contestó la demanda y formuló las excepciones de falta de jurisdicción, ausencia de responsabilidad por falla del servicio, daño especial o riesgo excepcional, falta de legitimación en la causa por pasiva y fuerza mayor. Indicó que “*no tiene injerencia en el río Magdalena, Canal del Dique o en el terraplén por el que se rompió el boquete*”, pues su labor se circunscribe a la ejecución de políticas en materia ambiental; que no se le asignó el mantenimiento de esa infraestructura; que no tiene dentro de la jurisdicción a su cargo los municipios perjudicados y que la afectación alegada en la demanda se originó en una causa ajena a su actuar.

El 24 de julio de 2013<sup>10</sup>, el **Invías** contestó la demanda y formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, fuerza mayor y caducidad. Manifestó que no tiene dentro de sus competencias la conservación, mantenimiento o navegabilidad del río Magdalena, del Canal del Dique, ni de la carretera paralela a esa última obra. También señaló que la inundación frente a la cual se reputa un daño se originó en un desastre natural imprevisible y que la oportunidad de la demanda debe contabilizarse desde la fecha de ocurrencia de la tragedia padecida en el departamento del Atlántico.

<sup>7</sup> Folios 417 a 422 del cuaderno 1.

<sup>8</sup> Folios 439 a 474 del cuaderno 1.

<sup>9</sup> Folios 485 a 507 del cuaderno 2.

<sup>10</sup> Folios 522 a 530 del cuaderno 2.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

El 16 de agosto de 2013<sup>11</sup>, **Cormagdalena** contestó la demanda y formuló las excepciones de fuerza mayor y hecho de un tercero. Señaló que había tomado medidas para prevenir el riesgo en el río Magdalena; que cumplió sus obligaciones con respecto al Canal del Dique; que el muro que colapsó hace parte del distrito de adecuación de tierras de Santa Lucía; que no es responsable de la prevención y el control de inundaciones en ese municipio; que la sedimentación no influye en los altos niveles que pueda presentar un canal navegable; y que para la fecha de los hechos hubo un incremento imprevisto de precipitaciones, a lo que se suma que *“el dique está inundado de tuberías o tubos ilegales”*, lo que pudo causar su ruptura.

Posteriormente, solicitó que se vincularan, en calidad de litisconsortes necesarios, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incode -*hoy Agencia de Desarrollo Rural*-, a la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego y Drenaje Atlántico 3 – Santa Lucía y a los municipios de Suan, Campo de la Cruz, Santa Lucía, Manatí y Candelaria.

El 21 de agosto de 2013<sup>12</sup>, la **Corporación Autónoma Regional del Atlántico** contestó la demanda y alegó las excepciones de fuerza mayor, falta de legitimación en la causa por activa, inexistencia de daño cierto, inexistencia de atribución jurídica, inepta demanda por indebida estimación de los daños e inexistencia de relación causal entre el daño y la demandada. Consideró que no incumplió ninguna de sus obligaciones frente al canal y que el daño y los perjuicios alegados no fueron probados.

Por otra parte, señaló que no se aportó evidencia clara de que la sedimentación en el cauce haya contribuido al aumento del nivel del canal y a su rompimiento, ni de que el nivel del agua hubiera superado la altura de la vía y que no le corresponde la vigilancia, control y mantenimiento del dique que colapsó el 30 de noviembre de 2010, pues este hace parte del distrito de adecuación de tierras de Santa Lucía.

El 21 de agosto de 2013<sup>13</sup>, la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres** contestó la demanda y formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de causa por inexistencia de responsabilidad, fuerza mayor, caducidad y ausencia de responsabilidad por daño especial o riesgo excepcional.

Señaló que no es la encargada del manejo del Canal del Dique, pues dicha tarea corresponde a las autoridades ambientales, municipales y departamentales; que no se

<sup>11</sup> Folios 579 a 651 del cuaderno 2.

<sup>12</sup> Folios 667 a 740 del cuaderno 2.

<sup>13</sup> Folios 1126 a 1138 del cuaderno 2.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

demonstró que los perjuicios alegados se hubieran originado en la falla de esa obra, sino en un hecho de la naturaleza; y que operó la caducidad, pues la ruptura del Canal del Dique y las inundaciones se presentaron desde el 30 de noviembre de 2010.

### 3.2. Audiencia inicial

El 25 de octubre de 2013<sup>14</sup> se realizó la audiencia inicial, en la que no se encontró vicio alguno que debiera ser objeto de saneamiento. Posteriormente, se hizo mención de las excepciones formuladas por las demandadas, como se expondrá a continuación.

En lo que tiene que ver con la falta de legitimación en la causa por activa, el *a quo* encontró que, si bien la parte actora aportó varios certificados de tradición y libertad, ninguno de ellos era reciente a la fecha de los hechos del libelo introductorio, por lo que declaró probada la excepción en comento, decisión que fue apelada y el 13 de agosto de 2014<sup>15</sup> esta Corporación resolvió revocar tal actuación, por considerar que solo se podía proceder en tal sentido de haber tenido certeza de que la parte actora no era propietaria, al margen de que ello se revise en el fondo del caso.

El 25 de noviembre de 2014<sup>16</sup> el *a quo* reanudó la audiencia inicial y vinculó como litisconsortes necesarios a los municipios de Campo de la Cruz, Manatí, Candelaria, Suan y al Incoder -*actualmente la Agencia de Desarrollo Rural*-<sup>17</sup>.

El 6 de mayo de 2015<sup>18</sup> el entonces **Incoder** contestó el libelo introductorio y formuló las excepciones de inepta demanda, falta de legitimación en la causa por pasiva y la genérica. Señaló que el escrito inicial no se encuentra debidamente sustentado en derecho, que no tiene competencia frente al Canal del Dique y que su ruptura tuvo como origen una circunstancia imprevista de la naturaleza.

El 27 de febrero de 2018<sup>19</sup> se reanudó la audiencia inicial, en la que no se encontró vicio alguno que debiera ser objeto de saneamiento. En cuanto a las excepciones formuladas por las demandadas se indicó lo siguiente:

Frente a la caducidad se manifestó que la demanda fue presentada oportunamente, pues el hecho dañoso acaeció el 30 de noviembre de 2010, de ahí que podía ser presentada

---

<sup>14</sup> Folios 1242 a 1252 y minutos 00:01 a 29:40 del CD adjunto en el folio 1252A del cuaderno 3.

<sup>15</sup> Folios 1270 a 1290 del cuaderno 3.

<sup>16</sup> Folios 1340 a 1347 y minutos 00:01 a 12:39 del CD adjunto en el folio 1339A del cuaderno 3.

<sup>17</sup> En los términos de lo previsto en el Decreto 2364 del 7 de diciembre de 2015 “*por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica*”.

<sup>18</sup> Folios 1376 a 1397 del cuaderno 3.

<sup>19</sup> Folios 1679 a 1697 y minutos 00:00:01 a 1:20:45 del CD adjunto en el folio 1678A del cuaderno 3.





Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

hasta el 1 de diciembre de 2012, término que se extendió hasta el 25 de febrero de 2013 debido al trámite de la conciliación, y como la demanda se radicó el 21 de ese mes y año, fue presentada en término. Se desestimó la excepción de inepta demanda al considerar que se cumplieron los requisitos para su admisión y se postergó el estudio de la falta de legitimación en la causa por activa y pasiva hasta la resolución del fondo del asunto.

Luego se fijó el litigio en el entendido de que se debía resolver si las entidades demandadas son responsables patrimonialmente por la inundación de la finca “*El Rinconcito*”, la que según los demandantes tuvo como fuente la ruptura de “*la obra que sirve de dique*” y que comunica a la carretera oriental con la cabecera del municipio de Santa Lucía. La fijación del litigio fue puesta a consideración de las partes, quienes manifestaron su aceptación.

Posteriormente, se decretaron como pruebas los documentos aportados por las partes, varios testimonios, un dictamen pericial y se ofició a varias entidades para que aportaran múltiples documentos sobre la ruptura del Canal del Dique y la afectación que ello generó en los municipios aledaños. Se fijó como fecha para la audiencia de pruebas el 10 de abril de 2018.

### **3.3. Audiencia de pruebas**

El 10 de abril de 2018<sup>20</sup>, el Tribunal Administrativo del Atlántico instaló la audiencia de pruebas, en la que se recaudaron los testimonios de los señores Rafael Enrique Páez y Joaquín Castillo Mercado.

