



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

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., doce (12) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2014-00095-01 (67601)
DEMANDANTE: JUAN CARLOS JESÚS NAVIA CARRILLO Y OTROS
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA Y OTRO
REFERENCIA: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA

TEMAS: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DESASTRES NATURALES: Inundaciones / CERTEZA DEL DAÑO: el daño indemnizable debe ser apreciable material y jurídicamente / CARGA DE LA PRUEBA: La víctima tiene la carga de probar la certeza del daño.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 30 de junio de 2021 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Entre el 11 y 12 de noviembre de 2011 se presentó una inundación en la hacienda El Silencio, destinada al cultivo de caña de azúcar, ubicada en el municipio de Candelaria, Valle del Cauca. Los demandantes alegan que el daño ocurrió por la omisión de las entidades demandadas de su obligación de prevenir desastres naturales, concretamente, por la falta de mantenimiento de un puente cercano a los terrenos que generaba el represamiento de las aguas del río Fraile.

II. ANTECEDENTES

2.1. Demanda

El 5 de febrero de 2014, los señores Fernando Giraldo Muñoz, María Elena Calero Cruz, Daniel Eduardo Galvis Mantilla, Yolanda Cadavid de Galvis, Carlos Navia, María Eugenia Carrillo de Navia, Juan Carlos Jesús Navia Carrillo, Andrés Felipe Navia Carrillo y Ana María Navia Carrillo, por intermedio de apoderado judicial (fl.1



C.1), presentaron demanda de reparación directa en contra del municipio de Candelaria y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones:

1. Que el municipio de Candelaria (Valle del Cauca) y la Corporación Autónoma del Valle del Cauca, sean declarados responsable solidarios frente a los daños sufridos por los demandantes a raíz de la inundación de sus predios y cultivos de caña de azúcar el 12 de noviembre de 2011, debido al incumplimiento de las obligaciones de evitar desastres previsibles, regular cauces y prevenir inundaciones en el río Fraile, sector de la hacienda “El silencio” del municipio de Candelaria (Valle del Cauca).

2. Que como consecuencia de lo anterior, el municipio de Candelaria (Valle del Cauca) y la Corporación Autónoma del Valle del Cauca debe indemnizar los siguientes perjuicios a los demandantes:

a. Daño emergente por inundación de 42.41 hectáreas de cultivos de caña, rehabilitación de suelos, costos financieros por prórroga de créditos y reconstrucción del jarillón sobre el río Fraile para evitar una mayor inundación: cuatrocientos catorce millones cincuenta y seis mil novecientos ochenta y ocho pesos (\$414'056.988).

b. Lucro cesante de ingresos dejados de percibir durante diez (10) meses por la merma en la producción de 42.41 hectáreas cultivadas por los demandantes: doscientos noventa y seis millones ochocientos setenta mil pesos (\$296'870.000).

c. La actualización de las anteriores sumas de dinero desde la fecha de los hechos hasta la ocurrencia del pago definitivo, así como el reconocimiento de intereses corrientes sobre dichas sumas.

Como fundamento fáctico se narró que la hacienda El Silencio, ubicada en el corregimiento Guanabanal del municipio de Candelaria, Valle del Cauca, estaba comprendida por 7 inmuebles y se encontraba destinada desde el año 2000 al cultivo y comercialización de caña de azúcar.

Los señores Fernando Giraldo Muñoz, Carlos Navia Rodríguez, Daniel Eduardo Galvis Mantilla, Yolanda Cadavid de Galvis, María Eugenia Carrillo de Navia, Juan Carlos Navia Carrillo y Ana María Navia Carrillo fungían como comodantes y propietarios de dicha unidad productiva, mientras que las señoras Yolanda Cadavid de Galvis, María Eugenia Carrillo de Navia y María Elena Calero Ruíz eran sus comodatarias.

El 18 de mayo de 2011 la hacienda El Silencio resultó inundada por el desbordamiento del río Cauca y rompimiento del jarillón del río Fraile. Con el objetivo de evitar una nueva emergencia, el 27 de julio siguiente, el señor Fernando Giraldo Muñoz elevó derecho de petición ante el municipio de Candelaria informando que a la altura de la hacienda mencionada existía un puente deteriorado y sin mantenimiento que cruzaba el río Fraile, que constituía un obstáculo para la



escorrentía de las aguas y acumulaba material vegetal debajo de su plataforma; en otras palabras, el puente realmente era un dique.

