REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
SALA PRIMERA DE DECISIÓN
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES

Manizales, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinticinco (2025).

RADICADO	**17001-33-33-003-2015-00114-03**
MEDIO DE CONTROL	**REPARACIÓN DIRECTA**
DEMANDANTES	**MARÍA NOHELIA GALLEGO BUITRAGO Y OTROS**
DEMANDADO	**DEPARTAMENTO DE CALDAS Y OTROS**
LLAMADOS EN GARANTÍA	**LIBERTY SEGUROS Y OTROS**

Procede la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas a dictar sentencia de segunda instancia con ocasión al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el fallo que declaró probada la excepción de caducidad y negó pretensiones, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales el día 9 de octubre de 2024.

PRETENSIONES

1. Declarar administrativa y patrimonialmente responsable al departamento de Caldas, a la Asociación Aeropuerto del Café, y al Consorcio RIAC.

2. En consecuencia, se ordene el pago de los perjuicios materiales en la modalidad daño emergente y lucro cesante, y los perjuicios inmateriales, en la modalidad daño moral y daño a la vida en relación, a favor de los accionantes, con ocasión de la forma irregular en la que se les presentó por parte del departamento de Caldas la oferta formal de compra de predio, a través de acto administrativo, dentro de la figura de enajenación voluntaria, la cual nunca se llegó a concretar; y por la realización de trabajos públicos por parte del Consorcio RIAC, en la ejecución de las obras contratadas por la Asociación Aeropuerto del Café, construcción de una rampa de acceso al nuevo Coliseo del Café, y la terminación de la cancha de fútbol, con maquinaria amarilla pesada y de alto impacto, que generaron grandes y pronunciadas fisuras a la vivienda de los demandantes que originó que tuvieran que abandonar el inmueble por determinación del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres del municipio de Palestina.

3. Se reconozcan por concepto de perjuicios materiales en la modalidad daño

emergente la suma de $50.675.000, correspondiente al avalúo comercial del inmueble; y la suma de $7.200.000, por concepto de 24 cánones de arrendamiento hasta el mes de marzo de 2015, derivados del contrato de arrendamiento del inmueble ubicado en la manzana B casa 24 de la Urbanización Villa Asís.

Se reconozcan por concepto de perjuicios inmateriales en la modalidad de perjuicios morales la suma de $30.000.000 para cada uno de los demandantes; y en la modalidad de daño a la vida de relación la suma de $30.000.000 para cada uno de los demandantes.

4. Que, en todo caso se repara integralmente los perjuicios sufridos conforme lo dispone el artículo 16 de la Ley 446 de 1998. Y los cánones de la reciente jurisprudencia contenciosa administrativa.

5. Que el valor de la condena sea actualizado al ejecutoriarse la sentencia con base en el IPC, para efectos de compensar la pérdida del valor adquisitivo de la moneda.

6. Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA.

7. Que se condene en costas y agencias en derecho.

HECHOS

En resumen, los siguientes son los fundamentos fácticos de las pretensiones:

➢ Los señores María Nohelia Gallego Buitrago, Gilberto Gallego Buitrago, Bertha Inés Gallego Buitrago, José Uriel Gallego Buitrago, Sigifredo Gallego Buitrago y Margarita Gallego Buitrago, son los actuales propietarios inscritos de un predio localizado en la Avenida 13 de junio, calle 7 # 6 -25, en el municipio de Palestina; identificado con ficha catastral 01-00-0026-0003-000, y con folio de matrícula inmobiliaria nro. 100-39869 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

➢ Que las mencionadas personas ejercieron plenamente por más de 32 años todos los actos dispositivos y de dominio sobre el inmueble, por lo menos hasta el año 2013, data a partir de la cual se vieron gravemente afectados por la formulación de oferta formal de compra presentada por el secretario General de la gobernación de Caldas a través de oficio nro. 1455 del 25 de agosto de 2011, el cual fue notificado el 27 de agosto de 2011, haciéndose entrega del avalúo del predio que tenía un valor de $49.931.400.

➢ Los demandantes no estuvieron de acuerdo con la oferta de compra al considerar que su valor era exiguo; pero teniendo en cuenta que dicho inmueble era parte de los requeridos para la realización de la obra relacionada con los macroproyectos regionales, particularmente estar incluido dentro de los proyectos viales *"Tres Puertas – Alto del Paisa / Alto del Paisa – Arauca/ La Rochela – Cartagena – Parroquia"*, y que la administración podía iniciar la expropiación vía judicial, debían dentro del trámite establecido ventilar su desacuerdo con el precio.

➢ Transcurrido lo que faltaba del año 2011, y continuando el año 2012, la secretaría general de departamento de Caldas no volvió a comunicar nada a los propietarios sobre la oferta de compra, quienes presuntamente estaban oficialmente enterados de una afectación a su predio por motivos de utilidad pública, y a la espera de que se aumentara el precio de compra, o que se iniciara el correspondiente proceso de expropiación; sin embargo, se les conminó para que no adelantaran reparaciones ni mejoras locativas en el inmueble.

➢ Aproximadamente en el mes de noviembre de 2012, la Asociación Aeropuerto del Café, a través de su contratista Consorcio RIAC, empezó a adelantar obras en el predio contiguo al de los demandantes para la construcción de una rampa de acceso a lo que sería el nuevo Coliseo del Café, y para la terminación de la cancha de fútbol.

➢ Que teniendo en cuenta la realización de dichas obras, como el paso de la maquinaria pesada, se generaron grandes y pronunciadas fisuras en la vivienda por la magnitud de las vibraciones y la inestabilidad del terreno; sumado al ruido estridente y ensordecedor de las máquinas, y el estrepitar y constante movimiento de las paredes y muebles de la vivienda.

➢ Teniendo en cuenta la génesis de la problemática, los demandantes acudieron a los organismos de control como la personería y la alcaldía, y luego de recibir una primera visita técnica el 28 de diciembre de 2012, el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres recomendó en decisión del día 29 de diciembre de 2012 la evacuación inmediata del inmueble, por el peligro que representaba para sus ocupantes a raíz de las grandes fisuras encontradas y el debilitamiento de la estructura.

➢ El día 8 de enero de 2013 la alcaldía de Palestina emitió la Resolución nro. 0022, ordenando la evacuación inmediata de la vivienda ubicada en la calle 7 nro. 6-25, por encontrarse en alto riesgo de desplome.

➢ La señora María Nohelia Gallego Buitrago, Gilberto Gallego Buitrago, Bertha Inés Gallego Buitrago, José Uriel Gallego Buitrago y Sigifredo Gallego Buitrago, en su calidad de propietarios, debieron suscribir contrato de arrendamiento de un bien inmueble ubicado en la manzana B, casa 24, de la Urbanización Villa Asía de Palestina, por valor de $300.000 mensuales, en el cual residen en la actualidad.

➢ El 28 de febrero de 2013 se radicó en la secretaría de Infraestructura derecho de petición concerniente a la oferta de compra, el cual fue contestado con oficio DS 0645 del 16 de abril de 2013 explicando que en ese momento era imposible adelantar procesos de compra en la zona, debido a la falta de definición del proyecto del aeropuerto.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

DEPARTAMENTO DE CALDAS: respecto a los hechos adujo de algunos que se atenía a lo que resultara probado en el proceso, de otros que eran ciertos, y de algunos que no le constaban.

En cuanto a las pretensiones se opuso a su prosperidad, al resaltar que se suplicaban las mismas frente a dos temas completamente diferentes, ya que uno era la oferta de compra del predio para efectos de la construcción de obras públicas por parte del departamento; y otro la afectación de la vivienda como consecuencia de obras ejecutadas en predios contiguos al mencionado inmueble por la Asociación Aeropuerto del Café.

Propuso como excepciones:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva:** precisó que, si la vivienda sufrió averías y se encontraban en riesgo sus habitantes, ello como consecuencia de las obras ejecutadas por la Asociación Aeropuerto del Café, nada tiene que ver el departamento de Caldas, ya que los contratistas de esta asociación no tienen ningún vínculo con este.

- **Cobro de lo no debido:** precisó que en el escrito de demanda se endilga al departamento responsabilidad por hechos en los cuales no ha participado, por lo que se está realizando un cobro de lo no debido, advirtiendo mala fe de la parte demandante.

- **Inexistencia de los perjuicios alegados:** indicó que se alega en la demanda que como consecuencia de la oferta de compra del inmueble efectuada por el departamento se

causaron perjuicios por no haberse concretado el negocio, lo cual aseveró es una situación que no produce efectos dañinos, y mucho menos concreta los perjuicios alegados por los demandantes.

- **Ausencia de nexo de causalidad:** manifestó que no fue el departamento quien realizó las obras que devinieron en la afectación estructural del inmueble; y advirtió que la oferta de compra por sí misma no tiene el poder de generar las consecuencias estructurales que hicieron que los habitantes del bien tuvieran que desalojar el mismo; es decir, el ofrecimiento hecho válidamente por el departamento en su momento a los propietarios con el fin de ejecutar unas obras de adecuación no fue lo que ocasionó el daño alegado.

- **Genérica.**

Finalmente, llamó en garantía a la compañía AXA Colpatria Seguros S.A.

ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ: sobre los hechos, afirma que algunos no le constaban a la entidad, de otros que no eran ciertos, de otros que lo eran parcialmente, y de otros que no eran hechos.

En cuanto a las pretensiones se opuso a su prosperidad, aduciendo que no existe razón jurídica para declarar legalmente responsable a la asociación ya que los demandantes fueron negligentes y por ello determinantes en la situación de deterioro de su vivienda, la cual se presentaba desde antes de iniciar las obras, aspecto que refleja una ausencia de nexo causal entre el daño alegado y el actuar de la entidad.

Agregó que lo alegado por los actores se trata de dos situaciones disímiles y difíciles de conjugar para pretender endilgar responsabilidad, ya que no se advierte la relación entre la formulación de la oferta formal de compra y las obras adelantadas por la asociación, las cuales incluso se generaron en tiempos muy diferentes, pero advirtiendo que ninguna de ellas fue la causa del deterioro del inmueble.

Propuso las siguientes excepciones:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva:** precisó que no existe relación de causalidad alguna entre los hechos alegados y la Asociación Aeropuerto del Café, pues como se desprende del acta de vecindad suscrita para dar inicio a las obras adelantadas por el Consorcio RIAC, era ya evidente el estado serio y delicado de deterioro de la propiedad de los demandantes ocasionado por falta o carencia de actividad en torno a la

conservación y mantenimiento de su propiedad, supuestamente generado por la fallida oferta formal de compra que hiciera el departamento de Caldas, lo que permite afirmar que fueron los mismos demandantes los generadores del deterioro de la propiedad en la cual nada tuvo que ver la asociación.