### **3.4. Alegatos de conclusión**

Una vez concluido el período probatorio, el Tribunal Administrativo del Atlántico, por medio de decisión del 29 de agosto de 2018<sup>21</sup>, prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto.

La parte actora, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Transporte, la Agencia de Desarrollo Rural, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Cormagdalena, el departamento del Atlántico, el Invías, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y Cardique presentaron alegatos de conclusión. El Ministerio Público y el municipio de Santa Lucía guardaron silencio en esta etapa procesal.

<sup>20</sup> Folios 1719 a 1730 y minutos 00:00:01 a 59:12 del CD adjunto en el folio 1718A del cuaderno 3.

<sup>21</sup> Folios 1824 a 1825 del cuaderno 4.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

#### 4. Sentencia de primera instancia

La Sala Oral A del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante providencia del 22 de octubre de 2018<sup>22</sup>, negó las pretensiones de la demanda, por considerar que no se acreditaron los elementos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado.

Como sustento de lo anterior, manifestó que el menoscabo alegado por la parte demandante fue producto de un hecho ajeno a la voluntad de las entidades demandadas, pues la ruptura del “*carreteable dique*” no se produjo por un funcionamiento defectuoso, sino por la severidad de las precipitaciones presentadas por el fenómeno de “*La Niña*” entre 2010 y 2011, en tanto las lluvias sobrepasaron niveles históricos, en concordancia con los documentos aportados por el Ideam.

También se precisó que no fue probado que el Canal del Dique adoleciera de una falta de mantenimiento o que tuviera algún defecto para la fecha de los hechos, de ahí que “*si bien pudo haber ocurrido un daño*”, este no le es atribuible a las demandadas, pues tuvo como fuente una circunstancia de fuerza mayor, en tanto la ruptura del Canal del Dique fue un hecho irresistible e imprevisible, ajeno al extremo pasivo de la *litis*.

#### 5. El recurso de apelación

Inconforme con la sentencia de primera instancia, el 19 de noviembre de 2018<sup>23</sup>, la parte actora interpuso recurso de apelación, en el que solicitó que se revocara la decisión del *a quo* y se accediera a las pretensiones de la demanda.

Se alegó que la ruptura del Canal del Dique se originó en la falta de mantenimiento correctivo de sus filtraciones, en la falta de implantación de correctivos sugeridos y en una inadecuada configuración del terraplén, lo que generó la inundación de la finca “*El Rinconcito*”. Asimismo, se señaló que la sentencia recurrida se limitó a un ejercicio de “*copia y pega*” y que no se valoraron todas las pruebas aportadas, en tanto, para los apelantes, la decisión impugnada se basó solo en el certificado aportado por el Ideam.

De ese modo, la parte apelante manifestó que no se configuró una fuerza mayor, pues, según expusieron, el Ideam ya había vaticinado que iba a haber una temporada invernal seis meses antes del siniestro, de ahí que era un fenómeno previsible, a lo que se suma que el Canal del Dique contaba con las falencias que fueron expuestas previamente.

---

<sup>22</sup> Folios 1995 a 2017 del cuaderno 5.

<sup>23</sup> Folios 2041 a 2067 del cuaderno 5.





Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

Como consecuencia, solicitaron que se accediera a las pretensiones de la demanda por una falla del servicio, un daño especial o un riesgo excepcional.

## 6. Trámite de segunda instancia

El 11 de enero de 2019<sup>24</sup>, el Tribunal Administrativo del Atlántico concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, como consecuencia, ordenó remitir el proceso al Consejo de Estado. El 7 de marzo de la misma anualidad<sup>25</sup> esta Corporación admitió el recurso de apelación y ordenó notificar la decisión al Ministerio Público y el 2 de julio siguiente<sup>26</sup> se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

La parte actora, la Agencia de Desarrollo Rural, Cormagdalena y la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres presentaron alegatos de conclusión. El Ministerio Público y las demás demandadas guardaron silencio en esta etapa procesal.

## III. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia de la Sala

El artículo 150 de la Ley 1437 de 2011<sup>27</sup> -CPACA-, modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012 -*Código General del Proceso*-, establece que el Consejo de Estado es competente para conocer, en segunda instancia, de *“las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación”*.

Por su parte, el numeral 6 del artículo 152 del CPACA dispone que los tribunales administrativos conocerán en primera instancia, entre otros asuntos, de *“los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*.

En el caso bajo estudio se advierte que la pretensión mayor superó la cuantía señalada en la mencionada disposición normativa<sup>28</sup> y en la medida en que se pretende la revocatoria del fallo de primera instancia, en el que el Tribunal Administrativo del Atlántico

<sup>24</sup> Folio 2069 del cuaderno 5.

<sup>25</sup> Folio 2087 del cuaderno 5.

<sup>26</sup> Folio 2093 del cuaderno 5.

<sup>27</sup> Normativa aplicable para la fecha de la presentación de la demanda, el 21 de febrero de 2013.

<sup>28</sup> La pretensión mayor correspondiente al daño emergente asciende a \$1.678'665.000, monto que excedió quinientas veces la suma de \$589.500, que correspondía al salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de presentación de la demanda -21 de febrero de 2013-.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

negó las pretensiones de la demanda de reparación directa, se concluye que la Sala es competente para conocer del asunto.

## 2. Oportunidad del medio de control

Esta corporación, en forma reiterada, ha sostenido que la caducidad se encuentra instituida para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales frente a aquellos eventos en los que determinadas acciones judiciales se ejercen dentro de un término específico. Así entonces, a los interesados les corresponde asumir la carga procesal de promover el litigio dentro de ese plazo, el cual es fijado por la ley y, por ello, si esto no se hace en tiempo, pierden la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho<sup>29</sup>.

Es de precisar que la referida figura no admite suspensión, salvo que se presente una solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, de acuerdo con lo previsto en las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001; tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

Igualmente, en concordancia con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887<sup>30</sup>, modificado por el artículo 624 del CGP, las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento que empiezan a regir; empero, los términos que inicien a correr se regirán por las leyes vigentes para el momento de su iniciación<sup>31</sup>.

En el caso concreto se observa que la parte actora interpuso demanda de reparación directa en contra de múltiples entidades del Estado por la inundación de la finca “*El Rinconcito*” que alegó de su propiedad, lo que, en su concepto, se originó en la ruptura del Canal del Dique el 30 de noviembre de 2010.

Conviene destacar que, al tenor de lo previsto en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo -*vigente para la fecha de los hechos de la demanda*- la acción

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. 6 de agosto de 2009. Expediente: 36.834 (auto). Reiterado en: i) Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Radicación: 250002326000199902635 – 01 (27588). 26 de febrero de 2014 y ii) Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Radicación: 50001-23-31-000-2005-00274-01(39435). 30 de agosto de 2017.

<sup>30</sup> “Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de enero de 2017, radicado 25000-23-36-000-2013-01554-01 (56014), Consejero ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

de reparación directa debía interponerse dentro del término de dos (2) años “*contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa*”.

Como los actores alegaron un menoscabo frente a la ruptura del Canal del Dique el 30 de noviembre de 2010, el término de caducidad comenzó a correr a partir del día siguiente, esto es, desde el 1 de diciembre de 2010 y hasta el 1 de diciembre de 2012.

La solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 8 de noviembre de 2012<sup>32</sup>, cuando faltaban 24 días para que operara la caducidad, suspendiendo dicho término de conformidad con el artículo 21 de la Ley 640 de 2001. El 1 de febrero de 2013<sup>33</sup> se expidió la constancia de no conciliación, por lo que el plazo para presentar la demanda se extendió hasta el 25 de febrero del mismo año, de manera que como el escrito inicial fue radicado el 21 de febrero de 2013, se concluye que la acción se ejerció dentro de la oportunidad prevista para ello.

### **3. Alcance del recurso de apelación**

El recurso de apelación formulado por la parte actora se encaminó a cuestionar la decisión de primera instancia en relación con la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto que, en su opinión, contrario a lo resuelto por el *a quo*, fue acreditado el daño antijurídico y su imputación a las entidades demandadas. En particular, se indicó que la ruptura del Canal del Dique se originó en la negligencia del Estado para mantener en buen estado la obra, que tal circunstancia ocasionó la inundación de la finca “*El Rinconcito*” y que ello le causó perjuicios materiales y morales, sin que se hubiera configurado una fuerza mayor. Los apelantes también adujeron que no se valoraron debidamente las pruebas obrantes en el expediente.