El 13 de septiembre de 2011, se reunieron la comunidad posiblemente afectada y la alcaldía de Candelaria, pero no se logró ningún compromiso concreto que solucionara la obstrucción generada en el río Fraile.

Entre el 11 y 12 de noviembre de 2011 se derrumbaron 30 metros del jarillón del río Fraile sobre la hacienda El Silencio, causando la inundación de los predios por varias semanas y destruyendo los cultivos existentes. Pese a que las entidades estaban informadas del riesgo, no intervinieron el puente, omisión que generó la acumulación de material vegetal y sedimentos debajo de su plataforma, lo que provocó el aumento del cauce del río.

Como consecuencia de esta inundación, se perdieron los cultivos existentes, se disminuyó la producción de caña de azúcar, se incurrió en erogaciones para reparar el jarillón, rehabilitar el área anegada, y se incumplió un crédito tomado para la actividad productiva desarrollada.

2.2. El 15 de mayo de 2014 se admitió la demanda (fls. 69-71 C.1).

2.3. Luego de la notificación del auto admisorio (fls. 76-79 C.1), las entidades demandadas presentaron contestación en los siguientes términos:

2.3.1. El municipio de Candelaria alegó fuerza mayor y caso fortuito, porque las graves inundaciones ocurrieron en una época no previsible y el IDEAM no pudo percatarse de esta situación. La ola invernal fue tan fuerte que las obras realizadas con anterioridad por las autoridades no pudieron resistir la catástrofe, dada la intensidad y persistencia de la lluvia, aunado a que no se probaron las obras realizadas por los demandantes para evitar la inundación de sus predios (fls.115-120 C.1).

2.3.2. La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca expuso los siguientes argumentos: en la época de los hechos el país se vio sometido al fenómeno de La Niña y se incrementaron inusitadamente las precipitaciones, a tal punto que se superaron los pronósticos del IDEAM, evento constitutivo de fuerza mayor; los municipios no cumplieron con su obligación de identificar y declarar zonas de alto riesgo; los demandantes no construyeron obras de defensa contra las inundaciones, pese a que se encontraban obligadas según el contrato de comodato y contaban con la experiencia previa de una inundación; y la Corporación Autónoma Regional



del Valle del Cauca realizó una serie de inversiones y actuaciones tendientes a atender la emergencia invernal presentada en los años 2010 y 2011 (fls.128-157 C.1).

2.4. La audiencia inicial se llevó a cabo en sesiones del 6 de septiembre y 29 de noviembre de 2016, en esta última fecha se adoptó la decisión de desvincular del proceso a los demandantes Juan Carlos Jesús Navia, Andrés Felipe Navia Carrillo, Daniel Eduardo Galvis Mantilla y Yolanda Cadavid de Galvis, quienes no otorgaron poder en debida forma, pese al término concedido para subsanar la irregularidad (fls.217-219 y 232-237 C.1).

2.5. La audiencia de pruebas se realizó el 26 de marzo de 2019, durante la cual se corrió el traslado para alegar de conclusión (fls.286-288 C.1).

2.6. Durante el término concedido, el municipio de Candelaria y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca presentaron alegatos de conclusión (fls. 292-303 C.1)

3. Sentencia de primera instancia

El 30 de junio de 2021, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca profirió sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda. Luego de referirse al material probatorio obrante en el proceso, se concluyó que el daño no estaba acreditado, pues las certificaciones del municipio de Candelaria daban cuenta de una inundación anterior a los hechos objeto de debate y el oficio de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, si bien permitía establecer que el 12 de noviembre de 2011 se presentó una rotura del dique de protección del río Fraile a la altura del predio El Silencio, lo cierto es que este mismo documento indicaba que los terrenos inundados fueron La Amalia y Campoalegre, sin que se mencione El Silencio.