- **Inexistencia de falla del servicio imputable a la Asociación Aeropuerto del Café:** al no existir participación alguna por parte de la asociación en los hechos que alega la parte demandante y por los cuales pretenden indemnización, por ser estos los generadores de la situación que reclaman no es jurídicamente factible imputarle a la asociación falla del servicio alguna, dado el evidente y avanzado estado de deterioro que presentaba la propiedad de los demandantes, por lo que se presenta una clara carencia sustancial de objeto y de relación de causalidad entre la entidad y el deterioro de la propiedad.

- **Inexistencia de nexo causal:** se descarta de entrada la existencia de un nexo causal entre los hechos que ocasionaron el deterioro del inmueble de propiedad de los demandantes, la orden de desalojo, el pago de arrendamiento y demás reclamaciones, toda vez que se acreditó la existencia de la oferta formal de compra que hizo el departamento de Caldas, la cual no se concretó, lo que generó que los demandantes, como lo reconoció uno de los moradores al suscribirse el acta de vecindad ante el mal estado de la misma, no volvieran a hacerle mantenimiento a la espera de que se concretara la compra.

- **Indebida acumulación de pretensiones:** afirmó que conforme al artículo 165 del CPACA en este caso no se cumple el requisito para acumular las pretensiones porque estas no son conexas, toda vez que entre las acciones adelantadas por parte del departamento y concretadas en la oferta de compra llevada a cabo en el año 2011, y las obras adelantadas por la asociación, en septiembre de 2012, no existe nexo de causalidad, pues ambas se ejercieron en tiempos diferentes, y con fines completamente disímiles.

- **Prescripción:** como la demanda se presenta por situaciones acaecidas en el año 2011, más exactamente el 25 de agosto, con la oferta de compra, y que la misma fue objetada mediante escrito del 1 de septiembre de 2011, el término prescriptivo en el peor de los casos comenzaría a correr desde esta última fecha, es decir que para el mes de septiembre de 2013 operó el fenómeno de la prescripción extintiva. Y en cuanto a las obras adelantadas por la asociación, el acta de inicio se suscribió el 6 de noviembre de 2012, y el 21 de noviembre de ese mismo año se reclamó ante la entidad por movimientos en sus viviendas, por lo que se activó el comité de emergencias el 28 de diciembre de 2012, y ese mismo día se desocupó la vivienda, el 28 de diciembre de 2014 se configuraría el fenómeno prescriptivo.

- **Caducidad de la acción:** conforme el artículo 164 del CPACA, precisó que en este caso se dio conocimiento de los hechos cuando se objetó la oferta de compra que les hiciera el departamento de Caldas el 25 de agosto de 2011. Y en relación con lo que se alega frente a la asociación, estos hechos se pusieron en conocimiento de la entidad el 21 de diciembre de 2012, y por ello el medio de control caducó el 22 de diciembre de 2014.

Llamó en garantía a Representaciones y Construcciones PAI Ltda, a Liberty Seguros S.A y a Seguros del Estado S.A.

CONSORCIO RIAC: no contestó la demanda.

CONTESTACIÓN LLAMADOS EN GARANTÍA

SEGUROS DEL ESTADO (llamada en garantía por la Asociación Aeropuerto del Café)**:** se opuso a la prosperidad de las declaraciones y condenas pretendidas por la parte actora, y coadyuvó los argumentos expuestos por la Asociación Aeropuerto del Café.

En relación con el llamamiento en garantía, afirmó que no es la compañía quien debe entrara a responder por los perjuicios ocasionados con la ejecución del contrato 066 de 2012, el cual estaba asegurado por Liberty Seguros, y a más de lo anterior, según las condiciones generales de la póliza existen elementos estructurales y legales que exoneran de responsabilidad a Seguros del Estado.

Propuso las siguientes excepciones:

- **Sujeción de las partes al contrato de seguro y a las normas legales que lo regulan:** la responsabilidad que le puede incumbir a la compañía está claramente limitada por el contrato de seguro celebrado, vínculo jurídico que al tenor del artículo 1602 del CC es ley para las partes; aclarando que no es idéntica la obligación del asegurador a la que pudiera tener la asociación frente a los demandantes, ya que se trata de obligaciones diferentes.

- **Límite de amparo asegurado bajo la póliza objeto del llamamiento en garantía. Suma asegurada:** en caso de que se establezca algún tipo de responsabilidad en cabeza de la compañía la misma solo responde hasta la concurrencia de la suma asegurada.

- **Deducible a cargo del asegurado:** el deducible es una parte del riesgo que queda a cargo del asegurado, y por ello, en el eventual y remoto caso que deba pagarse algún tipo

de indemnización debe descontarse a esta suma, que según la caratula es el 10% del valor de la pérdida o un mínimo de 3 salarios mínimos mensuales legales vigentes, eso sí, siempre y cuando la póliza estuviera vigente al momento de ocurrencia del siniestro.

- **Ausencia de cobertura de la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual derivada de cumplimiento RCE contrato nro. 42-40-101011569:** los posibles perjuicios ocasionados a los demandantes se generaron por el tránsito pesado que se desplazaba por la vía, en razón de la ejecución del contrato 066 de 2012, el cual estaba amparado por una póliza de responsabilidad civil expedida por Liberty, pero a pesar de ello se decide llamar en garantía a Seguros del Estado, advirtiendo que su póliza es referente a la interventoría.

- **Ausencia de cobertura de la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual derivada de cumplimiento RCE contrato nro. 42-40-101011569 por operancia de varias exclusiones:** en las condiciones generales de la póliza objeto del llamamiento en garantía, en la cláusula segunda, en el numeral 2 se encuentran las exclusiones contempladas dentro del contrato de seguro, de las cuales algunas aplican en este caso.

- **La póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual derivada de cumplimiento RCE contratos nro. 42-40-101011569, no amparan los daños extrapatrimoniales:** en relación con los perjuicios inmateriales indicó que el seguro de responsabilidad civil solo ampara los daños de carácter patrimonial.

- **Prescripción extintiva de las acciones derivadas del contrato de seguro:** con soporte en los artículos 1081 y 1131 del CCO, aseveró que el documento que da cuenta de la celebración de la audiencia de conciliación sirve como prueba del momento en el cual el asegurado tuvo o debió tener conocimiento del hecho que da base a la acción, y será a partir de esta fecha que debe computarse el término prescriptivo.

- **Genérica.**

LIBERTY SEGUROS (llamada en garantía por la Asociación Aeropuerto del Café)**:** en cuanto a la demanda indicó que ninguno de los hechos le constaba, pero se opuso a la prosperidad de las pretensiones teniendo en cuenta que a la Asociación Aeropuerto del Café no le cabe responsabilidad en el asunto, y por ello tampoco podía predicarse esta del llamado en garantía.

Propuso en relación con la demanda las excepciones que denominó *"falta de legitimación por pasiva"; "inexistencia de nexo causal"; "carga de la prueba"; "insuficiencia de la*

prueba para demostrar perjuicios y cuantificación exagerada"; "irreal tasación de perjuicios".

Sobre los hechos del llamamiento en garantía indicó de su mayoría que eran ciertos, y afirmó que se atenía a lo que se demostrara al interior del proceso sobre la póliza de responsabilidad, en relación con su clausulado.

Propuso las siguientes excepciones en relación con el llamamiento:

- **Inexistencia de obligación al no existir responsabilidad imputable al asegurado:** de conformidad con las excepciones de fondo formuladas a la demanda no es posible ejercer condena alguna sobre el asegurado, ya que no fue responsable de los daños reclamados.

- **Límite de la suma asegurada y reembolso:** en el eventual caso de ser condenado el asegurado, la llamada en garantía responde reembolsando por el valor correspondiente hasta el monto total de la suma asegurada por evento, pactada en la póliza de responsabilidad, determinando si se hubiesen hecho otros pagos con anterioridad por indemnizaciones a la misma póliza dentro de la vigencia respectiva.

- **Exclusiones contractuales:** insistió que debe tenerse en cuenta lo pactado en la póliza respecto de las exclusiones por perjuicios extrapatrimoniales.

- **Deducible pactado:** en el evento remoto y eventual de ser condenado el asegurado, las llamadas en garantía responden reembolsando por el valor correspondiente hasta el monto consignado de la suma asegurada por evento.

- **Genérica.**

AXA COLPATRIA (llamada en garantía por el departamento de Caldas)**:** sobre los hechos de la demanda adujo que no le constaban, pero manifestó que se oponía a las pretensiones afirmando que no existían fundamentos fácticos o jurídicos que demostraran la responsabilidad del departamento.

Propuso en relación con la demanda las excepciones de *"falta legitimación en la causa por pasiva"; "carencia de prueba del supuesto perjuicio"; "tasación excesiva del perjuicio"; "cualquier otra excepción que resulte probada dentro del presente proceso en virtud de la ley, conforme al artículo 306 del CPP".*

Frente a los hechos del llamamiento en garantía precisó que la compañía participa del 40% del negocio, es decir que dentro de los valores asegurados está obligada a ese porcentaje, ya que en la póliza figura como coaseguradoras las compañías Allianz, con una participación del 30%, y Seguros del Estado con otro 30%.

Propuso como excepciones al llamamiento en garantía:

- **Inexistencia de obligación indemnizatoria a cargo de AXA Colpatria Seguros S.A:** sin que implique aceptación de responsabilidad propuso esta excepción en virtud de que los riesgos asumidos por ella se encuentran expresamente estipulados en el contrato de seguro base del llamamiento.

- **Límite de la eventual obligación indemnizatoria o de reembolso a cargo de mi representada y a favor de la llamante en garantía por cuenta de la póliza de responsabilidad civil – deducible – cobertura en exceso:** pidió tener en cuenta los límites para los amparos otorgados en la póliza invocada como llamamiento, específicamente limitar el monto de la eventual obligación o de reembolso conforme los valores asegurados.

- **Inexistencia de solidaridad:** el hecho de que exista una póliza no significa que el asegurado sea responsable, ni mucho menos que sea solidario en la obligación de indemnizar a los afectados.