En ese orden de ideas, la Sala procederá a analizar los medios de convicción que en debida forma se recaudaron en el proceso, para determinar si se configuró un daño antijurídico imputable a las entidades demandadas por la ruptura del Canal del Dique el 30 de noviembre de 2010.

### **4. Hechos probados**

---

<sup>32</sup> Folio 116 del cuaderno 1.

<sup>33</sup> Folio 117 del cuaderno 1.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

Revisado el expediente, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos jurídicamente relevantes<sup>34</sup>:

#### **4.1. El derecho de dominio frente a los bienes frente a los que se alega un daño**

**4.1.1.** El 2 de diciembre de 1995<sup>35</sup> fue constituida, mediante escritura pública, la sociedad en comandita simple Rosalba Rueda de Jordán & Compañía. Los socios que la conforman son el señor Luis Eduardo Jordán Rueda y la señora Rosalba Rueda de Jordán.

**4.1.2.** El 13 de enero de 2005<sup>36</sup>, la sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C. adquirió el inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 045-220, con 93 hectáreas, localizado en el municipio de Manatí del departamento del Atlántico y denominado “*Rinconcito*”.

**4.1.3.** El 2 de febrero de 2005<sup>37</sup>, la sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C. adquirió el inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 045-31793, ubicado en el municipio de Manatí y denominado “*Villa Sandra*”, con 35 hectáreas.

**4.1.4.** El 10 de octubre de 2005<sup>38</sup>, Luis Eduardo Jordán Rueda adquirió el inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 045-23449, denominado “*La Manguera*”, ubicado en el municipio de Manatí, con una extensión de 3 hectáreas.

**4.1.5.** El 28 de diciembre de 2007<sup>39</sup>, Rosalba Rueda de Jordán adquirió el predio identificado con el número de matrícula inmobiliaria 045-42146, denominado “*Sabalo I*”, con un área de 50 hectáreas, ubicado en el municipio de Manatí.

---

<sup>34</sup> Con fundamento en los documentos aportados con la demanda y la oposición a las excepciones (folios 34 a 117 del cuaderno 1, 1181 a 1231 del cuaderno 2 y 1429 a 1439 del cuaderno 3); en los documentos aportados por el departamento del Atlántico (folios 174 a 415 del cuaderno 1), la alcaldía de Santa Lucía (folios 423 a 434 del cuaderno 1), el Ministerio de Transporte (folios 475 a 477 del cuaderno 1), el Invías (folios 531 a 572 del cuaderno 2), Cormagdalena (folios 652 a 661 del cuaderno 2), la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (folios 741 a 1120 del cuaderno 2), la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (folios 1.139 a 1.170 del cuaderno 2) y la Agencia de Desarrollo Rural (folios 1398 a 1420 del cuaderno 3); en los testimonios de los señores Rafael Enrique Páez y Joaquín Castillo Mercado (folios 1719 a 1729 del cuaderno 3); y en los documentos obrantes de folios 1.746 a 1.747A y 1.758 a 1.822 del cuaderno 3, los que fueron decretados como pruebas por el Tribunal Administrativo del Atlántico mediante audiencia del 27 de febrero de 2018.

<sup>35</sup> Como obra en el certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Barranquilla, de folios 34 a 35 del cuaderno 1.

<sup>36</sup> Como obra en la copia de la constancia de inscripción del folio 1.217 del cuaderno 2.

<sup>37</sup> Como obra en el certificado de tradición y libertad del folio 42 del cuaderno 1 y en la copia de la constancia de inscripción del folio 1.210 del cuaderno 2.

<sup>38</sup> Como obra en la copia del certificado de tradición y libertad del folio 1.181 del cuaderno 2.

<sup>39</sup> Como obra en la copia del certificado de tradición y libertad de folios 1.188 a 1.189 del cuaderno 2.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

**4.1.6.** El 28 de diciembre de 2007<sup>40</sup>, La sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C. adquirió el inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 045-35053, ubicado en Manatí, descrito como un lote de 25 hectáreas denominado “Los Chivos”.

## **4.2. Labores del Estado en la zona de influencia del Canal del Dique antes de su ruptura**

**4.2.1.** El 7 de abril de 2005<sup>41</sup>, el Invías celebró con el departamento del Atlántico el convenio interadministrativo 186 de 2005, en el que se acordó la realización de estudios y diseños de pavimentación y/o repavimentación de varias vías, entre ellas el tramo Repelón – Villa Rosa – Santa Lucía – Carretera Oriental, aledaño al Canal del Dique.

**4.2.2.** El 26 de junio de 2006<sup>42</sup>, el Invías presentó acta de entrega y recibo definitivo de la vía Repelón – Villa Rosa – Santa Lucía – Carretera oriental, dentro de la cual se construyeron varios terraplenes, se colocaron tuberías de concreto reforzado y se llevaron a cabo obras de limpieza de drenaje.

**4.2.3.** El 2 de febrero de 2009<sup>43</sup> se presentó otra acta de entrega en la que se mencionaron todas las obras culminadas en virtud del convenio 186 de 2005, entre ellas el tramo Manatí – Carreto – Candelaria – Carretera Oriental, así como el diseño, reconstrucción y pavimentación de la vía Repelón – Villa Rosa – Santa Lucía – Carretera Oriental. Frente a tales obras se precisó que fueron culminadas exitosamente y que quedaron con la debida señalización.

**4.2.4.** Entre los años 2008 y 2010<sup>44</sup>, la gobernación del Atlántico suscribió 33 contratos con la finalidad de construir muros de contención y de adecuar, canalizar y limpiar arroyos, ríos y fuentes acuíferas, y así mitigar el riesgo de inundación en el departamento. Se resalta que parte de tales negocios jurídicos se llevaron a cabo en el Canal del Dique, y entre ellos el “*muro sur de protección ribereña (Canal del Dique) [...] para la protección de altos niveles del canal en el sector occidental*” y el dragado para el mantenimiento de la obra.

**4.2.5.** Los días 25 de junio, 16 de octubre y 19 de diciembre de 2008 y el 1 de junio de 2009<sup>45</sup>, el Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres del departamento

<sup>40</sup> Como obra en el certificado de tradición y libertad de folios 38 a 39 del cuaderno 1.

<sup>41</sup> Como obra en la copia del convenio 186 de 2005, de folios 531 a 540 del cuaderno 2.

<sup>42</sup> Como obra en la copia de un acta de entrega, de folios 541 a 546 del cuaderno 2.

<sup>43</sup> Como obra en la copia del acta de recibo de folios 547 a 550 del cuaderno 2.

<sup>44</sup> Como obra en la copia del certificado de folios 227 a 233 del cuaderno 1.

<sup>45</sup> Como obra en las copias de las actas del Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres de folios 174 a 216 del cuaderno 1.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

del Atlántico se reunió con el fin de evaluar las medidas para evitar siniestros en ese departamento, y entre ellas la limpieza de arroyos, construcción de muros de contención y obras de canalización.

**4.2.6.** El 18 de enero de 2010<sup>46</sup>, la gobernación del Atlántico conformó comité para discutir la emergencia presentada en el departamento *“como consecuencia de los bajos niveles del río Magdalena por el fenómeno del niño”* y se enablaron medidas para mitigar tal situación. Para el 1 de septiembre del mismo año<sup>47</sup> se volvió a conformar el comité, debido al incremento de las precipitaciones en el departamento y se resaltó la severidad de la segunda temporada invernal *“ocasionada por el fenómeno de La Niña”*.

**4.2.7.** El 3 de abril de 2010<sup>48</sup>, el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Barranquilla dictó sentencia en el proceso de acción popular con número de radicado 2000-00780, en la que declaró vulnerado el derecho colectivo de prevención de desastres técnicamente previsibles, al considerar que no se acreditó plenamente superado el mantenimiento y limpieza de los canales de riego y drenaje del distrito de Manatí.

**4.2.8.** El 30 de julio de 2010<sup>49</sup>, la alcaldía municipal de Santa Lucía expidió el Decreto número 020, por medio del cual se reactivó el comité de emergencia local de prevención y atención de desastres, luego de lo cual llevó a cabo varias reuniones, en las que se tomaron medidas para contener los efectos del fenómeno de *“La Niña”*.