En el expediente obran diversas facturas de diciembre de 2011 y el primer trimestre del año 2012 en torno a la reconstrucción del jarillón del río Fraile; sin embargo, no determinó la fecha en que se afectó materialmente el inmueble objeto de litigio. Hecho que tampoco resultó probado con el oficio del 19 de junio de 2013 del municipio de Candelaria y los testimonios escuchados en el trámite procesal. Bajo tales razonamientos concluyó:

Considera la Sala que la parte demandante no acreditó la afectación del predio la hacienda El Silencio durante el periodo de noviembre de 2011, pues es claro que si bien es cierto que la ola invernal presentada en el país, que afectó



considerablemente el departamento del Valle del Cauca se dio entre noviembre de 2010 y febrero de 2012, las pruebas no permiten establecer que el daño sufrido se haya dado en la época alegada en la demanda; por el contrario, se observa que la afectación al predio sucedió en mayo de 2011, es decir, no existe alguna prueba que permita tener certeza que en noviembre de 2011 se ocasionó alguna pérdida material del predio la hacienda El Silencio-siendo este aspecto el daño antijurídico alegado- (fls. 306-310 C.1).

4. Recurso de apelación

La parte demandante apeló la decisión bajo la consideración que el daño identificado en la demanda ocurrió entre el 11 y 12 de noviembre de 2011, y no en mayo de ese mismo año, como lo entendió el tribunal de primera instancia.

Refirió que el oficio del 15 de noviembre de 2011 de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca sí probada la ocurrencia del daño, porque dio cuenta de la inundación de tres predios, incluido El Silencio, *“toda vez que la referencia a que el jarillón se rompió a la altura de ese predio quiere decir por donde se escapó el agua hacia los cultivos circundantes, pero ello no quiere decir que la inundación pasó y dejó incólume el predio de los actores, pero que sí afectó el resto de predios”*. La mención al predio El Silencio no es una mera referencia geográfica, es un predio afectado también por la inundación.

Agregó que todas las fechas de las facturas son posteriores al 12 de noviembre de 2011 e identifican las obras de reconstrucción del jarillón sobre el río Fraile, hacienda El Silencio, de lo que se concluye que estas labores fueron producto de la inundación ocasionada en noviembre de 2011, sin que las facturas tengan fecha de expedición anterior.

Finalmente concluyó que sí existían pruebas del daño, tanto directas como indirectas, aunado a que se probó la disminución patrimonial producida, *“pues se encuentran las facturas por la que los actores pagaron para reparar lo ocurrido, así como se encuentran las declaraciones de renta que lo soportan”* (fls. 313-314 C.1).

El recurso de apelación fue concedido por auto del 17 de septiembre de 2021 (fl.316 C.1).

5. Trámite de segunda instancia

5.1. Por proveído del 20 de septiembre de 2021 esta Corporación admitió el recurso de apelación (fl. 324 C.1).



5.2. El Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer el presente asunto por tratarse de la apelación de una sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, conforme a lo previsto por el artículo 150 del CPACA.

Igualmente, en razón a la cuantía, porque la pretensión mayor¹ superó el límite de quinientos (500) SMLMV contemplado en la disposición vigente para el momento de presentación de la demanda, esto es, el numeral 6 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, sin las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021 sobre este aspecto.

2. Legitimación en la causa

En el expediente obra contrato de comodato celebrado el 15 de abril de 2002, con vigencia de 10 años, sobre dos predios identificados con los folios de matrícula Nos. 378-1364 y 378-1498, lotes 1 y 2 de la hacienda El Silencio. Los comodantes eran los señores Fernando Giraldo Muñoz, Daniel Eduardo Galvis Mantilla, Yolanda Cadavid de Galvis, Carlos Navia Rodríguez, María Eugenia Carrillo de Navia, Juan Carlos Navia Carrillo y Ana María Navia Carrillo, mientras que las comodatarias eran las señoras María Elena Calero Cruz, María Eugenia Carrillo de Navia y Yolanda Cadavid de Galvis.