- **Las exclusiones de amparo expresamente previstas en las condiciones generales de la póliza de responsabilidad civil extracontractual que sirvió de fundamento para el llamamiento en garantía:** las condiciones generales de la póliza que recoge el contrato contemplan algunas exclusiones de amparo que en el evento de que se presenten automáticamente eximen a la aseguradora de la obligación de cualquier tipo de indemnización.
- **Deducible pactado entre el departamento de Caldas y las compañías AXA Colpatria, Allianz Seguros y Seguros del Estado:** en caso de que se profiera una remota sentencia donde se establezca falla del servicio el despacho debe aplicar el deducible pactado en las pólizas.

Finalmente, llamó en garantía a Seguros del Estado y a Allianz.

REPRESENTACIONES Y CONSTRUCCIONES PAI LTDA (llamada en garantía por la Asociación Aeropuerto del Café)**:** en relación con los hechos afirmó de su mayoría que no le constaban, y de otros que eran ciertos. En cuanto a las pretensiones se opuso a su prosperidad, al afirmar que el llamado no causó el daño endilgado.

Como argumentos de defensa, procedió a referenciar los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado, especialmente el hecho de la administración para explicar que de acuerdo con las pruebas se logra colegir que no están tipificados los supuestos fácticos de este elemento, al no existir una acción u omisión que pueda imputarse a las entidades demandadas, en tanto las viviendas se encontraban en situación de deterioro previo a la iniciación de las obras, conforme el acta de vecindad que data del 9 de noviembre de 2012, y otras pruebas documentales que relacionó; agregando que tampoco se evidencia un nexo causal entre el actuar de la administración y el daño.

Propuso las excepciones de:

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva por parte de la llamada en garantía, sociedad Construcciones y Representaciones PAI Ltda:** el hecho generador no es atribuible, en tanto el daño existía desde varios meses anteriores al inicio de la obra.

- **Caducidad del medio de control de reparación directa:** indicó que en el presente asunto, conforme los hechos de la demanda, se desprende que el supuesto daño ocurrió cuando se ordenó la evacuación de la vivienda, el 8 de enero de 2013, día en el cual se notificó el acto administrativo, por lo que el término de 2 años se contaría a partir del 9 de enero de 2013, presentándose la caducidad el 9 de enero de 2015; no obstante, el 26 de enero se presentó la solicitud de conciliación, es decir, cuando ya había vencido el plazo para radicar la demanda.

- **Culpa exclusiva de la víctima:** el daño en cuestión es imputable a los propietarios del inmueble pues los mismos obviaron las obligaciones naturales de mantenimiento y cuidado, lo que generó el deterioro a tal punto que amenazaba ruina, por lo que es claro que la sociedad no realizó ningún acto u omisión que pudiera generar el daño antijurídico.

- **Inexistencia de relación causal:** no existe relación de causalidad entre las actuaciones de la sociedad y el resultado dañino que se reclama por los demandantes.

- **Cobro de lo no debido:** el daño no es atribuible a las demandadas y llamadas en garantía.
- **Genérica**.

SEGUROS DEL ESTADO (llamada en garantía por AXA Colpatria): en cuanto al llamamiento en garantía realizado por AXA Colpatria, indicó que en el eventual caso de

una condena solo estaría llamada a responder en el porcentaje pactado en el contrato de seguro, precisando que la póliza expedida en coaseguro no ampara los hechos narrados en la demanda, y por ello deben tenerse en cuenta las cláusulas pactadas en ella.

Propuso las excepciones que denominó *"la póliza expedida por AXA Colpatria en coaseguro con Seguros del Estado y Allianz Seguros no ampara los hechos narrados en la demanda"*; *"coaseguro pactado o cedido"; "sujeción de las partes al contrato de seguro y a las normas legales que lo regulan"; "límite de amparo asegurado bajo la póliza objeto del llamamiento en garantía. Suma asegurada";* y *"deducible a cargo del asegurado".*

ALLIANZ SEGUROS (llamada en garantía por AXA Colpatria): frente a la demanda se opuso a la declaratoria de responsabilidad administrativa que endilgaba a las entidades, al precisar que no había una sola prueba de la que pueda determinarse la participación de cada una de ellas en el daño que la parte demandante pretende sea indemnizado.

En relación con la demanda planteó las excepciones de *"caducidad del medio de control de reparación directa para el departamento de Caldas"; "falta de legitimación en la causa por pasiva del departamento de Caldas"; "inexistencia del daño imputado a las entidades demandadas"; y "ausencia de prueba de los perjuicios alegados".*

Sobre el llamamiento en garantía manifestó que era cierto que entre AXA Colpatria, Allianz y Seguros del Estado se suscribió un contrato de seguros de responsabilidad civil documentado en la póliza nro. 1000164, añadiendo que como en este caso no había prueba de la participación del departamento de Caldas en el daño que la parte demandante pretende sea indemnizado, se oponía a que la compañía fuera condenada al no ampararse el siniestro en la póliza.

Propuso las excepciones de:

- **Inexistencia de cobertura de la póliza nro. 1000164 con la cual mi representada y demás aseguradoras fueron vinculadas al presente proceso:** con base en el artículo 1073 del Código de Comercio, afirmó que en la carátula de la póliza se establece que la vigencia del contrato de seguro que sirvió para el llamamiento inició el 12 de mayo de 2012 y terminó el 1 de enero de 2013, y los hechos sobre los cuales se predica la responsabilidad tienen ocurrencia el 27 de agosto de 2011.

- **No realización del riesgo asegurado en la presente demanda y por ende ausencia de afectación del contrato de seguro:** la obligación de la aseguradora solo nace si efectivamente se realiza el riesgo amparado y no se presenta ninguna de las causales de exclusión.

- **Límites máximos de responsabilidad de las compañías aseguradoras de cara al contrato de seguro que sirvió de base para su vinculación:** precisó que en la póliza que sirvió de base al llamamiento se estipularon condiciones, límites, amparos, exclusiones, sumas aseguradas, deducibles, entre otros, y en tal sentido el juzgador debe ceñirse a lo enunciado para establecer la posibilidad de hacer efectiva la póliza.

- **En la póliza nro. 1000164 expedida por AXA Colpatria en coaseguro con Allianz y Seguros del Estado se pactó un deducible:** sin que implique reconocimiento de responsabilidad alguna, se debe recordar que, en el improbable evento de una sentencia desfavorable a los intereses de la compañía, en el contrato se pactó un deducible que asciende al 10.00% sobre el valor de pérdida.

- **La Póliza de responsabilidad civil extracontractual nro. 1000164 se pactó bajo la figura del coaseguro:** el riesgo conforme el coaseguro se distribuyó entre las compañías Allianz, AXA Colpatria y Seguros del Estado.

FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, mediante sentencia dictada el 9 de octubre de 2024 declaró probada la excepción de caducidad y negó pretensiones, después de plantearse como problema jurídico determinar si existía responsabilidad extracontractual de las entidades demandadas como consecuencia de los daños sufridos por la vivienda de los demandantes, ubicada en inmediaciones de la construcción de la cancha de fútbol del Coliseo del Café y su rampa de acceso.

Relacionó el material probatorio, y seguidamente se adentró a estudiar la caducidad, para lo cual procedió a explicar la diferencia entre daño instantáneo y daño continuado, para concluir que el conteo del plazo para presentar la demanda en acciones de reparación directa debía hacerse en consideración a si el hecho generador producía efectos perjudiciales inmediatos, o prolongados en el tiempo.

Aclaró que, si bien el término de caducidad empezaba a correr a partir de la ocurrencia del hecho u omisión, cuando no podía conocerse en el mismo momento las consecuencias de éstos debía tenerse en cuenta la fecha en la que se determinó que el perjuicio era irreversible y el afectado tuvo conocimiento, es decir, el término de caducidad no podía comenzar a contarse desde una fecha anterior o posterior a aquella en el que el daño había sido efectivamente advertido.

Al descender al caso concreto, precisó que las pretensiones de la demanda se soportaban en el daño que los demandantes consideraban se causó a la vivienda por las obras realizadas por el Consorcio RIAC, por lo que el mismo se vinculaba al momento en que el inmueble comenzó a presentar amenaza de ruina, de conformidad con la orden de desalojo dispuesta mediante la Resolución nro. 0022 del 8 de enero de 2013, confirmada con la Resolución nro. 043 del 16 de enero 2013.

El análisis del material probatorio, junto con lo antes indicado, le permitió afirmar que los demandantes desde antes del desalojo, e incluso antes de que empezaran las obras, ya tenían conocimiento pleno de la materialización del daño, por lo que sería a partir del día siguiente a la expedición del acto administrativo que confirmó la orden de desalojo que se contabilizarían los 2 años de que trataba el literal i) numeral 2 del artículo 164 del CPACA, y en tal sentido, a partir del 19 de enero de 2013 y hasta el 19 de enero de 2015 se tenía el plazo para incoar el medio de control, pero la solicitud de conciliación se radicó el 26 de enero de 2015, es decir, por fuera del límite temporal de la caducidad.

Se plasmó en la parte resolutiva:

> *PRIMERO: Declarar la prosperidad de la excepción de CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL, de conformidad con lo descrito en la parte motiva de este fallo.*
>
> *SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.*
>
> *TERCERO: SIN CONDENA EN COSTAS, por lo considerado. (...).*

RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

Tras relacionar la parte resolutiva del fallo, plasmó como argumentos de inconformidad que el fallador de primera instancia aludió estrictamente al presunto acaecimiento de la caducidad del medio de control solo en relación con los problemas estructurales que se

presentaron en la vivienda, dejando de lado todos los argumentos que fueron presentados en la demanda y la forma en que fueron planteadas las pretensiones, ya que también se hizo mención a la oferta formal de compra del predio, es decir, el que debió ser desalojado por sus propietarios debido al deterioro que se patentizó por los trabajos desarrollados.

Mencionó que esa oferta fue presentada por el secretario General de la gobernación de Caldas, a través de oficio nro. 1455 del 25 de agosto de 2011, evento que no podía ser aislado del relacionado con el desalojo, ya que era claro que existía una oferta formal de compra por parte de la administración departamental con los fines relacionados con los trabajos que ejecutó una de las entidades demandadas, es decir, el Consorcio RIAC, y por ello la omisión en la culminación del procedimiento de enajenación voluntaria, casi a través de una vía de hecho por parte de la gobernación, consistía en no poder realizar ningún tipo de reparaciones sobre este, ni enajenarlo, a la espera de que se concretara la compra por parte del ente departamental.

Precisó que el juez únicamente centró su análisis en la existencia de una posible caducidad sin realizar un estudio de la responsabilidad administrativa en cabeza de los demandados, no solo frente al desalojo de la vivienda, sino a la circunstancia de la incidencia que tuvo en el daño patrimonial reclamado la omisión administrativa por parte de la gobernación, al dejar en el aire, e inconcluso, el procedimiento de enajenación voluntaria.

Citó el auto que en su momento rechazó la demanda por caducidad, y precisó que en él se esgrimió con relación a la oferta formal de compra presentada por el departamento que, por haber sido rechazada por los propietarios del predio, y al no llevarse a cabo la enajenación voluntaria, dicha situación no era generadora del daño, desligándose desde ese mismo momento las circunstancias concernientes al procedimiento de enajenación voluntaria de los bienes inmuebles, conforme la regulación establecida en la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, Decreto 1420 de 1998, y el artículo 58 de la Constitución Política.

Y que lo propio ocurrió con la decisión adoptada en la sentencia de primera instancia, donde aparte de existir una clara variación en cuanto al momento, vale decir, la fecha a partir de la cual consideró que había acaecido la caducidad del medio de control, no se analizó en lo más mínimo la situación planteada en los hechos y las pretensiones referente a la oferta formal de compra del inmueble por parte de la gobernación de

Caldas, con todas las particularidades factuales que fueron esgrimidas, violentando con ello el principio de congruencia.

Bajo ese entendido, aunado al adelantamiento de las obras públicas por parte del Consorcio RIAC, los propietarios consideraron que teniendo una vivienda que era habitable, y de la cual en momento alguno cuando iniciaron las obras se le notificó amenaza de ruina, siguieron expectantes a la espera que se concretara el procedimiento de enajenación voluntaria, entre otras razones porque se vieron compelidos a evitar realizar arreglos en el inmueble, que se encontraba en mal estado por los trabajos efectuados; y tampoco podían enajenar el mismo, bajo el entendido que se encontraba afectado por la realización de obras de desarrollo de los proyectos viales.

Consideró, tras relacionar el material probatorio, que en este caso se evidencia un daño continuado en el tiempo, el cual fue echado de menos por el *a quo*, advirtiendo que la demanda fue presentada dentro de los 2 años siguientes a la fecha en que se produjo la última decisión en lo concerniente al proceso de enajenación voluntaria, lo cual se dio con oficio DS 0645 del 16 de abril de 2013.

Solicitó entonces revocar la sentencia de primera instancia accediendo a las pretensiones de la demanda, declarando imprósperos los medios exceptivos propuestos por la parte demandada y los llamados en garantía, o en su defecto instando al *a quo* a fin de que proceda a dictar nueva sentencia analizando de fondo las circunstancias fácticas y jurídicas que se ventilaron en el proceso, acorde las pruebas decretadas y practicadas, declarando que no ha operado la caducidad del medio de control.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Dentro del término establecido en el numeral 4 del artículo 247 del CPACA, ninguna de las partes se pronunció sobre el recurso de apelación.

CONSIDERACIONES

La Sala no observa irregularidades procedimentales que conlleven decretar la nulidad parcial o total de lo hasta aquí actuado, y procederá en consecuencia a fallar de fondo la litis.

Problemas jurídicos

De acuerdo con los argumentos planteados en el recurso de apelación, considera la Sala que los interrogantes a resolver en esta instancia girarán en torno a determinar:

1. ¿Conforme la teoría del caso de la parte demandante en relación con los hechos dañinos que dan soporte a la responsabilidad del Estado que reclama, se configuró la caducidad del medio de control?

En caso negativo:

2. ¿Se probaron los elementos que la ley y la jurisprudencia han estructurado para imputar responsabilidad a alguna de las demandadas en el acaecimiento del daño reclamado por los demandantes, desalojo de su propiedad, que según su dicho tuvo como génesis las obras adelantadas por el Consorcio RIAC, y el no finiquitarse por parte del departamento de Caldas una oferta de compra que realizó en el año 2011?

En caso de que se halle responsabilidad en cabeza de alguna de las entidades demandadas se deberá analizar:

3. ¿Tienen derecho los demandantes a que se reconozcan los perjuicios reclamados?; ¿se encuentran probados?

Dependiendo de la entidad que resulte condenada se pasará a resolver la situación jurídica de los llamados en garantía, estudiando si existe el deber legal o contractual de alguna de ellas de entrar a responder por la condena impuesta al llamante.

Lo probado

- El certificado de tradición de la matrícula inmobiliaria nro. 100-39869, expedido el 19 de marzo de 2013 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales, da cuenta de un inmueble que se describe como una casa de habitación con su correspondiente solar constante de 12.00 metros de frente por 11.00 metros de centro a fondo, y que linda por el frente con la Avenida 13 de junio; por el occidente con el predio que fue del padre Osorio hoy de otro, o sea por donde pasa la calle sexta; y por los demás constados con el predio de Gabriel Duque hoy de otro; cuya dirección es Avenida 13 de junio, calle 7 # 6-25.
El inmueble fue adquirido mediante Escritura Pública 125 del 24 de noviembre de 1980 por la señora Clara Buitrago de Gallego mediante compraventa.

La última anotación es la siguiente:

ANOTACIÓN: Nro: 6 Fecha 26/1/1998 Radicación 1998-1360
DOC: ESCRITURA 280 DEL: 1/11/1997 NOTARIA UNICA DE PALESTINA VALOR ACTO: $ 1.735.002
ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION : 150 ADJUDICACION EN SUCESION - NOTARIAL
(BOLETA #085722 DE 26-01-98. EXTEMPORANEA #085723 DE 23-01-98)
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real del dominio, I-Titular de dominio incompleto)
DE: BUITRAGO DE GALLEGO ANA CLARA
A: GALLEGO BUITRAGO MARIA NOELIA CC# 25094037 X CUOTA DE $289.167
A: GALLEGO BUITRAGO GILBERTO 4557695 X CUOTA DE $289.167
A: GALLEGO BUITRAGO BERTHA INES CC# 32475618 X CUOTA DE $289.167
A: GALLEGO BUITRAGO MARGARITA CC# 30279920 X CUOTA DE $289.167
A: GALLEGO BUITRAGO JOSE URIEL CC# 15955660 X CUOTA DE $289.167
A: GALLEGO BUITRAGO SIGIFREDO CC# 10259315 X CUOTA DE $289.167
NRO TOTAL DE ANOTACIONES: *6*
SALVEDADES: (Información Anterior o Corregida)
Anotación Nro: 0 No. corrección: 1 Radicación: 2010-100-3-139 Fecha: 14/11/2010
SE ACTUALIZA FICHA CATASTRAL CON LA SUMINISTRADA POR EL I.G.A.C., SEGUN RES. NO. 8589 DE 27-11-2008 PROFERIDA POR LA S.N.R (CONVENIO IGAC-SNR DE 23-09-2008)
FIN DE ESTE DOCUMENTO
El interesado debe comunicar cualquier falla o error en el registro de los documentos

- El oficio 1455 del 25 de agosto de 2011, suscrito por el señor secretario general de la gobernación de Caldas, dirigido a la señora María Noelia Gallego de Buitrago y otros, tenía como referencia *"Oferta de compra por la cual se dispone la adquisición del inmueble identificado con la ficha catastral número 1752-401-00026-0003, y con la matrícula inmobiliaria número 100-39896"*.

En este documento se explicó que en virtud del Plan de Desarrollo se contemplaba la intervención de aproximadamente 582 kilómetros de vías en el departamento a través de pavimentaciones y/o rehabilitaciones, programa que contaba con el apoyo de todos los estamentos del departamento; y que entre los proyectos de desarrollo vial de la región Centro – Sur estaba compuesto por los tramos viales de: 1. Tres puertas – Alto del Paisa; 2. Alto del Paisa – Arauca; 3. La Rochela – Cartagena – La Parroquia; 4. Chinchiná – La Parroquia – Cementerio (Palestina), infraestructura que estaba asociada al desarrollo vial del macroproyecto Aerocafé.

Se plasmó en dicho documento, entre otras cosas, lo siguiente:

> *Dentro de los predios o inmuebles declarados de utilidad pública por la Ley 1228 de 2008 y su decreto reglamentario 2976 de 2010 se ha señalado el localizado en el Municipio de Palestina, identificado con la ficha catastral número 1752-401-00026-0003 y con la matrícula inmobiliaria número 100-*

39869 en la cual usted figura como titular de los derechos reales, lo que motiva la presente oferta de compra.

IDENTIFICACIÓN DEL INMUEBLE
El inmueble objeto de la presente oferta de compra está localizado en la vereda Santagueda Municipio de Palestina identificado con la ficha catastral nro. 1752-401-000026-0003 y con la matrícula inmobiliaria 100-39869 y se trata de una franja de terreno que hace parte de otro de mayor extensión cuyas medidas y linderos según el diseño y avalúo fue elaborado por el INSTITUTO GREOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZA según solicitud radicada en el IGAC bajo el número ER2497 del 06-08-2010 con ficha predial No. 29 son los siguientes # # # por el NORTE con la Calle 7 que es su frente con una longitud de 14.80 metros. Por el ORIENTE en una longitud de 11.10 metros con el predio 0002. SUR en una longitud de 14.40 metros con el predio 0002 y al OCCIDENTE en una longitud de 11.10 metros con la carrera 7.

PRECIO BASE DE NEGOCIACIÓN
El área total de la franja lote AVALUADA ES DE 155.02 metros cuadrados del K1+799 – K1+812 CD con un valor unitario de CIEN MIL ($100.000) pesos el metro cuadrado para un valor total de QUINCE MILLONES SEISCIENTOS DOS MIL ($15.602.000) mas 221.48 metros de vivienda a CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS ($155.000) para un total de TREINTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL CUATROCIENTOS PESOS MCTE ($34.329.400) para un gran total de CUARENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y UN MIL CUATROCIENTOS PESOS MCTE ($49.931.400) de acuerdo con el avalúo practicado por EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, cantidad que será pagada previa firma y protocolización de la escritura respectiva, la que deberá presentarse para el cobro debidamente Registrada y ampliado el Certificado de Tradición a nombre del Departamento de Caldas.
Esta franja se adquiere por proceso de enajenación directa y voluntaria según los términos de que trata el Capítulo III de la Ley 9 de 1989, Capítulo VII de la Ley 388 de 1997, y el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1474 de 2011.
En caso de no llegar a un acuerdo de enajenación voluntaria durante el término de 30 días hábiles establecidos en las normas citadas es obligación legal del Departamento de Caldas dar inicio al procedimiento de la expropiación judicial.
Por lo anterior, y con el fin de dar inicio a los trámites de enajenación voluntaria, es necesario conocer su decisión dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente comunicación, la cual se surtirá en los términos establecidos en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.
(...)

Contra la presente comunicación no procede ningún recursos en la vía gubernativa de conformidad con lo dispuesto en los artículos 61 de la Ley 388 de 1997 y 49 del Código Contencioso Administrativo.

- La anterior comunicación fue notificada el 27 de agosto de 2011 a la señora María Nohelia Gallego Buitrago.

- Se celebró contrato nro. 066 el 16 de octubre de 2012 entre la Asociación Aeropuerto del Café y el Consorcio RIAC, cuyo objeto era la *"construcción por el sistema de precios unitarios sin fórmula de reajuste, de la rampa de acceso y de las obras para la terminación de la cancha de fútbol del Coliseo del Café, ubicado en el municipio de Palestina"*, con un plazo de ejecución de 3.5 meses, contados a partir del acta de inicio.

- El acta de vecindad nro. 3 del 9 de noviembre de 2012, suscrita por el responsable de la unidad social, el representante del contratista, y el representante de la interventoría, realizada por la construcción de las obras derivadas del contrato nro. 066, da cuenta de una visita realizada al inmueble de la señora María Nohelia Gallego, en la calle 7 nro. 6-25.

En este documento se consignó que la vivienda interiormente presentaba alto grado de deterioro y fisuras importantes que amenazaban colapso. En el acápite de observaciones se indicó que en términos generales la vivienda, que según comentaba la señora María Azucena Sánchez Gallego tenía aproximadamente 50 años de construida, presentaba mal estado y se observaban fisuras pronunciadas en paredes que denotaban desplazamiento hacia el barranco con alto grado de deterioro y amenaza de colapso por su falta de mantenimiento y reparaciones locativas, por lo que era importante de la visita dejar constancia de su alto grado de deterioro, que amenazaba colapso en su estabilidad; añadiendo que la visita fue atendida por la hija de la propietaria quien manifestó que no le hacían mantenimiento porque se propuso compra por el proyecto de vía de ingreso al centro poblado.

- Se encuentra documento que data del 12 de diciembre de 2012, identificado como Riac-086-007-2012, suscrito por el representante legal del Consorcio RIAC y dirigido al director de interventoría, relacionado con el contrato de obra 066 de 2012 y los oficios PAI-067-12-016 y PAI-067-12-017, que frente a queja presentada por la señora Gloria Inés Sánchez Gallego respondió que el contratista efectuó visita al predio previo al inicio de las obras, ubicado en la calle 7 nro. 6-25, el día 9 de noviembre de 2012, evidenciando graves daños estructurales en la vivienda ocasionados con anterioridad, dentro de los

cuales se enumeraron: 1. Muros transversales a la fachada principal en bahareque presentan grandes fisuras. 2. Existen humedades en el primer piso contra el barranco de la vía. 3. Los pisos de madera son antiguos con tablillas flectadas, el primer piso con deterioro. 4. En la zona de cocina se observan fisuras que denotan desplazamiento hacia el barranco. 5. Las paredes en bahareque se encuentran en mal estado y amenazan ruina por falta de mantenimiento.

Se agregó que la vivienda tenía cerca de 50 años de construida y se encontraba en mal estado presentando inclinación en la parte de la cocina hacia el barranco.

- Reposa un formato con el logo de la Asociación Aeropuerto del Café denominado *"registro de quejas, reclamos y/o sugerencias"* recibido el 21 de diciembre de 2012 en la asociación, suscrito por la señora Gloria Inés Sánchez Gallego, en el cual indica que, desde el inicio de las obras, la maquinaria pesada utilizada para la remoción de tierra produce movimientos en la estructura de la vivienda en la cual habita, los cuales han hecho que se presenten fisuras.

- Reposa un formato con el logo de la Asociación Aeropuerto del Café denominado *"registro de quejas, reclamos y/o sugerencias"* recibido el 27 de diciembre de 2012 en la asociación, suscrito por la señora Gloria Sánchez Gallego, en el cual solicitaba una solución al problema que se presentaba con la casa de habitación en la dirección calle 7 nro. 6-25, debido a que las fisuras se habían ampliado considerablemente, y según los encargados de la obra la vivienda se encontraba en alto grado de riesgo.

- Reposa un documento de diciembre de 2012, de la Personería Municipal de Palestina, que contiene una recepción de queja presentada el 28 de diciembre de 2012 por parte de Gloria Inés Sánchez Gallego, María Valvanera Hernández García, María del Socorro Hernández García y Oscar Cardona Arango, habitantes y propietarios de las viviendas ubicadas en zona aledaña a la construcción de la rampa de acceso y obras para la terminación de la cancha de fútbol del Coliseo del Café, relacionada con su preocupación por los daños ocasionados en los inmuebles como consecuencia de la realización de la obra.

- Se encuentra un oficio del 29 de diciembre de 2012 suscrito por el secretario de Planeación del municipio de Palestina dirigido al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, relacionado con informe de visita técnica practicada a las viviendas aledañas al sector donde se realizaban las obras, en el cual tras relatar lo evidenciado se

recomendó evacuar de manera inmediata los inmuebles porque se encontraban en alto nivel de riesgo por colapso estructural.

-

- El acta nro. 002 del 4 de enero de 2013, del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo del municipio de Palestina, da cuenta que en sesión realizada ese día se analizó la problemática presentada en el sector de la calle 7 generada por las obras de construcción de rampas de acceso al coliseo y la cancha de fútbol anexa a ese escenario deportivo.

- La Resolución nro. 0022 del 8 de enero de 2013, emitida por el alcalde del municipio de Palestina, ordenó la evacuación inmediata de la vivienda ubicada en la calle 7 nro. 6-25 del barrio San José Alto, propiedad de la señora María Nohelia Gallego Buitrago, Bertha Inés Gallego Buitrago y otros, porque se encontraba en alto riesgo de desplome por colapso estructural. Este acto administrativo fue notificado el mismo 8 de enero de 2013.

- Con Resolución nro. 043 del 16 de enero de 2013 se desató un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución nro. 022 del 8 de enero de 2013, confirmando la misma en todas y cada una de sus partes. Este acto administrativo se notificó el 18 de enero de 2013.

- Con oficio 0645 del 16 de abril de 2013, dirigido a la señora María del Socorro Hernández García, María Valvanera Hernández García y Nohelia Gallego Buitrago, suscrito por el secretario de Infraestructura del departamento, se dio respuesta a derecho de petición informándoles que en su momento a los propietarios de unos predios se les formuló ofertas de compra, siendo objetada, para el caso específico, por la señora María Nohelia Gallego Buitrago mediante escrito del 1 de septiembre de 2011.

Añadió que dichas viviendas fueron afectadas por los actos administrativos que ordenaron el desalojo inmediato, y destacó que, en aras de discusión, si esas ofertas hubieran sido inscritas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la finalidad de esa actuación era impedir jurídicamente cualquier negociación del predio a un tercero diferente a la gobernación, pero que el acto de inscripción no se llevó a cabo; sumado a que por los cambios generados en el proyecto del Aeropuerto de Palestina la gobernación suspendió la compra de predios en el casco urbano, razón que llevó a la administración a cancelar las inscripciones de oferta que había realizado.

- A petición del departamento de Caldas y Liberty Seguros se recepcionaron los interrogatorios de parte de Bertha Inés Gallego Buitrago y Oscar Alberto González Gaviria.

- A petición de la Asociación Aeropuerto del Café y Allianz Seguros se practicó el interrogatorio de parte de María Nohelia Gallego Buitrago.

- A petición de la parte demandante y Allianz Seguros se recepcionaron las declaraciones de Oscar Cardona Arango, María Lorenza Ceballos Agudelo y María Valvanera Hernández García.

- Se presentó junto con la demanda dictamen pericial relacionado con el avalúo comercial del predio objeto de este proceso.

Primer problema jurídico

¿Conforme la teoría del caso de la parte demandante en relación con los hechos dañinos que dan soporte a la responsabilidad del Estado que reclama, se configuró la caducidad del medio de control?

Tesis: la Sala defenderá la tesis que, en este caso se configuró la caducidad del medio de control frente a la responsabilidad que supuestamente se deriva del hecho dañino circunscrito a las obras realizadas por el Consorcio RIAC; pero no se configuró la caducidad del medio de control respecto a la responsabilidad endilgada por el hecho dañino relacionado con la oferta de compra del inmueble presentada por el departamento de Caldas en el año 2011.

Conforme la teoría de la parte demandante, el daño antijurídico que reclama, y por el cual aduce deben responder las demandadas, se concreta en el desalojo de su propiedad ordenado por el municipio de Palestina, el cual tuvo como soporte una visita técnica que se realizó al inmueble y que dejó en evidencia fallas estructurales.

Ese daño, según su dicho, tuvo como génesis dos situaciones: 1. Las obras realizadas en virtud del contrato nro. 066 de 2012, porque en desarrollo de este comenzaron a aparecer fisuras e inestabilidades en el inmueble; y 2. La falta de formalización de la oferta de compra que realizó el departamento de Caldas, porque esto impidió realizar mejoras al bien para detener los daños estructurales, e incluso proceder a su enajenación.

En la sentencia de primera instancia se consideró que acaeció el fenómeno de la caducidad porque se podía concretar el momento exacto a partir del cual los

demandantes tuvieron conocimiento de la materialización del daño, y fue cuando se emitió al acto administrativo que confirmó la orden de desalojo, notificado el 18 de enero de 2013; por lo que el plazo para presentar la demanda, al tenor del artículo 164 del CPACA, vencía el 19 de enero de 2015, pero la solicitud de conciliación se radicó el 26 de enero de ese mismo año, es decir, superado el término legal.

Se evidencia que el juez basó su decisión de declarar la caducidad refiriéndose únicamente a uno de los hechos dañinos que se aducen como causantes del daño, y fueron las obras realizadas por el Consorcio RIAC relacionadas con la construcción de la rampa de acceso al Coliseo del Café y la terminación de la cancha de fútbol, pero nada mencionó sobre la oferta de compra que realizó el departamento de Caldas en el año 2011, y si frente a esta también se había extinguido el plazo para presentar la demanda.

Procederá esta Sala de Decisión a revisar nuevamente el tema de la caducidad, para determinar si se debe confirmar o no la decisión del *a quo*.

Marco jurídico de la caducidad

El artículo 164 del CPACA sobre la oportunidad para presentar demanda con fundamento en el medio de control de reparación directa dispuso en el literal i) del numeral 2:

> *i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.*
>
> *Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición;*

La jurisprudencia ha sido pacífica en señalar que el análisis de la caducidad debe efectuarse de acuerdo con las condiciones particulares de cada caso, en tanto que se pueden enfrentar situaciones en las que: (i) ocurrido el hecho dañoso, inmediatamente se conoce el daño, por su evidente notoriedad; en ese escenario el daño y el conocimiento de este por parte del lesionado son concomitantes, de lo cual se sigue que es ese único momento a partir del cual se debe contar el término de caducidad; o (ii)

cuando se causa un daño, pero el lesionado no tuvo la oportunidad de conocerlo en el momento de su ocurrencia, sino con posterioridad; en este evento será el momento del conocimiento a partir del cual comenzará a computar el referido término.

En el recurso de apelación la parte actora mencionó, además, que se está en presencia de un daño continuado porque el mismo se ha extendido en el tiempo, teniendo en cuenta que este fue inherente al desarrollo de muchas situaciones fácticas que no permiten arribar, sin que exista ningún resquicio de duda, a una fecha o momento exacto de causación.

Sobre la diferencia entre daño continuado y daño instantáneo, el auto del Consejo de Estado del 28 de abril de 2025, de la Subsección B de la Sección Tercera, explicó su diferencia de la siguiente manera:

> *15. En atención a los fundamentos de la demanda y del recurso, es oportuno precisar las diferencias que existen entre el daño continuado y el daño instantáneo, con el fin de determinar la fecha a partir de la cual se debe iniciar el cómputo de la caducidad del medio de control. Al respecto, esta Corporación ha sostenido:*
>
> *"La identificación de la época en que se configura el daño, ha sido un tema problemático, toda vez que no todos los daños se constatan de la misma forma en relación con el tiempo; en efecto, [1] hay algunos, cuya ocurrencia se verifica en un preciso momento, y [2] otros, que se extienden y se prolongan en el tiempo.*
>
> *En relación con los últimos, vale la pena llamar la atención a la frecuente confusión entre daño y perjuicio que se suele presentar; de ninguna manera se puede identificar un daño que se proyecta en el tiempo como por ejemplo la fuga constante de una sustancia contaminante en un río, con los perjuicios que, en las más de las veces, se desarrollan e inclusive se amplían en el tiempo, como, por ejemplo, los efectos nocivos para la salud que esto puede producir en los pobladores ribereños. (...)*
>
> *Finalmente, vale la pena señalar, que no debe confundirse el daño continuado, con la agravación de éste. En efecto, en algunas oportunidades se constata que una vez consolidado el daño (sea este inmediato o continuado) lo que acontece con posterioridad es que éste se agrava, como por ejemplo el daño estructural de una vivienda que se evidencia con grietas y cimentaciones diferenciadas, y tiempo después se produce la caída de uno de sus muros. (...")[1].*
>
> *16. De igual forma, esta Corporación ha diferenciado el daño instantáneo, continuado y sucesivo por causa homogénea o*

[1] Consejo de Estado, 28 de enero de 1994. Expediente No. 8610, reiterada en sentencia del Consejo de Estado, 2 de agosto de 2019, Radicación número: 76001-23-31-000-2003-02005-02(46438)

> *diversa, y ha manifestado que en estos últimos eventos el término de caducidad corre de manera independiente para cada uno de estos daños:*
>
> *"(...) ocurren eventos en los cuales los daños pueden provenir de un [1] acontecimiento de agotamiento instantáneo, pero que también puedan – ocasionalmente– [2] provenir de un hecho que se va produciendo de manera paulatina o progresiva y que esas distintas circunstancias se proyectan, también, en el ámbito de la contabilización del término de caducidad de la acción.*
>
> *[1] En el primer caso no cabe duda en cuanto a que el término para interponer la demanda resarcitoria ha de empezar a contabilizarse a partir del día siguiente a aquel en que se produjo el acontecimiento dañoso (y esta constituye la regla general), pero también puede ocurrir que los efectos del daño se agraven con el tiempo, o que fenómenos sucesivos y homogéneos puedan producir [2] daños continuos. En eventos como estos últimos, se ha señalado por la jurisprudencia, que ha de tenerse cuidado de no confundir la producción de daños sucesivos con el agravamiento de los efectos de un mismo daño, pues en este último evento el término para ejercitar la acción debe empezar a contarse desde el acaecimiento del hecho que le dio origen, [3] y no así cuando los daños se producen de manera paulatina como efecto de sucesivos hechos u omisiones, o causas dañosas diversas, en cuyo caso el término para reclamar la indemnización de perjuicios corre de manera independiente para cada uno de los daños derivados de esos sucesivos eventos[2]. (Subraya fuero del texto original)*

Considera la sala importante determinar, si el daño se pudo conocer por los demandantes inmediatamente se produjo el hecho dañoso o no; recordando que en este proceso el mismo se circunscribe al desalojo de la vivienda producto de la afectación estructural que presentó, el cual, como se expuso, atribuyen a dos eventos, por lo que se pasará a revisar cada uno de ellos.

Obras contratadas por la Asociación Aeropuerto del Café y efectuadas por el Consorcio RIAC. Contrato nro. 066 del 16 de octubre de 2012.

Se desprende del material probatorio que la Asociación Aeropuerto del Café y el Consorcio RIAC celebraron el contrato de obra nro. 066 del 16 de octubre de 2012, el cual tenía por objeto la realización de las obras relacionadas con la rampa de acceso y la terminación de la cancha de fútbol del Coliseo del Café.

Se aduce en el oficio DT 0121 del 27 de febrero de 2013 que el contrato tiene acta de inicio suscrita del 6 de noviembre de 2012; pero en el oficio RIAC-066-007-2012 del 12

[2] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de marzo de 2011, exp. 20109

de diciembre de 2012 se consignó que las obras en la calle 7 comenzaron el 13 de diciembre de ese año. En esta calle es donde se ubica el predio de los accionantes.

También dentro de las pruebas reposa un acta de vecindad del 9 de noviembre de 2012, elaborada con información recopilada tras visitar el predio objeto del proceso, que tenía por finalidad evaluar el estado de las propiedades antes del inicio de las obras por parte del Consorcio RIAC.

En este documento se dejaron plasmados los problemas estructurales que se evidenciaron en el inmueble, como fisuras pronunciadas en paredes que denotaban alto grado de deterioro que amenazaba colapso; información que se replicó en el formato de quejas, reclamos y sugerencias radicadas el 21 y 27 de diciembre de 2012 por la señora Gloria Inés Sánchez Gallego, y en la visita técnica que se llevó a cabo el 28 de diciembre de 2012 por la secretaría de Planeación del municipio de Palestina.

Esta última visita soportó un informe que advirtió sobre el deterioro progresivo en los elementos estructurales y no estructurales de la residencia debido a que fue construida en bahareque artesanal, sin técnica adecuada y falta de mantenimiento, por lo que la vivienda presentaba grietas en los elementos no estructurales y desplome de los elementos estructurales (vigas), y un alto deterioro afectada por la polilla y el pasar del tiempo.

Aunque desde las fechas mencionadas ya se tenía conocimiento de los problemas que presentaba la vivienda de los accionantes, se considera que el momento definitivo para calcular la caducidad se dio cuando se expidieron por parte del municipio de Palestina los actos administrativos que ordenaron el desalojo del inmueble debido al riesgo de que se presentara un desplome por colapso estructural, pues fue precisamente en ese instante que se concretó el daño que se alega en este asunto, al determinarse técnicamente que la vivienda estaba en una situación de riesgo inminente.

Las decisiones de la administración que ordenaron el desalojo fueron adoptadas a través de Resolución nro. 0022 del 8 de enero de 2013, confirmada con Resolución nro. 043 del 16 de enero de 2013, esta última notificada el 18 de enero de 2013.

Para esta Sala, conforme el material probatorio, es posible determinar la fecha en la cual se estructuró el daño, y además calificarlo como instantáneo, descartando la apreciación de que se está frente a uno continuado, porque otra situación es que se haya agravado

con el tiempo, como se ejemplarizó en la providencia citada al aludirse a los problemas estructurales de las viviendas, pero sin que esto le quite su connotación de que se pudo verificar en un preciso momento.

Como se anunció, se tomará como fecha para contabilizar la caducidad el momento en que se notificó el acto administrativo que resolvió un recurso interpuesto en contra de la Resolución 0022 del 8 de enero de 2013, es decir, el 18 de enero de 2013, por lo que será a partir del 19 de enero de 2013, día siguiente a aquel en que quedó en firme el acto administrativo, que se comenzará a contabilizar el plazo para presentar la demanda, de acuerdo con lo señalado en el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, y ello extendería los 2 años hasta el 19 de enero de 2015.

Al revisar los anexos se encuentra que la solicitud de realización de la audiencia de conciliación como requisito de procedibilidad fue presentada el 26 de enero de 2015, esto es, tras haberse superado los 2 años, lo que lleva a concluir que frente a este evento se configuró la caducidad del medio de control, como lo declaró el *a quo*.

Oferta de compra realizada por el departamento de Caldas en el año 2011

El otro hecho dañoso del cual la parte demandante deriva el daño antijurídico que reclama tiene que ver con una oferta de compra que realizó el departamento de Caldas mediante Oficio 1455 del 25 de agosto de 2011.

Esta tuvo su génesis en las obras que se afirmó en ese documento iba a realizar el ente territorial y que estaban relacionadas con el macroproyecto Aerocafé, lo que derivó que varios predios o inmuebles fueran declarados de utilidad pública, entre ellos el identificado con la ficha catastral número 1752-401-00026-0003 y la matrícula inmobiliaria número 100-39869. Oferta de compra que los actores advierten nunca se concretó, y que según su teoría del caso trajo como consecuencia que al inmueble no se le pudieran realizar reparaciones, lo cual agravó los daños estructurales que presentaba y contribuyó al deterioro que finalmente generó el desalojo, agregando que tampoco pudieron enajenarlo.

Frente a este hecho dañoso precisa la parte actora que el plazo para presentar la demanda no debe contabilizarse desde los actos administrativos que ordenaron el desalojo sino desde el Oficio 0645 del 16 de abril de 2013, con el cual el secretario de Infraestructura resolvió un derecho de petición radicado por las señoras María del

Socorro Hernández García, María Valvanera Hernández García y Nohelia Gallego Buitrago, con el cual se les informó que pese a que se formuló la oferta de compra la misma nunca se inscribió en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, y por esto ningún negocio jurídico se llevó a cabo; advirtiéndoles que si en el futuro la gobernación llegara a requerir esos inmuebles procedería a formular las ofertas de compra actualizadas.