**4.2.9.** El 8 de octubre de 2010<sup>50</sup>, la gobernación del Atlántico convocó comité para evaluar el aumento del caudal del río Magdalena y del Canal del Dique por cuenta de la temporada invernal y se estableció la necesidad de reunir los comités locales en los municipios y adelantar las acciones necesarias para atender posibles emergencias. Se resaltó que para esa fecha se habían realizado reforzamientos de muros de contención, se instalaron estaciones de bombeo y se limpiaron canales en los municipios de Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar de Varela, Ponedera, Suan y Santa Lucía.

**4.2.10.** El 12 de octubre de 2010<sup>51</sup>, la gobernación del Atlántico alertó al Inviás por el riesgo de desborde del Canal del Dique, teniendo en cuenta que tal institución tenía a cargo la vía *“carretera oriental – Santa Lucía”*, para que tomara las medidas preventivas

<sup>46</sup> Como obra en la copia del acta de la gobernación del Atlántico, de folios 195 a 206 del cuaderno 1.

<sup>47</sup> Como obra en la copia del acta de la gobernación del Atlántico, de folios 207 a 216 del cuaderno 1.

<sup>48</sup> Como obra en la copia de la sentencia de folios 1.760 a 1.782 del cuaderno 3.

<sup>49</sup> Como obra en las copias del Decreto 020 de 2010 y de varias actas de folios 423 a 434 del cuaderno 1.

<sup>50</sup> Como obra en la copia del acta de emergencia climática, de folios 217 a 219 del cuaderno 1.

<sup>51</sup> Como obra en la copia del memorial de folios 238 a 239 del cuaderno 1.





Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

del caso. También advirtió a la Corporación Autónoma del Atlántico para que, en el marco de sus competencias, tomara medidas<sup>52</sup>.

**4.2.11.** El 14 de octubre de 2010<sup>53</sup>, el gobernador del Atlántico advirtió a los municipios de Usiacurí, Tubará, Suan, Soledad, Santo Tomás, Sabanalarga, Sabanagrande, Repelón, Puerto Colombia, Ponedera, Polonuevo, Piojó, Manatí, Malambo, Luruaco, Juan de Acosta, Baranoa, Campo de La Cruz, Candelaria y Galapa, así como a la Oficina Nacional del Riesgo<sup>54</sup>, sobre el incremento de las lluvias y la necesidad de fortalecer las medidas para evitar siniestros. Se resaltó que el departamento había realizado visitas periódicas de revisión y monitoreo en los distintos municipios para establecer los puntos de mayor riesgo.

**4.2.12.** El 15 de octubre de 2010<sup>55</sup>, la gobernación del Atlántico convocó comité para evaluar el incremento del caudal de los ríos del departamento y del Canal del Dique, frente a lo cual se dijo que los municipios y el departamento estaban haciendo todo lo posible para superar tal situación y, el 18 de octubre siguiente, se recomendó militarizar el dique por el riesgo de que fuera vandalizado, así como la identificación de puntos críticos para colocar barreras construidas con sacos llenos de arena.

**4.2.13.** El 15 de octubre de 2010<sup>56</sup>, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico respondió una petición en la que indicó que se reconstruyeron las aletas del dique sur, se hizo mantenimiento de varias compuertas, se instaló un geosintético y se sembraron semillas nativas.

**4.2.14.** El 20 de octubre de 2010<sup>57</sup>, la gobernación del Atlántico solicitó al entonces Incoder, como ente a cargo de las obras de adecuación de tierras del departamento, y dentro de ellas el Distrito de Drenaje de Manatí, su apoyo y colaboración para el fortalecimiento y realce de los terraplenes del Embalse del Guájaro, la Estación de Bombas de Boquitas y la limpieza de los *box coulverts*. También solicitó a Cormagdalena que adoptara las medidas que estimara convenientes<sup>58</sup>.

**4.2.15.** El 16 de noviembre de 2010<sup>59</sup>, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico informó a los municipios de Baranoa, Candelaria, Sabanalarga, Manatí, Santa Lucía,

---

<sup>52</sup> Como obra en la copia del memorial del folio 262 del cuaderno 1.

<sup>53</sup> Como obra en las copias de los oficios de folios 241 a 262 del cuaderno 1.

<sup>54</sup> Como obra en la copia del memorial de folios 267 a 268 del cuaderno 1.

<sup>55</sup> Como obra en la copia del acta de emergencia climática, de folios 220 a 223 del cuaderno 1.

<sup>56</sup> Como obra en la copia de la respuesta a una petición de folio 990 a 992 del cuaderno 1.

<sup>57</sup> Como obra en la copia del memorial de folios 236 a 237 del cuaderno 1.

<sup>58</sup> Como obra en la copia del memorial de folios 264 a 265 del cuaderno 1.

<sup>59</sup> Como obra en la copia de los comunicados de folios 952 a 1.044 del cuaderno 2.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

Juan de Acosta, Palmar de Varela, Tubará, Suan, Repelón, Soledad, Luruaco, Santo Tomás, Sabanagrande, Campo de la Cruz, Malambo, Ponedera y Puerto Colombia sobre los niveles altos del río Magdalena y varias inundaciones.

**4.2.16.** El 18 de noviembre de 2010<sup>60</sup>, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico informó al Procurador Judicial II Agrario y Ambiental que, para proteger a la población del municipio de Repelón, se reforzaron los diques con sacos de arena y que se había avisado a otros pueblos aledaños sobre la gravedad de la temporada invernal.

### **4.3. El fenómeno de “La Niña” y la ruptura del Canal del Dique**

**4.3.1.** El 10 de marzo de 2010<sup>61</sup>, el Ideam presentó un informe en el que advirtió sobre el aumento del caudal del Canal del Dique y solicitó a las entidades encargadas de su manejo *“tomar las acciones pertinentes y necesarias ante las posibles afectaciones que se puedan presentar”*. Junto con el documento se aportó un análisis en el que se precisó que el fenómeno de *“La Niña”* inició en junio de 2010, constituyó uno de los *“más fuertes eventos de la historia”* y que, para diciembre de ese año, el dique superó un máximo histórico de 9 metros.

**4.3.2.** El 30 de noviembre de 2010<sup>62</sup> a las 4:40 pm, el aumento de las precipitaciones por el fenómeno de *“La Niña”* ocasionó que una parte de la vía que conduce de Calamar a Santa Lucía y parte del terraplén del Canal del Dique se destruyeran, lo que ocasionó su desbordamiento y, como consecuencia, la inundación de los municipios de Suán, Santa Lucía, Manatí, Campo de la Cruz y Candelaria, entre otros.

**4.3.3.** El 3 de marzo de 2011<sup>63</sup>, el Ideam respondió una solicitud de la gobernación del Atlántico sobre los hechos relacionados con la ruptura del Canal del Dique, e indicó que para mayo de 2010 se informó que había un 30% de probabilidad de que se formara el fenómeno de *“La Niña”*, lo que se materializó a mediados de año. Para julio, los efectos climáticos empezaron a sentirse, pues hubo un incremento de las lluvias, de ahí que tal institución advirtió que el mayor impacto se daría a final del año, con un aumento significativo de los ríos.

---

<sup>60</sup> Como obra en la copia del comunicado de folios 922 a 923 del cuaderno 2.

<sup>61</sup> Como obra en la copia del informe del Ideam de folios 270 a 277 del cuaderno 1.

<sup>62</sup> Como obra en la copia del diagnóstico preliminar y plan de evacuación de aguas en el sur del Atlántico, elaborado por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, de folios 745 a 766 del cuaderno 2.

<sup>63</sup> Como obra en la copia del oficio de folios 314 a 404 del cuaderno 1 y en la copia del estudio de folios 783 a 792 del cuaderno 1.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

El fenómeno de *“La Niña”* se fue incrementando hasta octubre de 2010, momento para el cual las lluvias superaban valores *“por encima del 200% del promedio”*, tan así que para noviembre era considerado, en comparación con otros eventos similares, como el *“más fuerte”* conocido hasta la fecha, en tanto *“las cantidades de precipitación registradas durante ese mes superaron los promedios históricos registrados”*. Para diciembre de 2010, el fenómeno alcanzó su *“fase máxima de madurez”*, por lo que sus mayores efectos negativos surgieron para esa fecha y gran parte del país resultó inundado. En Manatí, el índice de precipitación fue del 303.1%<sup>64</sup>.