Los terrenos fueron entregados a título gratuito; se especificó en el contrato que las comodatarias podían vender la caña de azúcar producida y celebrar cualquier contrato de compraventa de este producto con algún ingenio de la zona. Entre las obligaciones de las comodatarias, se estableció la de realizar el mantenimiento de drenajes, canales, acequias, muros, terraplenes, defensas, diques, jarillones o cualquier otra obra necesaria para la adecuación del terreno o para el riego del cultivo, así como mantener indemne a los comodantes por los daños ocasionados a los inmuebles o por los derivados de la actividad desarrollada en los mismos (fls.3-10 C.1).

¹ Daño emergente: \$414.056.988.



Recuérdese que las pretensiones indemnizatorias están dirigidas al reconocimiento, por un lado, de un daño emergente por la inundación de varias hectáreas de cultivo de caña, la rehabilitación de suelos, los costos por prórroga de créditos y la reconstrucción de un jarillón sobre el río Fraile; por el otro, de un lucro cesante consistente en los ingresos dejados de percibir por la merma de producción de los cultivos.

Por consiguiente, no le asiste legitimación en la causa por activa a los señores Fernando Giraldo Muñoz, Carlos Navia Rodríguez y Ana María Navia Carrillo, propietarios y comodantes que sí otorgaron poder en debida forma, pero que al entregar el predio supuestamente inundado a título gratuito y desligarse de las obligaciones de conservación del terreno, no pueden pretender una indemnización por estos conceptos, máxime cuando en el expediente no obra prueba alguna de la cual se deduzca que estos demandantes sufrieron alguna pérdida de ingresos o incurrieron en alguna erogación con ocasión de los hechos objeto de litigio.

Así las cosas, como la comodataria Yolanda Cadavid de Galvis fue desvinculada del proceso por ausencia de poder, la legitimación en la causa por activa únicamente radica en las demandantes María Elena Calero Cruz y María Eugenia Carrillo de Navia, quienes pueden reclamar, pues en virtud del contrato celebrado, podían vender la caña de azúcar, de lo que reportaban los ingresos solicitados como lucro cesante, y tenían a su cargo la realización de las obras para adecuar el terreno y protegerlo de posibles inundaciones, junto con la obligación de mantener indemne a los comodatarios por cualquier daño causado a los mismos o generado con ocasión de la actividad productiva, eventos de los que se derivan los conceptos agrupados bajo el daño emergente.

Por otra parte, el municipio de Candelaria y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca se encuentran legitimadas en la causa por pasiva, debido a que se les imputa el daño tanto fáctica como jurídicamente, por el incumplimiento de sus obligaciones concernientes con la prevención de inundaciones.

3. Ejercicio oportuno del medio de control

En consonancia con lo regulado por el literal i) del numeral 2° del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término de caducidad del medio de control de reparación directa es de dos años contados a partir del día siguiente de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento de este si fue en fecha posterior.



De acuerdo con el escrito inicial, los días 11 y 12 de noviembre de 2011 se produjo una inundación de la hacienda El Silencio, por el desbordamiento del río Fraile, por tanto, la acción debía ser ejercida a más tardar el 13 de noviembre de 2013; sin embargo, este término fue suspendido en virtud de la radicación de la solicitud de conciliación el 12 de noviembre de 2013, cuando faltaban 2 días para operar el fenómeno de la caducidad. La constancia de no acuerdo conciliatorio fue expedida el 4 de febrero de 2014 (fl. 40 C.1), por ello el plazo se extendió hasta el día 6 siguiente, y como la demanda se radicó el 5 de febrero de 2014, resulta imperioso concluir que fue presentada oportunamente.

4. Daño

El primer elemento que debe verificarse en cualquiera de los supuestos donde se pretenda la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado es el daño, entendido como la lesión o menoscabo a un bien, derecho o interés protegido por el ordenamiento jurídico², que en todo caso debe revestir las características de cierto, directo, personal y antijurídico³. Ante la ausencia de este elemento, cualquier estudio sobre la imputación resulta inane, puesto que el daño se erige como un presupuesto para poder establecer la atribución a un sujeto determinado.

El daño cierto es aquel apreciable material y jurídicamente⁴, esto es, debe ocurrir en el mundo fenomenológico para luego ser calificado jurídicamente como una lesión a un bien, derecho o interés que goza de protección por el ordenamiento jurídico, de tal modo que se excluyen las meras conjeturas subjetivas y todos aquellos eventos calificados como hipotéticos o eventuales.