Como la parte demandante en su hipótesis del caso centró el daño antijurídico reclamado en el desalojo de la residencia debido a las afectaciones estructurales que se agravaron no solo por la obra realizada sino por la imposibilidad de efectuarle mejoras a la vivienda, o incluso venderla, afirmando que había una prohibición para ello por la oferta de compra presentada y al haberse declarado el bien de utilidad pública, se considera que la caducidad para este evento no debe contabilizarse a partir del acto administrativo que ordenó el desalojo, sino del Oficio 0645 del 16 de abril de 2013, emitido por el secretario de Infraestructura del departamento.

Lo anterior, porque fue a partir de esa respuesta que se conoció de manera verídica y fehaciente por los demandantes que la oferta de compra nunca se inscribió en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, y que el ente territorial para ese momento ya no estaba interesado en adquirir el bien por los cambios generados en el proyecto del Aeropuerto de Palestina.

Aunque no se tiene constancia en el expediente de la fecha de notificación del oficio DS 0645 del 16 de abril de 2013, la parte actora en el recurso de apelación no manifestó una fecha diferente a la de elaboración del documento para contabilizar la caducidad, por lo que los 2 años se contarán a partir del 17 de abril de 2013, lo que hace que el plazo se extienda hasta el 17 de abril de 2015.

La solicitud de realización de la audiencia de conciliación, como se mencionó, se presentó el 26 de enero de 2015, llevándose a cabo la diligencia el 13 de marzo de 2015, y levantándose el acta el 19 de marzo de ese mismo año.

Finalmente, conforme el sello de radicación de demandas de la oficina judicial, esta se presentó el 17 de abril de 2015.

Significa entonces que el medio de control en relación con la responsabilidad extracontractual de las demandadas por una falla del servicio que causó supuestamente

el daño antijurídico reclamado derivado de la oferta de compra que realizó el departamento no caducó, y por esto se modificará el ordinal primero de la sentencia de primera instancia en relación con este punto, para adentrarse a estudiar el fondo del asunto únicamente en relación con este evento.

Segundo problema jurídico

¿Se probaron los elementos que la ley y la jurisprudencia han estructurado para imputar responsabilidad a alguna de las demandadas en el acaecimiento del daño reclamado por los demandantes, desalojo de su propiedad, que según su dicho tuvo como génesis las obras adelantadas por el Consorcio RIAC y el no finiquitarse por parte del departamento de Caldas una oferta de compra que realizó en el año 2011?

Tesis: La Sala defenderá la tesis que en este caso no hay lugar a declarar la responsabilidad de las entidades demandadas, ya que no se acreditó lo real y cierto del elemento de la responsabilidad conocido como daño.

Se aclara que conforme lo resuelto en el anterior problema jurídico, este solo se centrará en revisar si hay responsabilidad de las accionadas derivada únicamente del hecho dañino concerniente a la oferta de compra que realizó el departamento de Caldas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas; norma que le sirve de fundamento al artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo que consagra el medio de control de reparación directa, cuyo ejercicio dio origen al presente proceso y que establece la posibilidad que tienen los interesados de demandar la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

Para analizar la responsabilidad el artículo mencionado no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir en cada caso concreto, de acuerdo con los supuestos fácticos y al material probatorio, el título de imputación que mejor se adaptara para tomar la decisión, sin que deba entenderse que existe la obligación de utilizar frente a determinadas circunstancias uno exclusivo. Esto, en aplicación del principio *iura novit curia*.

Sobre el tema, es variada la jurisprudencia del Consejo de Estado, pero a modo de ejemplo se referencia la siguiente[3]:

> *La Sala Plena de la Sección Tercera, en sentencia de 19 de abril 2012[4], unificó su posición en el sentido de indicar que, en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones, tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que habrá de adoptar.*
>
> *Por lo expuesto, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos títulos de imputación para la solución de los casos sometidos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un mandato que imponga la obligación al juez de utilizar, frente a determinadas situaciones fácticas, un específico título de imputación.*
>
> *En este sentido, en aplicación del principio iura novit curia, la Sala puede analizar el caso bajo la óptica del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado que corresponda a los hechos probados en el proceso, sin que esto implique una suerte de modificación o alteración de la causa petendi, ni que responda a la formulación de una hipótesis que se aleje de la realidad material del caso, o que se establezca un curso causal hipotético de manera arbitraria[5].*

En este caso se demanda la responsabilidad del Estado por no haber concretado la oferta de compra que realizó el departamento de Caldas en el año 2011 sobre el predio de los demandantes, identificado con la matrícula 100-39869, lo cual generó que el inmueble, que presentaba afectaciones en su estructura, no pudiera ser objeto de reparaciones, y mucho menos de enajenación, situación que conllevó a que tuviera que ser desalojado por el riesgo de colapso que se evidenció.

Como no se privilegia un título de imputación frente a un caso concreto, pese a existir antecedentes jurisprudenciales de casos similares donde se acude a uno u otro dependiendo del contexto fáctico y probatorio, y que sirven como fundamento o dan luces para casos análogos, en asuntos como este considera la Sala que lo apropiado es acudir al título de imputación de falla en el servicio, al alegarse un incumplimiento de las

[3] Sección Tercera – Subsección A – providencia del 20 de febrero de 2020 - Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00355-00(48565)
[4] Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2012, expediente 21.515.
[5] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 13 de mayo de 2015, expediente 17.037.

obligaciones legales derivadas de la oferta de compra que de manera formal se realizó a los demandantes.

En la falla del servicio se debe acreditar el daño antijurídico, la imputación y el nexo causal entre esta y aquel; sin perjuicio de que para la demostración de este último elemento las partes puedan valerse de todos los medios de prueba legalmente aceptados, incluso indiciarios. Pero se aclara que por regla general corresponde a la parte demandante la comprobación plena de los hechos de su demanda, en los términos del artículo 167 del CGP, es decir, de los elementos que permiten deducir la responsabilidad.

DAÑO

El daño es el principal presupuesto estructural e imprescindible para estudiar una supuesta responsabilidad, sin cuya existencia y plena probanza en el proceso inhibe al juez continuar estudiando los demás elementos. De tal manera que, sin hesitación alguna, se pueda afirmar que sin daño no puede haber responsabilidad.

Se ha entendido que el daño debe tener la característica de ser resarcible e indemnizable; es entendido jurisprudencialmente como *"el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia causado a alguien, en su persona, bienes, libertad, honor, afectos, creencias, etc., suponiendo la destrucción o disminución de ventajas o beneficios patrimoniales o extra-patrimoniales de que goza un individuo, sin que el ordenamiento jurídico le haya impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carezca de causales de justificación"*[6].

En cuanto a las características de este elemento de la responsabilidad, el Consejo de Estado ha sido enfático en afirmar que el daño resarcible debe ser cierto y no eventual, pues este último no puede ser objeto de reparación. Al respecto la Sección Tercera, Subsección C, en providencia del 18 de junio de 2025, radicado 13001233100020100044301 (64133) explicó:

> *Además, el daño – para que sea resarcible – debe ser cierto41, es decir, que su existencia sea real, demostrada sin duda alguna y no eventual. La certeza del daño supone, pues, un conocimiento claro y seguro de su existencia, dimensión e intensidad, es decir, que aparezca como real y efectivamente causado, porque si se trata de una mera posibilidad de*

[6] Consejo de Estado – Sección Tercera, sentencia del 27 de enero del 2000, M.P: Alier E. Hernández Enríquez.

> *producirse o una hipótesis, no puede erigirse como un daño indemnizable42. Entonces, un menoscabo con carácter eventual y/o hipotético, fundado en suposiciones o conjeturas no es susceptible de ser reparado, pues, los conceptos de eventualidad y certeza son opuestos y el daño, se insiste, debe ser cierto para que satisfaga los requisitos para ser indemnizable43.*

También sobre el daño antijurídico se ha determinado *"(...) es necesario reiterar que el daño antijurídico es el primer elemento de la responsabilidad, y una vez verificada su configuración, se debe determinar si es imputable o no a la entidad demandada, como quiera que aquél es requisito indispensable de la obligación de reparar. En ese orden de ideas, el daño, en su aspecto objetivo, debe ser entendido como la lesión de un derecho, interés o atributo de la persona, sin que exista la necesidad de relacionarlo con la actividad que lo causó, pues es una entidad fenoménica u ontológica que lejos de estar relacionado con el deber ser de las cosas, es un dato objetivo apreciable por los sentidos y, por consiguiente, una entidad natural. De allí que, la mera ocurrencia del daño y su nota de antijuricidad es el presupuesto indispensable que genera el deber de reparar.* (...) *La labor del juez, en principio, se reduce simple y llanamente a la constatación del daño como entidad, como violación a un interés legítimo, esto es, como fenómeno, como dato objetivo o de conocimiento dado por la experiencia, luego, aquél asume una posición axial frente al mismo, lo que imprime el sello de antijurídico o jurídico, y una vez estructurado éste, comprobar la posibilidad de imputación o no, a la entidad demandada*"[7].

Es preciso recordar que a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991 no basta la demostración de la ocurrencia del daño puro y simple para exigir del Estado la obligación de repararlo, sino que se requiere que el mismo sea calificado como antijurídico[8].

La antijuridicidad representa, entonces, la ausencia del deber jurídico de soportarlo por parte de quien lo sufre. El daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere que esté cabalmente estructurado, por tal motivo se torna imprescindible que se acrediten los aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama, a saber: **i)** debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo, como se indicó; **ii)** que se lesione un derecho, bien o interés protegido legalmente por el ordenamiento; **iii)** que sea cierto, es decir, que se pueda

[7] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 30 de marzo de 2011. Consejero Ponente: Dr. Enrique Gil Botero. Exp. 20001-23-31-000-1998-03813-01(18451). Ver también sentencia del 19 de octubre de 2011, de la misma Corporación y Sección, con ponencia de la Dra. Olga Mélida Valle de De La Hoz.
[8] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 22 de junio de 2001. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez. Rad. 05001-23-25-000-1992-3233-01(13233)

apreciar material y jurídicamente, de manera que no puede limitarse a una mera conjetura o alea.

En el caso que convoca la atención del Tribunal ha quedado expuesto con suficiencia respecto al daño que, según la teoría del caso de la parte demandante plasmada en la demanda y reiterada en el recurso de apelación, se alude al desalojo del bien inmueble de su propiedad por el riesgo de colapso debido a los daños estructurales que aseguran no pudieron ser objeto de reparación o mantenimiento en virtud de la oferta de compra realizada por el departamento que no se concretó, lo que también impidió efectuar actos dispositivos, como su venta.

Pese a la afirmación que realiza la parte actora, al revisar el material probatorio, esta Sala no puede concluir que el daño padecido, conforme el hecho dañino alegado por los actores sea el que reclaman, sino que en este caso no se configuró ningún daño que sea resarcible, por lo siguiente.

No hay discusión entre las partes sobre la existencia del predio y la titularidad de este.

Tampoco está en entredicho que el departamento a través del Oficio 1455 del 25 de agosto de 2011, suscrito por el secretario General, presentó una oferta formal de compra a la señora María Nohelia Gallego Buitrago y otros del predio identificado con la matrícula inmobiliaria nro. 100-39869, por un valor total de $49.931.400; informándoseles en ese documento que dentro de los 5 días siguientes a la notificación debían manifestar su decisión. Este documento se notificó el 27 de agosto de 2011.

No se conoce en qué términos se dio respuesta por parte de los demandantes a la oferta de compra, pero acorde a los hechos narrados en la demanda esta no se aceptó porque no estuvieron de acuerdo con el precio ofrecido; afirmación que se corrobora con lo plasmado en el oficio DS 0645 del 16 de abril de 2013, que dio respuesta a un derecho de petición, en el cual se manifestó que la señora María Nohelia Gallego Buitrago objetó la oferta mediante escrito calendado el 1 de septiembre de 2011.

Dentro del expediente no reposan otras pruebas que acrediten qué sucedió con esa oferta de compra entre septiembre de 2011 a enero de 2013, cuando se dio el desalojo, ni al 16 de abril de 2013, cuando se emitió el oficio DS 0645 que resolvió el derecho de petición firmado por María del Socorro Hernández García, María Valvanera Hernández García y Nohelia Gallego Buitrago, relacionado con la oferta de compra.

Pero en el oficio DS 0645 del 16 de abril de 2013 se adujo sobre el predio objeto de este asunto que la oferta presentada no se inscribió en la Oficina de Instrumentos Públicos, actuación que tenía por finalidad legal impedir jurídicamente cualquier negociación del predio con un tercero diferente a la gobernación de Caldas; y además se precisó que como dicha diligencia no se realizó, por los cambios generados en el proyecto, la gobernación había suspendido la compra de predios en el casco urbano del municipio de Palestina, lo que denotaba que no se había realizado negocio jurídico sobre los inmuebles, y que si en el futuro se llegase a requerir alguno de estos se procederían a formular ofertas de compra actualizadas.

Anexo al anterior oficio, aparece un certificado de tradición del 19 de marzo de 2013 correspondiente al inmueble nro. 100-39869, aportado por la parte demandante, en el cual no se evidencia anotación alguna referente a la opción de compra que realizó el departamento, ni cancelación de anotación relacionada con esta oferta.

Es necesario precisar que, en el oficio que contenía la opción de compra también se consignó que, en caso de no llegar a un acuerdo de enajenación voluntaria durante el término de 30 días hábiles, era obligación legal del departamento dar inicio al procedimiento de expropiación judicial, y por ello con esa oferta se comenzaba el trámite de enajenación voluntaria.

No se evidencia prueba relacionada con que, pese a haber presentado objeción al precio de compra y haber transcurrido más de los 30 días hábiles, los demandantes hubieran indagado o requerido al departamento para conocer lo acaecido con la oferta; o hubieran solicitado un certificado de matrícula inmobiliaria para conocer si se había realizado alguna inscripción en este documento. Es de advertir que en la oferta de compra nunca se mencionó que al inmueble no se le podían realizar reparaciones o mejoras, o abstenerse de negociarlo.

Solo hasta el 28 de febrero de 2013, posterior al desalojo, se presentó el derecho de petición al departamento en el cual se mencionó, dentro de los hechos, que se había solicitado a la oficina de planeación municipal el permiso para adecuaciones pero que este no fue otorgado por dicha dependencia argumentando que las viviendas iban a ser objeto de adquisición. Es de resaltar que no hay respaldo probatorio de esa afirmación.

Aparte de lo reseñado, tampoco está en discusión que el municipio de Palestina emitió en enero de 2013 actos administrativos con los cuales ordenó la evacuación de la vivienda ubicada en la calle 7 nro. 6-25, al encontrarse en alto riesgo de desplome.

Se pregunta este Tribunal, conforme lo narrado, cuál fue ese daño, es decir, esa afectación real y cierta que padecieron los demandantes como consecuencia de que el departamento no haya concretado la oferta de compra; sin que pueda responder que fue la imposibilidad de realizar mejoras en el bien, y mucho menos la orden de evacuación, como lo alega la parte actora.

Lo anterior, porque no se probó de ninguna manera que luego de la oferta de compra y antes del desalojo, por evidenciar fallas estructurales o de otro tipo, alguno de los propietarios haya adelantado gestiones ante alguna autoridad para realizar remodelación o trabajos en el inmueble y esto no haya sido posible por existir algún tipo de restricción, pues como se mencionó no hay anotación en el certificado de matrícula inmobiliaria sobre una limitación en relación con los derechos de uso, goce o disposición, y tampoco en el escrito que contiene la oferta de compra se mencionó o realizó advertencia sobre este tema.

También, conforme lo probado, los problemas estructurales salieron a la luz por el acta de vecindad que levantó el Consorcio RIAC el 9 de noviembre de 2012, no porque los actores hayan acreditado que, con anterioridad, eran conocedores del estado del bien e intentaron invertir en él para adecuarlo; mucho menos que hayan tenido alguna opción de venta u otro negocio jurídico; o que tuvieran la posibilidad de entregarlo en arrendamiento, privándose con ello de usufructuarlo.

Aunque no se desconoce que existe la situación ya descrita, es decir, que se realizó una oferta de compra que no se materializó, sí se ignora de manera real y cierta cuáles fueron las consecuencias que de ello se derivaron en relación con el inmueble de los demandantes que haya afectado su derecho de propiedad.

No se puede afirmar que se presenta un daño simplemente por no haberse concretado la opción de compra, y no logra desprenderse una afectación real, menos relacionada con el desalojo; por ello no puede hablarse de que el daño invocado tenga la connotación de cierto, sino que tendría las características de ser eventual e indeterminable.

Se debe hacer hincapié también en que el desalojo del bien por problemas estructurales podría incluso deberse a un actuar negligente de los demandantes, porque de la visita técnica llevada a cabo por la secretaría de Planeación del municipio de Palestina se evidenció deterioro progresivo en sus elementos estructurales y no estructurales por haber sido construida en bahareque, sin una técnica adecuada, y a la falta de mantenimiento, aunado al deterioro por la polilla y el pasar del tiempo.

Ello dejaría entrever que el daño podría no tener la condición de antijurídico, ya que al parecer fueron los mismos actores quienes se colocaron en el deber de soportarlo, teniendo en cuenta que no acreditaron que durante el tiempo que han sido propietarios del predio procedieron a realizarle mejoras o adecuaciones, aun sabiendo el material del que estaba hecho y su antigüedad.

En resumen, para que el daño sea resarcible debe ser cierto, es decir, que su presencia tiene que ser real, demostrada de alguna manera; y esa certeza supone un conocimiento indudable de su existencia, dimensión e intensidad, esto es, que aparezca como efectivamente causado. Por ello un menoscabo eventual y/o hipotético, fundado en suposiciones o conjeturas, no es susceptible de ser reparado, ya que los conceptos de eventualidad y certeza se oponen, y el daño, se insiste, debe ser cierto para que satisfaga los requisitos para ser indemnizable.

Bajo el anterior contexto se observa que en el expediente no existe prueba alguna que permita acreditar, con grado de certeza, que el no perfeccionarse la oferta de compra afectó el bien inmueble de los accionantes, pues a parte de la afirmación de esta situación en la demanda, que es insuficiente para tener por acreditado el daño, no obra ninguna prueba que permita demostrar su causación.

Así las cosas, innecesario se hace revisar los demás elementos de la responsabilidad, ya que como se advirtió el requisito indispensable para declararla es la existencia del daño.

Por sustracción de materia, tampoco se resolverán los demás problemas jurídicos.

Conclusiones de segunda instancia

Se infiere que en este caso se presentó la caducidad del medio de control respecto a la responsabilidad del Estado por el daño antijuridico que alegaron tenía su origen en la realización de las obras por parte del Consorcio RIAC; pero no hay caducidad en relación

con el medio de control frente a la responsabilidad por el daño antijurídico que supuestamente se causó y que se derivó de la oferta de compra presentada por el departamento de Caldas. En este aspecto la sentencia de primera instancia deberá ser modificada en su ordinal primero.

Pero en relación con la responsabilidad del Estado por falla del servicio derivada de esa oferta de compra no se probó el elemento del daño, lo que impide adentrarse a estudiar la imputación y el nexo causal, lo que trae como consecuencia que se deban negar las pretensiones de la demanda, y en este sentido se modificará el ordinal segundo del fallo del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales.

Costas

Conforme al artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, no se condenará en costas en esta instancia, en atención a que no hubo actuación de las partes ante esta Corporación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS,** administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: MODIFICAR EL ORDINAL PRIMERO de la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales el día 9 de octubre de 2024, dentro del proceso de **REPARACIÓN DIRECTA** promovido por **MARÍA NOHELIA GALLEGO BUITRAGO Y OTROS** contra **EL DEPARTAMENTO DE CALDAS Y OTROS,** y como llamados en garantía **LIBERTY SEGUROS Y OTROS,** de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. El numeral quedará así:

DECLARAR LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD del medio de control frente a la responsabilidad endilgada a las demandadas con soporte en el hecho dañino circunscrito a las obras realizadas por el Consorcio RIAC.

SEGUNDO: MODIFICAR EL ORDINAL SEGUNDO de la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales el día 9 de octubre de 2024, según lo expuesto en la parte considerativa. El numeral quedará así:

NEGAR las pretensiones de la demanda en relación con la responsabilidad endilgada a las demandadas por una falla en el servicio derivada de la oferta de compra realizada por el departamento de Caldas en el año 2011.

TERCERO: SIN COSTAS en esta instancia por lo brevemente expuesto.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, envíese el expediente al juzgado de origen; háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático *"SAMAI"*

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada el 31 de julio de 2025, conforme acta 066 de la misma fecha.

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado Ponente

FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN
Magistrado

JORGE HUMBERTO CALLE LÓPEZ
Magistrado

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.