**4.3.4.** Mediante documento sin fecha<sup>65</sup>, la Agencia de Desarrollo Rural aportó un informe técnico de los distritos de adecuación de tierras del sur del Atlántico frente a la ola invernal 2010-2011, en el que obra que en ese período se presentó un fenómeno natural de exceso de lluvias denominado *“La Niña”*, en el cual el nivel del río Magdalena alcanzó aproximadamente 9,5 metros de altura, *“lo que constituye la máxima altura jamás registrada”*, lo que afectó significativamente al departamento del Atlántico, al punto que el sur de esa entidad territorial se vio inundado *“en proporciones descomunales”*, de ahí que se trató del episodio *“más fuerte en la historia del país”* en su tipo.

Señaló que la estrategia que empleó para mitigar las inundaciones en el Atlántico consistió en el bombeo por gravedad, basado en la apertura de boquetes controlados para permitir la salida del agua. En Manatí, tal entidad realizó trabajos de rehabilitación y mantenimiento de 23 kilómetros de vías afectadas por las inundaciones; el desmonte, transporte, reparación y reinstalación de equipos eléctricos de la estación de bombeo; obras civiles de descole del canal de descarga y trabajos adicionales.

**4.3.5.** El 20 de abril de 2018<sup>66</sup>, el Ideam presentó una certificación sobre las condiciones hidrológicas que acaecieron entre 2000-2010 en el río Magdalena y el Canal del Dique. Al respecto, se precisó que entre 2010 y 2011 se generó el fenómeno de *“La Niña”* en Colombia, lo que aumentó considerablemente la intensidad de las precipitaciones, especialmente en la costa caribe y en el municipio del Atlántico.

Para el 2000 al 2009, el río Magdalena -del cual se deriva el Canal del Dique- presentó un *“régimen dentro de lo normal, pese a que los niveles superaron la cota crítica ligeramente los años 2006, 2007 y 2009”* lo que evidencia un comportamiento acorde con

<sup>64</sup> Donde 1 a 30 implica lluvias por debajo de lo normal y 170 en adelante lluvias *“muy por encima de lo normal (mes extremadamente lluvioso)”*

<sup>65</sup> Como obra en el informe técnico de los distritos de adecuación de tierras del sur del Atlántico frente a la ola invernal, de folios 1398 a 1420 del cuaderno 3.

<sup>66</sup> Como obra en el escrito del Ideam de folios 1784 a 1819 del cuaderno 3.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

el régimen de lluvias nacional; sin embargo, en 2010 se encontró un comportamiento atípico, pues se alcanzaron *“niveles muy altos con respecto al comportamiento medio histórico 1972-2012”*.

Frente al Canal del Dique, se indicó que *“el comportamiento de los niveles para el año 2010 alcanzó valores máximos de toda la serie histórica (1972-2012)”*, de manera similar a lo sucedido con el río Magdalena, tan así que para noviembre los cauces de la obra superaron las condiciones históricas en un 100%, lo cual ocasionó que *“el río Magdalena se desbordara en la cuenca baja y en el Canal del Dique”*.

Por último, se concluyó que las causas o razones técnicas del desbordamiento del río Magdalena en el Canal del Dique durante el segundo semestre de 2010 se debió a un aumento no esperado de las precipitaciones.

#### **4.4. Labores del Estado en la zona de influencia del Canal del Dique, posteriores a su ruptura**

**4.4.1.** El 7 de diciembre de 2010<sup>67</sup>, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 4590 de 2010, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por la grave calamidad pública con ocasión del fenómeno de *“La Niña”* que se presentó en Colombia, el que fue declarado exequible mediante la sentencia C-156 de 2011<sup>68</sup> por ser una circunstancia imprevisible.

**4.4.2.** El 28 de diciembre de 2010<sup>69</sup>, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico informó a las alcaldías de Usiacurí, Tubará, Puerto Colombia, Juan de Acosta y Piojó sobre el frente frío que estaba azotando el departamento, ello para que se tomaran las medidas del caso.

**4.4.3.** El 10 de febrero de 2011<sup>70</sup>, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico le informó a la gobernación homónima que se había adelantado la operación de las compuertas El Porvenir y Villa Rosa de Manatí y Repelón, a través de la limpieza y remoción de sedimento y material vegetal acuático.

**4.4.4.** El 3 de marzo de 2011<sup>71</sup>, el Secretario de Infraestructura del departamento del Atlántico le informó al gobernador que se estaba esperando la apropiación de recursos

<sup>67</sup> Como obra en la copia del oficio del folio 1.783 del cuaderno 3.

<sup>68</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-151 del 9 de marzo de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>69</sup> Como obra en la copia de los comunicados de folios 906 a 910 del cuaderno 2.

<sup>70</sup> Como obra en la copia de los comunicados de folios 791 a 794 del cuaderno 2.

<sup>71</sup> Como obra en la copia del oficio de folios 310 a 313 del cuaderno 1.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

para suscribir varios contratos con el fin de cerrar el boquete del Dique y reconstruir la vía afectada.

**4.4.5.** El 5 de abril de 2011<sup>72</sup>, la Secretaría del Interior de la gobernación del Atlántico explicó a la Asamblea Departamental homónima las medidas tomadas por la ola invernal en los municipios del sur del departamento. En particular, se resaltó que se llevó a cabo un plan de contingencia, muros de contención ribereña, conformación de un terraplén lateral en la carretera oriental, realce de vías, limpieza y dragado de caños.

**4.4.6.** El 26 de abril de 2011<sup>73</sup>, el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres de la alcaldía municipal de Manatí se reunió y se evaluó la situación por cuenta de la ruptura del Canal del Dique. Se solicitó al entonces Incoder que hiciera los ajustes necesarios para el levante de los motores de la estación Boquitas, la identificación de los puntos estratégicos para la colocación de motobombas y un consejo de seguridad.

#### **4.5. Los daños padecidos por la parte actora por la ruptura del Canal del Dique**

**4.5.1.** El 18 de abril de 2011<sup>74</sup>, el municipio de Manatí del departamento del Atlántico certificó que la señora Rosalba Rueda de Jordán posee 236 hectáreas de tierra en el municipio, las que se inundaron “*por la ruptura del Canal del Dique*” y que tal situación le ocasionó la pérdida de 6 viviendas, 5 corrales, 105 animales, 136.75 hectáreas de pasto tradicional, 1 hectárea de yuca y 0.5 hectáreas de frutales. Asimismo, el señor Luis Eduardo Jordán Rueda aparece inscrito en el Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010-2011<sup>75</sup>.

**4.5.2.** La parte actora aportó un dictamen pericial con fecha de octubre de 2012<sup>76</sup>, que denominó “*valoración y cuantificación de pérdidas producidas por la inundación de las fincas Villa Sandra, Sábalo I, Rinconcito y Los Chivos, motivada en la rotura del Canal del Dique 2010 - 2011*”. En la experticia se tasaron los supuestos perjuicios ocasionados por el daño alegado en los ítems pecuario y agrícola y se concluyó que “*las utilidades dejadas de percibir [...] ascienden a \$3.296'665.925*”.

<sup>72</sup> Como obra en la copia del oficio de folios 405 a 415 del cuaderno 1.

<sup>73</sup> Como obra en la copia del acta de folios 1.067 a 1.069 del cuaderno 2.

<sup>74</sup> Como obra en la certificación de la Secretaría Agropecuaria de Manatí del folio 36 del cuaderno 1.

<sup>75</sup> Como obra en la copia del Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010-2011 del folio 37 del cuaderno 1.

<sup>76</sup> Como obra en el dictamen pericial de folios 43 a 114 del cuaderno 1.





Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

**4.5.3.** El 10 de abril de 2018<sup>77</sup>, el señor Rafael Enrique Páez rindió testimonio y señaló que la parte actora tiene un predio denominado “*Los Chivos*”, ubicado en el municipio de Manatí, en el que tenía cultivos, árboles de papaya y mango, cabezas de ganado, una casa, un quiosco, corrales de vareta y otras infraestructuras y que para el 8 de diciembre estaba ya inundado.