Esta característica del daño lleva aparejada la carga para la víctima de allegar al proceso de reparación directa los medios de prueba dirigidos a su comprobación, como lo ha explicado la doctrina, *“el daño debe ser probado por quien lo sufre”*⁵,

² Juan Carlos Henao, (2015), *“Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado”*, págs. 33-117, publicado en *“La responsabilidad extracontractual del Estado: XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo”*, Universidad Externado de Colombia: *“Daño es toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátese de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil-imputación y fundamento del deber de reparar-se encuentran reunidos”* (pág.35).

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de noviembre de 2021, radicación No. 05001-33-31-001-2010-00146-01(59218), C.P. María Adriana Marín.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de agosto de 2021, radicación No. 68001-23-31-000-2012-00212-01(55569), C.P. María Adriana Marín.

⁵ Juan Carlos Henao (1998), *“El daño: análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés”*, pág. 39, Universidad Externado de Colombia.



consecuencia lógica del instituto procesal de la carga de la prueba, consagrado en el artículo 167 del Código General del Proceso, en el entendido que incumbe a la parte probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico pretendido.

El artículo 90 de la Constitución Política establece que el Estado será responsable por los daños antijurídicos imputables a las autoridades públicas, luego entonces, la víctima tendrá a su cargo la prueba del daño antijurídico con el fin de superar ese primer escalón para dar paso al estudio de la imputación, que definirá la responsabilidad de la entidad pública demandada.

En el caso concreto, la parte demandante alegó que el daño consistía en la inundación de la hacienda El Silencio ocurrida entre el 11 y 12 de noviembre de 2011, lo que generó la pérdida de varias hectáreas de cultivo de caña de azúcar, la disminución en los ingresos por esta actividad económica, así como la necesidad de incurrir en una serie de gastos para mitigar la contingencia.

La única prueba que apunta a este supuesto fáctico consiste en la comunicación 0721-16147-2011 del 15 de noviembre de 2011 suscrita por el director territorial de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y dirigida a los señores El Silencio del Frayle S.A.S., en el cual se consignó (fl.32 C.1):

El pasado 12 de noviembre de 2011 se presentó una rotura del dique de protección contra inundaciones del río Frayle, a la altura del predio El Silencio, en una longitud aproximada de 30 metros, ocasionando la inundación de los predios La Amalia de Santiago Mejía y Campoalegre de Cecilia Bueno de Balcázar.

Esta emergencia fue atendida en forma inmediata por personal del ingenio Manuelita y de los propietarios del predio, reparando el dique con el hincado de pilotes y rellenos con bolsas de polietileno, terminando de realizar el cierre del dique el día noviembre 14 de 2011.

En visitas realizadas por funcionarios de la CVC Dirección Ambiental Regional Suroriente los días 13, 14 y 15 de noviembre de 2011 ante la emergencia presentada se hacen las siguientes observaciones:

-En el sitio donde se presentó la rotura del dique existe un puente metálico que permite el paso de personal y vehículos sobre el río Frayle. Por estar bajo el nivel del puente con relación al nivel de las aguas del río Frayle, en épocas de crecientes ocasiona represamientos y empalizadas, que elevan al nivel aguas arriba ocasionando presión sobre los diques ubicados en ambas márgenes y fenómenos de erosión que debilitan su estructura.

-Aguas arriba de donde se presentó la rotura del dique en una curva se observa la cara húmeda del dique erosionada en una longitud aproximadamente de 80 metros.

Conforme con lo expuesto anteriormente es necesario que el El Silencio del Frayle S.A.S. propietarios del predio El Silencio realicen en forma inmediata las siguientes actividades:



1.-Realzar el puente metálico existente a la altura del predio El Silencio, para permitir el libre flujo de las aguas del río Frayle. El nivel inferior de la viga del puente deberá estar por encima de la cota de nivel de crecientes del río Frayle.

2.-Realizar el mantenimiento del dique de protección contra inundaciones a la altura del predio El Silencio, reconfigurando sus taludes y corona, en el sector aguas arriba donde se presentó la rotura del dique, en el cual se observan fenómenos de erosión de la cara húmeda.

Para la ejecución de estas actividades la CVC DAR Suroriente autoriza el ingreso de tierra y/o material seleccionado suministrado por la firma PROGEA, proveniente de la excavación de las obras civiles que se adelantan en la ciudad de CALI y/o ciudades vecinas, que garanticen la compactación y la estabilidad de estas estructuras.

A juicio de la Sala, esta prueba por sí sola no acredita el daño alegado en la demanda, por las siguientes razones:

I) La comunicación se encuentra dirigida a El Silencio del Frayle S.A.S., sociedad que no hizo parte del proceso de reparación directa y tampoco se estableció alguna relación con las demandantes, sin que en la pieza documental se mencione a las señoras María Elena Calero Cruz o María Eugenia Carrillo de Navia.

II) A pesar de hacer referencia al predio El Silencio, no se consignan datos que permitan establecer que efectivamente se trata del predio objeto de litigio, dado que no se anotan las matrículas inmobiliarias, las cédulas catastrales e inclusive se afirmó que el propietario del inmueble es la sociedad El Silencio del Frayle S.A.S.

III) Al margen de lo anterior, la comunicación no es clara en establecer que el predio El Silencio resultó inundado, específicamente, se indicó que los terrenos anegados fueron “La Amalia de Santiago Mejía y Campoalegre de Cecilia Bueno de Balcázar”, de manera que no se comprenden las razones para excluir de esta conclusión a la hacienda El Silencio.

Así mismo, no existen referencias geográficas de los predios aludidos de cara a determinar si el agua que inundó el predio La Amalia y Campoalegre debió anegar primero la hacienda El Silencio.

IV) El documento no prueba que el predio El Silencio estuviera cultivado con caña de azúcar para la época de los hechos. Es cierto que en el contrato de comodato celebrado en el año 2002 se refería que los inmuebles estaban sembrados con este producto; sin embargo, este hecho no puede extenderse hasta el año 2011, con el fin de asumir que para esa época el terreno también estaba cultivado.



V) El documento no acredita las afectaciones concretas de la hacienda El Silencio, como sería la anegación de 42.41 hectáreas de cultivos existentes o daños en la infraestructura emplazada en el terreno.

VI) El documento es totalmente aislado, en el escaso material probatorio recaudado no obra algún elemento que permita corroborar la inundación del predio El Silencio para noviembre de 2011.

En ese orden de ideas, el razonamiento expuesto en el recurso de apelación, en el sentido de que este documento acredita fehacientemente el daño porque se indica que la ruptura del dique sobre el río Fraile ocurrió la altura del predio El Silencio y por ello debía concluirse que este terreno también resultó afectado, no cuenta con el suficiente soporte probatorio para considerar este hecho como cierto, toda vez que esa conclusión requiere una serie de inferencias que no encuentran fundamento en el acervo probatorio y que riñen con el principio de la necesidad de la prueba, según el cual: *“para poder afirmar la verdad de un enunciado fáctico es necesaria prueba del mismo, sea ésta directa, deductiva o indirecta”*⁶.

Contrario a lo planteado en el recurso de apelación, el *a quo* no confundió el daño objeto del litigio, en tanto la referencia a los documentos elaborados con anterioridad a noviembre de 2011 se orientó a resaltar que los demás medios probatorios tampoco permitían verificar la ocurrencia de la inundación en la época mencionada en la demanda.

En efecto, en el plenario obra una certificación del 18 de mayo de 2011 suscrita por el Comité local para la prevención y atención de desastres y la alcaldesa del municipio de Candelaria acerca de que el señor Fernando Giraldo Muñoz fue afectado por el fenómeno de la niña 2010-2011, conforme a la visita de verificación efectuada en la hacienda El Silencio-Fraile, ubicado en la vereda El Silencio, con un área perjudicada aproximada de 75 hectáreas. En cuanto a las afectaciones se consignó: *“Inundación del área cultivada en caña de azúcar, afectación del suelo y deterioro de este cultivo debido a la anegación ocasionada por desbordamiento del río Cauca y zanjón tortugas, además del rompimiento del jarillón del río Frayle”* (fl. 24 C.1).

Esta pieza documental no permite verificar el daño ocurrido en noviembre de 2011, sencillamente porque se refiere a un hecho previo, pero de paso genera dificultades

⁶ Marina Gascón Abellán. (1999). *Los hechos en el derecho: bases argumentales de la prueba*. Marcial Pons. Pág.128.



para diferenciar las afectaciones ocasionadas por la inundación aparentemente ocurrida con anterioridad al 18 de mayo de 2011 de aquellas alegadas en la demanda, supuestamente acaecidas en noviembre de ese mismo año.

De igual modo, el derecho de petición elevado por el señor Fernando Giraldo Muñoz el 16 de agosto de 2011 ante la alcaldía y secretaría de infraestructura vial del municipio de Candelaria tampoco permite deducir la afectación ocurrida en el predio El Silencio para noviembre de ese mismo año (fls. 25-31 C.1).

Por otro lado, en el recurso de apelación se aduce que las facturas aportadas prueban el hecho dañoso. Es cierto que al plenario fueron allegadas un total de 7 facturas (fls. 33-40), en todas ellas aparece como cliente la señora María Elena Calero Cruz; su emisión es posterior al 12 de noviembre de 2011; en seis de ellas se menciona el predio El Silencio, pero también se hace referencia a que la obra se adelantaba a la altura del predio La Suerte y todas están relacionadas con la reconstrucción del jarillón sobre el río Fraile; con todo, de estas piezas documentales no se deriva la ocurrencia de la inundación en el predio El Silencio en el mes de noviembre de 2011 y tampoco guardan relación con la rehabilitación de suelos para el cultivo de caña de azúcar.

Ciertamente dentro de las pretensiones se solicitó como daño emergente el valor de la reconstrucción del jarillón sobre el río Fraile para evitar una mayor inundación; aunque las facturas apuntan a demostrar estas erogaciones, lo cierto es que estas no cumplen con los requisitos legales para otorgarles total mérito probatorio.

Respecto de las facturas expedidas por Jorge E. Amezquita M. (fls. 33-36 C.1), se observa que las mismas carecen de fecha de recibido y aunque cuentan con una firma en el espacio destinado para tal fin, no es posible identificar la persona que la suscribe. Asimismo, las facturas emitidas por Ricardo Polanco Tamayo (fl. 39 C.1.) y Carlos Alberto Correa (fl.40 C.1) tampoco cuentan con la fecha de recibido, todo ello contraría el numeral 2 del artículo 774 del Código de Comercio, según el cual, la factura debe contener: *“La fecha de recibo de la factura, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en la presente ley”*.

Vale la pena recordar que estos títulos valores no prueban por sí solos el pago efectuado por el cliente, de ahí que para indemnizar estos rubros sea exigible, además de aportar la factura con todos sus requisitos legales, la prueba del pago realizado por la víctima. De hecho, el numeral 3 del artículo 774 del Código de Comercio exige: *“El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar*



constancia en el original de la factura, del estado de pago del precio o remuneración y las condiciones del pago si fuere el caso. A la misma obligación están sujetos los terceros a quienes se haya transferido la factura”.

En todas las facturas aportadas, incluyendo la emitida por Manuelita S.A. (fls.37-38 C.1), no se cumple con este condicionamiento, puesto que no se informa sobre el estado del pago del precio, no se plasmó algún sello que así lo establezca y tampoco se aportaron otros documentos para deducir que efectivamente fueron canceladas, de suerte que, al no verificarse el pago de estas facturas por parte de la demandante, no es posible afirmar que este daño sea cierto.

Como parte del daño emergente también se solicitó la indemnización de los costos financieros por prórroga de créditos, pero al igual que los demás perjuicios solicitados, este quedó desprovisto de prueba, a tal punto que ni siquiera se allegaron los contratos iniciales celebrados con las entidades bancarias y mucho menos sus prórrogas.

Por último, como lucro cesante se solicitó la pérdida de ingresos durante 10 meses por la merma en la producción de 42.41 hectáreas cultivadas de caña de azúcar por los demandantes, sobre este aspecto, la parte demandante en el recurso de apelación afirmó que las declaraciones de renta prueban la disminución patrimonial.

En el expediente obran las declaraciones de renta de la señora María Elena Calero Cruz para los años 2010, 2011 y 2012 (fls. 65-67 C.1), que dicho sea de paso, no fueron aportadas con la demanda, sino con el escrito de subsanación con el único fin de solicitar la exoneración del pago del arancel judicial; sea de ello lo que fuere, se observa una disminución significativa en los ingresos netos de los años 2010 y 2011 en comparación con la declaración del 2012, pero nuevamente se observa la ausencia de medios probatorios que permitan relacionar este detrimento con la inundación sucedida en la hacienda El Silencio en noviembre de 2011, comoquiera que no se aportaron los contratos celebrados con los ingenios para la venta de caña de azúcar, la constancia de los pagos realizados por dichos productos y su eventual terminación debido a la pérdida de los cultivos.

Adicionalmente, se reitera que con la certificación del 18 de mayo de 2011 del Comité Local para la prevención y atención de desastres y la alcaldesa del municipio de Candelaria se probó que la hacienda El Silencio resultó inundada en 75 hectáreas cultivadas de caña de azúcar, de modo que no es posible determinar que esa disminución en los ingresos del año 2012 sea el producto de la inundación



supuestamente ocurrida en noviembre de 2011, ya que también puede obedecer a la anegación del predio ocurrida con anterioridad al 18 de mayo de ese mismo año.

Inclusive, considerando las pruebas documentales aportadas por el municipio de Candelaria (96-114 C.1) y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (fls.158-191 C.1), se arriba a la misma conclusión, esto es, no existe prueba del daño identificado en el escrito inicial.

Del mismo modo, los testimonios de Harold Orlando González Pabón (estadístico con especialización en meteorología), Óscar Ramírez Benjumea (ingeniero agrícola) y Rodrigo Mercado Sánchez (ingeniero civil), todos funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, no prueban la inundación del predio El Silencio para el mes de noviembre de 2011, toda vez que sus declaraciones estuvieron dirigidas a informar sobre la ola invernal agravada por el fenómeno de La Niña, su influencia sobre el río Fraile, las obras de contención que debían realizar los propietarios de los predios aledaños a este afluente y las actuaciones desplegadas por la entidad para conjurar la emergencia (fls. 286-289 y CD Fl. 291 C.1).

En conclusión, la parte actora no acreditó el daño antijurídico, primer elemento del juicio de responsabilidad patrimonial del Estado, siendo inocuo referirse al estudio de la imputación; por ende, se dará aplicación a la regla de juicio de la carga de la prueba (Art. 167 CGP) y se confirmará la sentencia de primera instancia denegatoria de las pretensiones.

5. Condena en costas

De conformidad con el artículo 188 del CPACA, modificado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en la sentencia debe disponerse sobre la imposición de costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por el estatuto procesal civil. La condena obedece a un factor objetivo, no se tiene en cuenta la conducta subjetiva de las partes, sino los condicionamientos expresamente consagrados.

En atención a lo regulado por el numeral 1 del artículo 365 del CGP, se condenará en costas a la parte demandante, a quien se le resolvió desfavorablemente el recurso de apelación. En cuanto a su liquidación se hará de manera concentrada por el *a quo*, según lo previsto por el artículo 366 del estatuto procesal general. Si bien la parte demandante estaba conformada por varios litigantes, la condena en costas deberá ser asumida por todos en proporciones iguales, debido a que en las pretensiones no se diferencia el interés que le asiste a cada uno de ellos.



En concordancia con el acuerdo No. 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, aplicable al presente asunto en razón a la fecha de presentación de la demanda⁷, se fija por concepto de agencias en derecho el 1% de las pretensiones negadas en esta sentencia, equivalente a \$7.109.270.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 30 de junio de 2021 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca por las razones expuestas en la parte motiva del presente fallo.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia a la parte accionante, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el *a quo*.

Se fija como agencias en derecho en segunda instancia, a cargo de la parte actora y en favor de las entidades demandadas en proporciones iguales, la suma de \$7.109.270.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría se dispondrá **DEVOLVER** el expediente a su Tribunal de origen.

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma 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 enlace:
<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Aclaración de voto

Ausente con excusa
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

⁷ 5 de febrero de 2014.