**4.5.4.** En la misma fecha<sup>78</sup>, el señor Joaquín Castillo Mercado declaró que los actores desempeñaban una actividad económico-agropecuaria en el predio “*El Rinconcito*” de 230 hectáreas, ubicado en Manatí y, en particular, labores de ganadería, cultivos de pastos, engorde de vacas y cría de aves, las que se vieron afectadas cuando se inundó el inmueble en diciembre de 2010, 48 horas después de la ruptura del Canal del Dique. Arguyó que el predio contaba con una casa, un tractor y varios corrales. También alegó que la inundación fue drenada luego de que se instaló una motobomba por el Estado. Finalmente, el declarante señaló que no existía un inventario de los bienes.

## **5. Caso concreto**

### **5.1. El daño antijurídico**

El primer elemento que se debe observar en el caso concreto, teniendo en cuenta los cargos del recurso de apelación, es la existencia del daño, el cual, además, debe ser antijurídico, dado que constituye un elemento necesario de la responsabilidad, toda vez que, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Sala, “*sin daño no hay responsabilidad*” y solo ante su acreditación hay lugar a explorar la posibilidad de su imputación al Estado<sup>79</sup>.

El daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere estar cabalmente estructurado; por tal motivo, esta Sección del Consejo de Estado<sup>80</sup> ha establecido que resulta imprescindible acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama:

---

<sup>77</sup> Como obra en el testimonio recaudado en la audiencia de pruebas del 10 de abril de 2018, de folios 1.723 a 1.725 y minutos 09:00 a 22:00 del CD del folio 1.718A del cuaderno 3.

<sup>78</sup> Como obra en el testimonio recaudado en la audiencia de pruebas del 10 de abril de 2018, de folios 1.725 a 1.730 y minutos 22:00 a 58:00 del CD del folio 1.718A del cuaderno 3.

<sup>79</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, rad. 16.516 C.P. Enrique Gil Botero y del 6 de junio de 2012, rad. 24.633, C.P. Hernán Andrade Rincón, entre otras.

<sup>80</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, exp. 16.516 MP. Enrique Gil Botero y sentencia del 6 de junio de 2012 dictada por esta Subsección dentro del expediente No. 24.633, M.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en sentencia del 24 de octubre de 2017, expediente No 32.985, entre otras.





Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

i) Que el daño sea antijurídico, es decir, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo, “*Con ello, entonces, se excluyen las decisiones que se mueven en la esfera de lo cuestionable o las sentencias que contienen interpretaciones válidas de los hechos o derechos*”<sup>81</sup>.

ii) Que se lesione un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal.

iii) Que el daño sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limite a una mera conjetura.

Adicionalmente, esta Subsección, en anteriores providencias ha considerado que el daño debe ser cierto, real, determinado o determinable e indemnizable, *so pena*, de configurarse como eventual e hipotético<sup>82</sup>.

En el caso concreto, la parte actora demandó a la Nación – Ministerio del Interior, al Ministerio de Transporte, al Invías, al departamento del Atlántico, al municipio de Santa Lucía, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a Cormagdalena, a Cardique y a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico por la inundación de varios predios que reputó de su propiedad, originada en la ruptura del Canal del Dique, pues, en su criterio, hubo negligencia de las entidades demandadas en la prevención de tal circunstancia.

Se encuentra probado que la Sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C. es propietaria de los predios “*Rinconcito*”, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 045-220; “*Villa Sandra*”, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 045-31793; y “*Los Chivos*”, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 045-35053.

Por su parte, la señora Rosalba Rueda de Jordán es propietaria del inmueble denominado “*Sábalo I*”, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 045-42146, mientras que el señor Luis Eduardo Jordán Rueda es dueño del predio denominado “*La Manguera*”, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 045-23449.

---

<sup>81</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2006, expediente: 14837 y 23 de abril de 2008, expediente: 16271. Reiterada por la Subsección A, en sentencia del 1 de marzo de 2018, expediente 52.097, y por la Subsección C, en sentencia del 7 de mayo de 2018, expediente 40.610. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>82</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de enero de 2012, expediente (20.614), Consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez. Criterio reiterado por esta subsección, entre otras decisiones, en sentencia del 14 de septiembre de 2017, expediente (44260). Sentencia del 28 de septiembre de 2017, expediente (53447). Sentencia del 19 de abril de 2018, expediente (56171).



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

De entrada se encuentra que el predio denominado “*La Manguera*” no fue incluido en el escrito inicial dentro de los bienes que se inundaron por cuenta de la ruptura del Canal del Dique, de ahí que no es dable analizar la responsabilidad del Estado en el *sub lite* frente a ese inmueble, en tanto corresponde a esta Corporación resolver el recurso de apelación únicamente en el marco de lo esgrimido en la impugnación y en la demanda.

Por otro lado, se observa que el municipio de Manatí certificó que la señora Rosalba Rueda de Jordán posee 236 hectáreas en ese municipio, las que se vieron inundadas por la ruptura del Canal del Dique, sin que, en todo caso, tal documento haya identificado cuáles bienes de dominio de la demandante se afectaron, pues no se individualizaron en ese documento.

Entretanto, los testimonios de Rafael Enrique Páez y Joaquín Castillo Mercado se refirieron a las afectaciones de los predios “*Los Chivos*” y “*El Rinconcito*” por cuenta de la ruptura del Canal del Dique, sin que se haya aportado alguna prueba concerniente a demostrar que los demás inmuebles también resultaron perjudicados.

En esos términos, la Sala considera que se causó un daño cierto, real y determinado a la Sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C., debido a la inundación de los predios “*Los Chivos*” y “*El Rinconcito*”, de su propiedad, por cuenta de la ruptura del Canal del Dique, en tanto tal circunstancia les impidió el uso, goce y disposición de sus inmuebles.

Por el contrario, no se encuentra que se les hubiera causado un menoscabo a los señores Luis Eduardo Jordán Rueda y Rosalba Rueda de Jordán de manera directa, en tanto no se aportó ninguna prueba en el proceso concerniente a demostrar que los predios de su propiedad se vieron afectados por la ruptura del Canal del Dique. Se resalta que, como se expuso previamente, los testimonios recaudados únicamente mencionaron los inmuebles “*Los Chivos*” y “*El Rinconcito*”, sin haber hecho alusión a los demás individualizados en el escrito inicial.

También se descarta que los señores Luis Eduardo Jordán Rueda y Rosalba Rueda de Jordán hayan sido víctimas de un menoscabo en calidad de socios de la sociedad mercantil Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C., dado que no acreditaron si el daño padecido por esa empresa les generó una afectación en su calidad de miembros de esa persona jurídica, lo que permite descartar la configuración de un *daño indirecto*<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Saavedra Becerra, Ramiro. *La Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003, p. 607. “(...) [E]s muy frecuente que el perjuicio afecte no solamente a la víctima inmediata sino también a otras personas. En la terminología jurídica francesa, los daños que sufren tales personas, como consecuencia del daño corporal o de la muerte de la víctima del daño inicial, se



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

El daño también es antijurídico, dado que la Sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C no estaba en el deber jurídico de soportar la inundación de que fueron objeto sus inmuebles, en tanto ello cercenó la posibilidad de que pudiera hacer ejercicio de su uso, goce y disposición plenamente y, dentro de ello, se limitó la oportunidad de explotarlos económicamente durante el tiempo que estuvieron encharcados, sin que tuviera la obligación de padecer tal circunstancia.

Luego de lo expuesto, se procederá a analizar si el daño irrogado le es imputable a las entidades demandadas, de ahí que resulte imperioso examinar las circunstancias que rodearon la ruptura del Canal del Dique el 30 de noviembre de 2010.

## 5.2. Imputación

Establecida la existencia del daño es necesario verificar si es imputable o no a las entidades demandadas.

El artículo 64 del Código Civil, subrogado por la Ley 95 de 1890, aplicable para resolver los litigios bajo las reglas de la responsabilidad patrimonial en sede de reparación directa, define la fuerza mayor en los siguientes términos:

*“Se llama fuerza mayor ó caso fortuito, el imprevisto aquel que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos <sic>de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc”.*

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que, para que se configure la fuerza mayor se requiere la concurrencia de tres elementos: **i)** imprevisibilidad, **ii)** irresistibilidad y **iii)** exterioridad respecto de la demandada<sup>84</sup>.

La fuerza mayor exonera de responsabilidad al Estado, salvo que el demandante demuestre la falla en el servicio por la actividad equivocada o por la no realización de labores a su cargo que habrían evitado el daño. En cuanto a los desastres de la naturaleza, tales circunstancias pueden constituir fuerza mayor; empero, ello no opera *ipso facto*, sino que debe ser demostrado en cada caso por quien la alega<sup>85</sup>.

---

*conocen como domagges par ricochet, aunque algunos autores los denominan préjudices réfléchis. Los españoles, por su parte, prefieren denominarlos “daños por rebote” o daño indirecto”.*

<sup>84</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de marzo de 2021, expediente 50.791, C.P. María Adriana Marín y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de marzo de 2011, expediente número 19.067, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>85</sup> CGP. “Artículo 167. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

La Sala encuentra que en el *sub lite* el daño no le es imputable a las entidades demandadas, pues se configuró la causal eximente de responsabilidad de fuerza mayor, la que fue debidamente alegada por el extremo pasivo de la *litis*, en tanto la causa eficiente de la ruptura del Canal del Dique y la inundación posterior de los predios de la Sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C. fue un evento de la naturaleza imprevisible, irresistible y ajeno a las partes, como pasa a exponerse.

Primero, la ruptura del Canal del Dique y la posterior inundación de los predios de la Sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C. constituyeron una circunstancia **imprevisible**, dado que, si bien se esperaba que para la segunda mitad de 2010 el país atravesara el fenómeno de “*La Niña*”, tal suceso ocasionó el mayor aumento de las precipitaciones en los últimos 40 años. En particular, el Ideam consideró que hubo un incremento de la pluviosidad superior al 200%. En el caso de Manatí, las precipitaciones aumentaron en un 303.1% y frente al Canal del Dique superaron para diciembre de 2010 los máximos históricos desde 1972, lo que ocasionó su desborde. Para la Agencia de Desarrollo Rural, el fenómeno en comento generó que el nivel del río Magdalena -*del cual se deriva el Canal del Dique*- alcanzara su mayor altura registrada en la historia reciente: 9,5 metros.

En esos términos, es claro que, si bien los boletines del Ideam vaticinaron el surgimiento del fenómeno de “*La Niña*” para la segunda mitad de 2010, la magnitud del suceso fue tal que superó los máximos históricos de los últimos años, al punto de que la Corte Constitucional resolvió la exequibilidad del Decreto 4590 de 2010, por el cual se declaró el estado de emergencia, bajo el argumento de que, aunque había una probabilidad de que se presentara el fenómeno de “*La Niña*”, su intensidad y magnitud resultaron superiores a lo esperado (se transcribe de manera literal, incluso con posibles errores):

*“si bien el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales había anunciado que existía la probabilidad de que se presentara el Fenómeno de la Niña, lo cierto es que la intensidad y magnitud del fenómeno resultó ser el más fuerte si se le compara con los últimos fenómenos fuertes “La Niña” anteriores (1954, 1964, 1970, 1973 y 1998). En este orden de ideas, y acorde con el material probatorio allegado, se constata que los hechos ya enunciados adquirieron carácter sobreviniente, su intensidad fue traumática, su ocurrencia fue ajena a lo que regular y cotidianamente sucede respecto de dicho fenómeno”<sup>86</sup> (subrayas no originales).*

Como consecuencia, aun cuando las distintas entidades a cargo del Canal del Dique se prepararon para el fenómeno de “*La Niña*”, lo cierto es que tal suceso superó todo

---

<sup>86</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-151 del 9 de marzo de 2011. Magistrado ponente Mauricio González Cuervo.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

pronóstico y ocasionó tanto la ruptura de esa obra, como la inundación del sur del departamento del Atlántico y de los predios de la Sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C., a pesar de los intentos para que ello no sucediera.

Segundo, la ruptura del Canal del Dique y la inundación posterior por cuenta de tal circunstancia también fueron **irresistibles**, pues no se probó en el proceso que las demandadas hubieran podido evitar tal circunstancia, teniendo en cuenta que el incremento de las lluvias superó todo antecedente reciente y que tales entidades llevaron a cabo las gestiones de su competencia para mitigar el riesgo.

En ese sentido, se demostró que entre 2005 y 2006 el Invías llevó a cabo la pavimentación de la vía Repelón – Villa Rosa – Santa Lucía – Carretera Oriental, aledaña al Canal del Dique, lo que incluyó la instalación de varios terraplenes, tuberías y obras de drenaje. Por su parte, la gobernación del Atlántico suscribió varios contratos con el fin de construir, entre otras obras, un muro de protección ribereña en el dique.

También se probó que entre 2008 y 2009 el departamento del Atlántico convocó al Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres y se acordaron medidas para reducir el riesgo de inundación. Para septiembre de 2010 se volvió a convocar el comité debido a desbordamientos por el fenómeno de “La Niña”.

Entre octubre y noviembre de 2010 se exhortó a los municipios del departamento del Atlántico para que reunieran los comités locales y se advirtió al Invías y a la Corporación Autónoma del Atlántico para que tomaran las medidas del caso. También se resaltó que se habían realizado adecuaciones como reforzamientos de muros de contención, limpieza de canales e instalación de estaciones de bombeo. La Corporación Autónoma del Atlántico indicó que reforzó el dique con sacos de arena, le realizó mantenimiento, instaló un geosintético y plantó semillas nativas.

Tras la ruptura del Canal del Dique el 30 de noviembre de 2010, el entonces Incoder empleó un sistema de bombeo por gravedad para drenar el agua que inundó el departamento del Atlántico y llevó a cabo obras de rehabilitación de la infraestructura afectada a su cargo, mientras que la Corporación Autónoma y la gobernación del Atlántico removieron sedimento y material vegetal en el canal y edificaron un terraplén y muros de contención ribereña. En diciembre de 2010 el Gobierno Nacional resolvió decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica.



*Radicado:* 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
*Actor:* Rosalba Rueda de Jordán y otros  
*Demandado:* Nación – Cormagdalena y otros  
*Referencia:* Medio de control de reparación directa

En ese orden de ideas, es claro que las entidades demandadas llevaron a cabo comités preventivos, limpiezas de ríos y canales, conformación de adecuaciones y la construcción de terraplenes y muros de contención antes y después del siniestro, lo que, en todo caso, no impidió que el dique se rompiera por el alto nivel de las aguas, circunstancia que, de la mano con la imprevisibilidad del hecho, evidencia que el Estado obró debidamente y aun así el suceso superó todo pronóstico.

Si bien se aportó la sentencia del 3 de abril de 2010<sup>87</sup>, en la que se declaró vulnerado el derecho colectivo de prevención de desastres técnicamente previsible, en el marco de una acción popular por la falta de mantenimiento y limpieza de los canales de riego y drenaje del distrito de Manatí, se advierte que ello no guarda relación directa con la ruptura del Canal del Dique, debido a que se refirió a hechos del año 2000, 10 años antes de los sucesos alegados como fuente del daño, sin que se hubiera probado que tal incumplimiento se mantuvo posteriormente.

Entonces, se descarta que las obras que se realizaron para prevenir el desborde del dique hubieran sido insuficientes e inadecuadas y, por ende, causantes de su ruptura, como lo indicó la parte actora, ya que no se probó cómo se hubiera podido actuar de manera distinta y según las capacidades del Estado para lograr otro resultado, ni que la infraestructura estuviera deteriorada, teniendo en cuenta que su ruptura superó todo pronóstico.

Como consecuencia, es claro que el hecho era irresistible para la parte demandada, debido a que el Estado actuó según sus capacidades para evitar que el dique se desbordara y, sin embargo, el incremento exagerado de las lluvias generó la ruptura de esa obra en un tramo, lo que inundó el sur del departamento del Atlántico.

Tercero, la ruptura del Canal del Dique y la posterior inundación del sur del departamento del Atlántico constituyeron un evento **externo** a las entidades demandadas, puesto que no se acreditó que estas hubieran causado tal siniestro por sus acciones u omisiones, en la medida en que la causa eficiente de ello fue el mayor incremento de las precipitaciones en 40 años, de ahí que no es dable atribuirle al Estado las consecuencias de una circunstancia imprevista que superó su capacidad de reacción, en especial porque solo está obligado a resarcir los daños que haya ocasionado por sus hechos, omisiones y operaciones administrativas<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Juzgado 1 Administrativo del Circuito de Barranquilla, radicado 2000-00780.

<sup>88</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 28 de agosto de 2019. Radicado 54001-23-31-000-2005-00086-01 (46296). Consejero ponente Carlos Alberto Zambrano Barrera.





Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

En ese orden de ideas, las pruebas obrantes en el proceso demostraron que la ruptura del Canal del Dique el 30 de noviembre de 2010 y la inundación tanto del sur del departamento del Atlántico, como de los predios de la Sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C., tuvieron como causa eficiente una fuerza mayor por el incremento imprevisto de las precipitaciones debido al fenómeno de “La Niña”, el que superó los niveles históricos de los últimos 40 años, pese a las labores de las entidades demandadas para conjurar tal situación.

Aunado a lo expuesto, se resalta que, en sentencia del 20 de noviembre de 2020, esta Sala concluyó que los hechos relacionados con la temporada invernal de 2010 constituyeron una circunstancia de fuerza mayor, lo que guarda congruencia con lo resuelto en el caso concreto (se transcribe de manera literal):

*“Con base en la apreciación del perito técnico ya citada, la Sala observa que, de acuerdo con el caudal irresistible, es consecuente que algunas estructuras se hubieran reventado, razón por la que se reafirma que frente al evento de fuerza mayor no se puede responsabilizar a las entidades demandadas por la forma como manejaron sus planes de acción y prioridades de contratación, de acuerdo con las funciones que le correspondían a cada una y con los recursos disponibles durante el período 2009 y 2010”<sup>89</sup>.*

Finalmente, resulta inane analizar los perjuicios alegados por la parte actora y, dentro de ello el dictamen pericial aportado, pues para tal efecto se requería demostrar que el daño antijurídico le era imputable al extremo pasivo de la *litis*.

En conclusión, si bien se acreditó un daño antijurídico, consistente en la inundación de los predios “Rinconcito” y “Los Chivos” de propiedad de la Sociedad Rosalba Rueda de Jordán y CIA S. en C. por la ruptura del Canal del Dique, este no es imputable a las entidades demandadas, pues su causa eficiente fue una fuerza mayor originada en el fenómeno de “La Niña” del año 2010, de ahí que, por haberse configurado la causal eximente de responsabilidad en comento, no hay lugar a condenar al extremo pasivo de la *litis* y, como consecuencia, se confirmará la sentencia de primera instancia.

## 6. Costas

De conformidad con lo consagrado en el artículo 188 del CPACA y su remisión en este tema al CPC (hoy CGP), según el artículo 365 del Código General del Proceso, se

---

<sup>89</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 20 de noviembre de 2020. Radicado 47-001-2333-000-2013-10063-01 (60.461).



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

establece un criterio objetivo de condena en costas, que impone condenar en este asunto a la parte vencida en este litigio.

Así las cosas, el artículo 361 del Código General del Proceso establece que las costas están integradas por la totalidad de las expensas sufragadas durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

El artículo 365 *ejusdem*, en el numeral 1, dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

Atendiendo a lo ordenado en la citada norma, se condenará en costas a la parte demandante, es decir, a quien interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso<sup>90</sup>.

En relación con las agencias en derecho correspondientes a esta instancia, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 366 del CGP, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere. En ese sentido se observa que:

**6.1.** Se trata de un proceso de reparación directa, con pretensiones acumuladas que equivalen a la suma de \$3.556'782.905<sup>91</sup> asunto en el que la parte demandante resultó vencida en segunda instancia, amén de la confirmación del fallo por ella apelado.

**6.2.** Para efectos de la fijación de las agencias en derecho correspondientes a la segunda instancia, se observa que la Agencia de Desarrollo Rural, Cormagdalena y la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres presentaron alegatos de conclusión en segunda instancia. Si bien el municipio de Santa Lucía, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Transporte, el Invías, el departamento del Atlántico, Cardique, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y el municipio de Suan no alegaron de conclusión en esa oportunidad, dicha circunstancia no desvirtúa que, en todo caso, atendieron el proceso

---

<sup>90</sup> A cuyo tenor: “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)”.

<sup>91</sup> Suma que corresponde al valor de los perjuicios solicitados, obrantes de folios 5 a 8 del cuaderno 1.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

de manera diligente y oportuna, pues contaban con apoderado judicial. Por el contrario, los municipios Campo de La Cruz, Manatí y Candelaria no comparecieron al proceso.

**6.3.** A manera de precisión y para justificar con mayor razón lo expuesto anteriormente, es importante destacar que la fijación de agencias en derecho no se ve afectada en el evento en el que la parte haya litigado, incluso, a nombre propio, sin apoderado, pues, aun en ese caso, tiene derecho a que se fije el monto de agencias para retribuir su actuación, tal y como se desprende de lo señalado en los numerales 3 y 4 del artículo 366 del CGP, en los siguientes términos:

*“3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y **las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.**”*

*“(…).*

*“4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado **o la parte que litigó personalmente,** la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas” (se destaca).*

Por lo anterior, si la parte actuó a nombre propio y aun así tiene derecho a que se le fijen agencias en derecho a su favor, a pesar de que no incurrió en el pago de honorarios de un apoderado que lo representara, igual razonamiento debe aplicarse cuando se trata de una entidad pública que actúa a través de un apoderado que hace parte de su planta de personal, pues el hecho de que no se hayan realizado pagos diferentes de los salariales no enerva la causación de las agencias en derecho como parte de la condena en costas.

**6.4.** De conformidad con lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en el acuerdo vigente para la fecha en que se presentó la demanda<sup>92</sup>, en materia de tarifas de agencias en derecho se tiene en cuenta lo siguiente:

*“ACUERDO 1887 DE 2003  
(Junio 26)*

*“Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.*

*“(…).*

*“Artículo 2º—**Concepto.** Se entiende por agencias en derecho la porción de las costas imputables a los gastos de defensa judicial de la parte victoriosa, a cargo de*

<sup>92</sup> La demanda se presentó el 21 de febrero de 2013. El Acuerdo 1887 de 2003 se encontraba vigente para ese momento.



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

quien pierda el proceso el incidente o trámite especial por él promovido, y de quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, (...).

*“Artículo 3º—**Criterios.** El funcionario judicial, para aplicar gradualmente las tarifas establecidas hasta los máximos previstos en este acuerdo, tendrá en cuenta la naturaleza, calidad y duración útil de la gestión ejecutada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, autorizada por la ley, la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes, de modo que sean equitativas y razonables. Las tarifas por porcentaje se aplicarán inversamente al valor de las pretensiones.*

*“(…).*

*“Artículo 5º—**Fijación de tarifas.** Las tarifas máximas de agencias en derecho se establecen en salarios mínimos mensuales legales vigentes, o en porcentajes relativos al valor de las pretensiones de la demanda reconocidas o negadas en la sentencia.*

*“Artículo. 6º—**Tarifas.** Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:*

*“(…).*

### **“III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

*“(…)*

#### **“3.1.3. Segunda instancia.**

*“Sin cuantía: Hasta siete (7) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

*“Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”.*

**6.5.** A partir de lo expuesto, se fijan las agencias en derecho en la segunda instancia en el 1% de \$3.556'782.905, es decir, la suma de \$35'567.829, pues, como se indicó con antelación, las entidades demandadas actuaron en la segunda instancia de manera consistente, coherente y con apoderado. La suma anterior deberá incluirse en el auto de liquidación de costas a cargo de la parte vencida, en este caso la parte demandante, y a favor de las entidades demandadas, dividida en partes iguales. En este punto se precisa que no hay lugar a reconocer tal concepto frente a los municipios Campo de la Cruz, Manatí y Candelaria, dado que no comparecieron en el *sub lite*, pese a que fueron integrados como litisconsortes necesarios, según lo expuesto.

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

**RESUELVE**



Radicado: 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344)  
Actor: Rosalba Rueda de Jordán y otros  
Demandado: Nación – Cormagdalena y otros  
Referencia: Medio de control de reparación directa

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 22 de octubre de 2018, proferida por la Sala Oral A del Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas por la segunda instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Como agencias en derecho en esta instancia, se fija la suma de \$35'567.829, dividida en partes iguales a favor del Ministerio del Interior, Ministerio de Transporte, Invías, departamento del Atlántico, municipio de Santa Lucía, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Cormagdalena, Cardique, Corporación Autónoma Regional del Atlántico, municipio de Suan y Agencia de Desarrollo Rural.

**TERCERO:** ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

*Nota:* esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF