



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

Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado número: 05001-23-31-000-2011-01344-01 (62145)
Demandante: Departamento de Antioquia
Demandados: Margarita María Ángel Bernal, Adriana Patricia Muñoz Londoño y Marino Rafael Castillo Padrón
Referencia: Acción de repetición

Tema: Repetición. Condena solidaria por incumplimiento de obligaciones laborales del contratista.
Subtema 1: Régimen legal aplicable - Ley 678 de 2001. **Subtema 2:** Elemento subjetivo - Culpa grave-. Omisión inexcusable de las funciones de control y vigilancia de la actividad contractual, acreditada.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección, de acuerdo con la prelación dispuesta en sesión del 5 de mayo de 2005¹, procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por las demandadas Adriana Patricia Muñoz Londoño y Margarita María Ángel Bernal, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el nueve 9 de febrero de dos mil dieciocho (2018), que accedió a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El departamento de Antioquia fue condenado solidariamente al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones por el incumplimiento de las obligaciones laborales a cargo del contratista Marino Rafael Castillo Padrón, en el entendido de que el ente territorial tenía la condición de “beneficiario o dueño de la obra”. El apoderado del ente demandante pretende que la suma de condena sea reembolsada por el contratista Marino Rafael Castillo Padrón, por Margarita María Ángel Bernal y Adriana Patricia Muñoz Londoño, quienes para la época ejercían los cargos de secretaria de infraestructura física y profesional universitario “interventor”, por la inexcusable omisión en el ejercicio de sus funciones y violación manifiesta de las normas de derecho.

II. ANTECEDENTES

2.1. El 28 de julio de 2010, el apoderado judicial del departamento de Antioquia presentó demanda en ejercicio de la acción de repetición en contra de Margarita María Ángel Bernal, Adriana Patricia Muñoz Londoño y Marino Rafael Castillo Padrón, para que se declare su responsabilidad patrimonial a título de culpa grave y, como consecuencia, se les condene al pago de novecientos setenta y un millones ochocientos veintisiete mil trescientos treinta y un pesos (\$971.827.331), dinero que el ente territorial debió pagar en cumplimiento de las sentencias dictadas por el Juzgado Séptimo Laboral de Descongestión de Medellín y la Sala Laboral de

¹ Según consta en el acta núm. 15 suscrita en esa fecha por la Sección Tercera de esta Corporación.



Descongestión del Tribunal Superior de Medellín el 26 de junio de 2009 y el 14 de mayo de 2010, respectivamente².

2.1.1. Como **fundamento fáctico** de las anteriores pretensiones, el ente territorial enunció, en síntesis: **(i)** que la Secretaría de Infraestructura Física del departamento de Antioquia suscribió contrato de obra con Marino Rafael Castillo Padrón, el 31 de diciembre de 2003, con el objeto de realizar las obras de protección y recuperación de la banca en la vía Concordia-Betulia, por el término de sesenta días (60) y cuantía de ciento cuarenta millones seiscientos setenta y siete mil cuatrocientos ochenta y cinco pesos (\$140.677.485), con la interventoría de Adriana Patricia Muñoz; **(ii)** la obra inició el 9 de febrero de 2004, pero el plazo fue prorrogado y suspendido en varias ocasiones sin lograr la terminación, motivo por el cual, tras el último vencimiento, el ente territorial profirió resolución de liquidación unilateral fechada el 10 de marzo de 2006; **(iii)** *“desde el comienzo se percibieron las dificultades económicas del contratista (...), con la recepción de oficios de embargos de los créditos por parte de juzgados civiles, como con la cesión que el contratista hizo de los créditos a un tercero”*; **(iv)** el 5 de octubre de 2005, el personal del contratista vinculado para la ejecución de la obra informó a la Secretaría de Infraestructura departamental el incumplimiento de las obligaciones laborales desde el 13 de septiembre hasta el 12 de diciembre de 2004 y, *“en vista de que no se [había] podido conciliar con el contratista”*, solicitó el pago del valor adeudado; la petición de pago de salarios y prestaciones fue reiterada el 24 de noviembre de 2005; **(v)** la Secretaría de Infraestructura, en la resolución de liquidación unilateral, ordenó dar cumplimiento a las órdenes de embargo comunicadas por los juzgados civiles y dispuso pagar a *“Gerardo Díaz Manjarres, cesionario del crédito, la suma de veintiocho millones trescientos cincuenta mil ciento trece pesos (\$28.350.113) por concepto de obra ejecutada”*; **(vi)** Margarita María Ángel Bernal, secretaria de infraestructura, *“se abstuvo de expedir el acto de administrativo declarando el siniestro de incumplimiento para el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones labores (...) La dra. Ángel Bernal se limitó a poner en cocimiento a la aseguradora, acto insuficiente para hacer valer las [garantías]”*; **(vii)** los trabajadores vinculados por el contratista para la ejecución de la obra presentaron demanda laboral, que fue decidida en primera instancia a través de sentencia expedida el 26 de junio de 2009 por el Juzgado Séptimo Laboral de Medellín, en el sentido de condenar solidariamente al departamento de Antioquia y al contratista al pago de los salarios y prestaciones adeudados; **(viii)** el Tribunal Superior de Medellín, por sentencia de 14 de mayo de 2010, revocó la decisión apelada por los trabajadores *“en lo que refiere a la sanción moratoria y en su lugar condena al señor Marino Castillo y solidariamente al departamento de Antioquia a pagar la respectiva sanción moratoria”*³; **(ix)** el comité de conciliación sustentó la decisión de ejercer la acción de repetición en contra de las demandadas *“bajo la forma de culpabilidad de culpa grave contemplada en la definición misma del artículo 6 y el numeral 1 íbidem”*, esto es, por la *“inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones”* y la *“violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho”*.

2.1.2. A modo de **sustento jurídico** de la pretensión de reembolso, el ente territorial hizo referencia a los artículos 6 y 90 de la Constitución Política, 6.1 de la Ley 678 de 2001, conforme al cual la conducta del agente es gravemente culposa por *“una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones”* o por la *“violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho”*⁴, y 4 de la Ley 80 de

² Folio 1 del c. 1.

³ Folio 4 del c. 1.

⁴ Folio 6 del c. 1.



1993, tras lo cual manifestó que el contratista incurrió en un comportamiento gravemente culposo, al incumplir con el deber legal de pagar los salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones del personal empleado para la ejecución de la obra. Las exservidoras también incurrieron en una conducta gravemente culposa al incumplir con los deberes de exigir la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, de iniciar las gestiones para el cobro de las garantías contractuales y de atender el orden de prelación de créditos⁵.

2.2. El Tribunal Administrativo de Antioquia **admitió la demanda** mediante auto de 10 de noviembre de 2011, notificado en debida forma a las demandadas Adriana Patricia Muñoz Londoño y Margarita Ángel Bernal⁶. Posteriormente, el magistrado sustanciador ordenó el emplazamiento de Marino Rafel Castillo, trámite que se realizó a través de publicación en un diario de circulación nacional el 11 de octubre de 2015. El tribunal surtió la diligencia de notificación con el curador *ad litem* designado para representar al señor Marino Rafael Castillo⁷.

2.3.1. El apoderado de Adriana Patricia Muñoz Londoño presentó **escrito de contestación** de la demanda en el que se opuso a las pretensiones, porque para la época en que se elaboró el acta de liquidación del contrato de obra la demandada no desempeñaba el cargo de profesional universitario con funciones de interventoría y, en todo caso, durante el tiempo que las ejerció, las dificultades presentadas *“fueron debidamente denunciadas por la interventora, tal como aparecía en la bitácora del contrato y en los demás documentos”*. En cuanto a la liquidación de las cuentas del contrato, precisó que la división jurídica de la gobernación *“conceptuó que se le debía dar prelación al embargo judicial, y es así como la dra. Ángel Bernal acogió ese concepto”*. Adriana Patricia Muñoz *“en reiteradas ocasiones manifestó su objeción para el pago, toda vez que el contratista no acreditó el pago de los aportes a la seguridad social”*. El apoderado solicitó el llamamiento en garantía de los magistrados del Tribunal Superior de Medellín que condenaron al departamento de Antioquia al pago de sanción moratoria y de las compañías aseguradoras, tanto del contrato de obra como de los servidores de la gobernación⁸.

2.3.2. El apoderado de Margarita María Ángel Bernal propuso las excepciones de *improcedencia de la acción por ausencia de culpa grave de la demandada* y se opuso a las pretensiones al considerar que, *“si bien la demandada no expidió el acto administrativo declarando el siniestro de incumplimiento para el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, sí ejerció una actuación diligente”*, porque informó a las autoridades competentes la evasión del pago de aportes a la seguridad social a cargo del contratista y remitió a la aseguradora Seguros del Estado, el 25 de diciembre de 2005, el oficio presentado por los trabajadores contratados por Marino Rafael Castillo en el que reclamaban el pago de salarios, *“entidad que otorgó seguro de cumplimiento amparando el pago”*. Adujo que la expedición del acto de declaración de siniestro por pago de salarios y prestaciones requiere establecer la existencia del vínculo laboral entre los trabajadores y el contratista, *“lo que le prohíbe pagar sin tener los soportes suficientes o de declarar siniestros sin contar con la suficiente certidumbre sobre la concreción del riesgo”*, máxime cuando la declaración de derechos laborales individuales les compete a los jueces. Afirmó, además, que el acto de liquidación del contrato no tiene entre sus finalidades la retención de sumas de dinero para el pago de acreencias a terceros, *“por cuanto ese no es un asunto que tenga relación*

⁵ Folio 5 vto. del c. 1.

⁶ Folios 195 y 376 del c. 1.

⁷ Folios 412-415, 589, 463 y 471 del c. 2.

⁸ Folio 201 del c. 1.



*alguna con el contrato objeto de liquidación (...), no puede tener el carácter de un concurso de acreedores del contratista o transformarse en él*⁹.

2.3.3. El curador *ad litem* designado al demandado Marino Rafael Castillo Padrón se opuso a las pretensiones por ausencia de dolo o culpa grave y propuso la excepción de *cobro de lo no debido* por falta de acreditación de los presupuestos de procedencia de la pretensión de reembolso, *“pues el mero pago no tiene como consecuencia la responsabilidad de los demandados”*¹⁰.

2.4. El magistrado sustanciador, por auto de 30 de enero de 2017, **rechazó el llamamiento en garantía** solicitado por la demandada Adriana Patricia Muñoz, porque no subsanó la petición para indicar el nombre de las compañías aseguradoras y aportar prueba sumaria de la relación jurídica con los llamados¹¹. En la **etapa probatoria** incorporó los documentos allegados por las partes, ordenó expedir oficios, denegó la práctica de testimonios y ordenó la declaración de parte solicitada por el departamento de Antioquia, prueba que no se practicó por inasistencia de los declarantes¹².

2.4.1. En la etapa de **alegaciones**, el curador *ad litem* de Marino Rafael Castillo reiteró lo expuesto en la contestación de la demandada frente a la ausencia del presupuesto de procedencia subjetivo de la pretensión de reembolso¹³. El apoderado del departamento de Antioquia afirmó que se encuentran acreditados los elementos objetivos y subjetivos para imponer condena patrimonial en contra de los demandados, porque el actuar negligente de las servidoras públicas permitió que el contratista *“defraudara las arcas del departamento”* con los daños colaterales generados por el desconocimiento de sus obligaciones laborales, que resultaron *“más gravosas aún que el propio incumplimiento del contrato”*¹⁴. El procurador rindió concepto en el que solicitó acceder a las pretensiones por la inexcusable omisión de las funciones a cargos de las exservidoras del departamento y el incumplimiento de las obligaciones laborales a cargo del contratista¹⁵.

2.5. **El Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia del 9 de febrero de 2018, accedió a las pretensiones** al encontrar demostrados los cuatro presupuestos de estimación de las pretensiones de repetición, así: (i) la decisión judicial que condenó solidariamente al departamento de Antioquia al pago de salarios, prestaciones sociales y sanción moratoria por pago tardío de las cesantías a favor del personal vinculado por el contratista para la ejecución del objeto estipulado en el contrato de obra pública; (ii) el pago total de la condena dispuesto en la resolución que ordenó el cumplimiento de la orden judicial y en la constancia de la Secretaría de Hacienda departamental, por valor de novecientos sesenta y dos millones ciento dieciocho mil ciento veintiún pesos (\$962.118.121); (iii) la condición de exservidoras públicas de las demandadas Margarita María Ángel y Adriana Patricia Muñoz, en ejercicio de los empleos de secretaria de infraestructura e interventora, y del contratista Marino Rafael Castillo Padrón, a cargo de funciones públicas en virtud del contrato de obra suscrito por él y el ente territorial; (iv) la conducta dolosa o gravemente culposa de los demandados¹⁶.

⁹ Folio 224 del c. 1.

¹⁰ Folio 471 del c. 2.

¹¹ Folio 479 del c. 2.

¹² Folios 480 y 530 del c. 2.

¹³ Folio 533 del c. 2.

¹⁴ Folio 536 del c. 2.

¹⁵ Folio 542 del c. 2.

¹⁶ Folio 552 del c. ppal.



2.5.1. En cuanto a la conducta de Marino Rafael Castillo Padrón, afirmó que “se considera dolosa”, en tanto era su obligación el pago de los salarios y prestaciones sociales al personal “por él subcontratado para la ejecución de las obras del contrato 2003-CO-20-0286” que, al incumplir, causó la condena judicial laboral que se hizo extensiva al departamento de Antioquia, “no porque éste haya incurrido en alguna conducta reprochable, sino en virtud de la solidaridad laboral existente entre ambos”.

2.5.2. Frente al comportamiento de Margarita María Ángel Bernal, consideró que encaja en una conducta gravemente culposa al configurar una inexcusable omisión de las funciones a su cargo como secretaria de infraestructura, en específico, por no advertir el incumplimiento del contratista por causa del impago de acreencias laborales al personal por él contratado, no expedir el requerimiento para iniciar el proceso sancionatorio “y simultáneamente (...), se reportara en debida forma el siniestro de incumplimiento (...). Si se hubiera actuado oportuna y diligentemente, se hubiera reportado el siniestro de incumplimiento desde el inicio y hecho efectiva la garantía oportunamente, además, de haber hecho uso de los mecanismos de que goza la administración, se hubiese por lo menos evitado el incremento ostensible de las sumas adeudadas”. Respecto a la prelación de créditos aplicada en el acto de liquidación unilateral del contrato, observó que, si bien es cierto la Dirección Técnica Jurídica de la gobernación afirmó que debía darse cumplimiento a la orden de embargos, también indicó que los remanentes debían ser retenidos para cubrir las obligaciones laborales, instrucción que no aparece plasmada en la decisión administrativa.

2.5.3. Respecto a la conducta de Adriana Patricia Muñoz, adujo que encuadra en la presunción de culpa grave por encontrarse demostrado que incumplió sus obligaciones como interventora al considerar que, aun cuando no intervino en la entrega del anticipo del 50% del valor del contrato, debió advertir el riesgo generado por el impago de salarios a los trabajadores vinculados por el contratista y evitar su ocurrencia “recomendando la suspensión inmediata del contrato, la declaración de siniestro y consiguiente reclamación a la compañía aseguradora”.

2.5.4. En lo concerniente al monto a reembolsar conforme al grado de participación de los demandados en el hecho generador de la condena, el tribunal determinó que el contratista debía asumir el 80% de la suma de condena y las demandadas el 20% restante en partes iguales, esto es, la suma de ciento veintinueve millones ochocientos cuarenta y seis mil setecientos cuarenta y nueve pesos (\$129.846.749), cada una.

2.6.1. **Adriana Patricia Muñoz** Londoño interpuso **recurso de apelación** en el que expuso las siguientes razones de inconformidad: (i) que no se encuentra plenamente demostrada la condición de interventora ni la manera en que esa figura “se entendía al interior de la gobernación”; (ii) que tampoco se demostró que hubiera tenido conocimiento de los oficios de embargo que afectaban los créditos del contratista, pues “llegaban a la secretaría de Hacienda sin que se haya acreditado la remisión de los mismos” (iii) que el incumplimiento del pago de salarios por parte del contratista sólo se conoció con el oficio presentado por los trabajadores el 3 de octubre de 2005 y sus funciones como profesional universitario de la dirección de infraestructura de la gobernación cesaron el 4 de noviembre de 2004; (iv) que en el contrato no se pactaron pagos mensuales, sólo se pactó un pago “a la hora de la liquidación”, evento que ocurrió cuando la demandada “no cumplía papel alguno de interventoría”, pues su nuevo nombramiento fue en el cargo de técnico código 401, en cuyo ejercicio solicitó al contratista presentarse para liquidar el contrato y



“demostrar el pago de los aportes parafiscales y los paz y salvo del personal que laboró en el contrato”¹⁷.

2.6.2. **Margarita María Ángel Bernal** sustentó la inconformidad con la sentencia de primera instancia en los siguientes términos: (i) que la demandada no podía aplicar la prelación de créditos en el acto administrativo de liquidación del contrato, porque no existía certeza sobre la existencia de las obligaciones laborales incumplidas, máxime cuando esa declaración es competencia exclusiva del juez del trabajo, “*por tanto no se reunía una de las condiciones de la noción de riesgo*”; (ii) que el oficio presentado por los trabajadores del contratista ante la gobernación fue comunicado a la aseguradora Seguros del Estado el 23 de diciembre de 2005, “*con lo cual queda demostrada la oportunidad en la reclamación*”; (iii) que el hecho que dio lugar a la condena devino por el incumplimiento de las obligaciones laborales a cargo del contratista, motivo por el que debió asumir el pago total de la pretensión de reembolso no sólo el 80% “*en una distribución que carece de explicación*”; (iv) que la condena solidaria en el proceso laboral operó por virtud de la ley, “*nada tiene que ver con una presunta culpa grave*”¹⁸.

2.7. El recurso de apelación interpuesto por las demandadas Adriana Patricia Muñoz Londoño y Margarita María Ángel Bernal fue concedido por el tribunal¹⁹ y admitido por esta Corporación mediante auto de 28 de septiembre de 2018²⁰. En auto posterior se corrió **traslado para alegaciones** de las partes y el concepto del Ministerio Público²¹. Esa oportunidad fue aprovechada las demandadas, quienes reiteraron lo expuesto en el recurso de apelación y por el ente territorial, que solicitó confirmar la sentencia recurrida²². El Ministerio Público, a través del **Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, Nicolás Yepes Corrales**, quien actualmente forma parte de esta Subsección, presentó concepto en el que solicitó confirmar la sentencia apelada porque, a su juicio, Adriana Patricia Muñoz Londoño incurrió en una conducta gravemente culposa por inexcusable omisión de sus funciones, pues, en condición de interventora del contrato, no reportó la cesación de pagos laborales por parte del contratista y tampoco lo hizo cuando rindió informe final para la liquidación, “*determinando el paz y salvo entre las partes contratantes*”. Margarita María Ángel Bernal incurrió en igual conducta porque omitió hacer uso de las herramientas jurídicas que prevé la ley para atender el pago de las acreencias laborales del personal vinculado por el contratista para la ejecución de la obra, como era declarar el siniestro al momento de la liquidación del contrato e iniciar el cobro de la garantía contractual²³.

2.8. El **Magistrado Nicolás Yepes Corrales manifestó su impedimento** por haber rendido concepto en este asunto en condición de agente del Ministerio Público, Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado. Los magistrados William Barrera Muñoz y Jaime Enrique Rodríguez Navas —sin la intervención del magistrado Nicolás Yepes Corrales, quien se apartó de la Sala cuando este punto fue debatido— resuelven declarar **fundado** el impedimento manifestado por el magistrado, porque la situación descrita está enmarcada en la causal descrita en el artículo 141.12 del Código General del Proceso.

III. PROBLEMA JURÍDICO

¹⁷ Folio 577 del c. ppal.

¹⁸ Folio 590 del c. ppal.

¹⁹ Folio 598 del c. ppal.

²⁰ Folio 609 del c. ppal.

²¹ Folio 611 del c. ppal.

²² Folios 612, 617 y 624 del c. ppal.

²³ Folio 626 del c. ppal.



3.1. De acuerdo con el artículo 320 del Código General del Proceso (CGP) — aplicable en esta instancia conforme a la jurisprudencia unificada²⁴— el *"recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión"*. En razón a ello, la competencia funcional de la Sala, como juez de segundo grado, consiste en *"pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley"*, como lo establece el artículo 328 del CGP.

Esclarecido lo anterior, se debe recordar que, como lo planteó el *a quo*²⁵, la estimación de las pretensiones de repetición pende de la constatación de la concurrencia de cuatro (4) presupuestos, a saber: (i) la condición de servidor o ex servidor público de la persona contra la que se repite; (ii) la obligación reparatoria a cargo del Estado; (iii) el pago efectivo de la obligación y, (iv) la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público. Siendo los primeros tres elementos de carácter objetivo y el último de carácter subjetivo²⁶.

Siguiendo el anterior lineamiento, se verifica que en la sentencia recurrida el juzgador de primera instancia encontró acreditados todos los presupuestos de prosperidad de la pretensión de repetición y decidió condenar a las demandadas al pago del 20% de la pretensión de reembolso, en atención al grado de participación en el hecho que originó la condena en contra del departamento de Antioquia. La decisión referida fue apelada por dos de las accionadas en lo concerniente a la configuración del elemento subjetivo (culpabilidad).

3.2. Así entonces, al haber quedado zanjada la litis sobre los tres presupuestos objetivos requeridos para la prosperidad de la pretensión de repetición, así como sobre la responsabilidad del contratista Marino Rafael Castillo Padrón, la Subsección procederá a determinar si se encuentra acreditado el elemento subjetivo frente a las recurrentes, que constituye el marco de juzgamiento de la segunda instancia. En consecuencia, la Sala, en función de los cargos de alzada y de la competencia que le asiste, procede a resolver el siguiente problema jurídico:

3.2.1. ¿Las actuaciones de Adriana Patricia Muñoz Londoño y Margarita María Ángel Bernal, en condición de servidoras públicas de la Secretaría de Infraestructura del departamento de Antioquia a cargo de la interventoría y vigilancia del contrato de obra pública suscrito con Marino Rafael Castillo Padrón, repercutieron en el hecho que dio lugar a la condena solidaria impuesta en contra del ente territorial derivada del incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista, por la inexcusable omisión de sus funciones?

Para dar respuesta al anterior interrogante, la Sala deberá determinar cuál fue el grado de participación de las demandadas en el hecho que dio lugar a la condena judicial en contra del departamento de Antioquia, con lo cual dará contestación

²⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, auto del 25 de junio de 2014, exp. 49299.

²⁵ Apartado 2.5.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 5 de diciembre de 2006, exp. 22056; Sección Tercera, sentencia del 27 de diciembre de 2006, exp. 22099; Sección Tercera, sentencia del 3 de octubre de 2007, exp. 24844; Sección Tercera, sentencia del 26 de febrero de 2010, exp. 30329; Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, exp. 25694; Sección Tercera, sentencia del 28 de abril de 2011, exp. 33407; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de julio de 2017, exp. 55025; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 18 de junio del 2018, exp. 54692; Sección Tercera, Subsección C; sentencia del 9 de julio de 2018, exp. 58789; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 31 de enero de 2020, exp. 42037.



asimismo al cargo de la alzada planteado por Margarita María Ángel Bernal sobre la distribución del monto a reintegrar.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. La **jurisdicción** de lo contencioso administrativo conoce de los procesos de repetición, según lo prescrito por el artículo 7 (inciso 1º) de la Ley 678 de 2001²⁷. En consonancia con lo anterior, esta Corporación es **competente** para desatar el recurso de apelación interpuesto conforme a lo establecido por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)²⁸, así como por lo previsto en el mencionado artículo 7 (inciso 3º) de la Ley 678 de 2001.

4.2. En lo concerniente al plazo para el ejercicio oportuno de la acción se encuentra demostrado que empezó a correr cuando se encontraba en vigor la Ley 678 de 2001²⁹ y el Código Contencioso Administrativo (CCA), pues la sentencia condenatoria que sustenta la pretensión de reembolso fue dictada por el Tribunal Superior de Medellín el catorce (14) de mayo de dos mil diez (2010). En ese escenario, resulta aplicable la previsión de los artículos 136.9 del CCA³⁰ y 11 de la Ley 678 de 2001³¹, conforme a los cuales el medio de control de repetición tiene un término de caducidad de dos (2) años contados a partir del día siguiente a aquel en el que el organismo hubiera pagado la condena o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del CCA³².

En el caso bajo estudio se encuentra acreditado que el departamento de Antioquia efectuó el pago de la condena el cuatro (4) de noviembre de dos mil diez (2010), por la suma de novecientos sesenta y dos millones ciento dieciocho mil ciento veintiún pesos (\$962.118.121), según consta³³: (i) en la resolución No. 0111708 de 12 de octubre de 2010, expedida por la Secretaría de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional del departamento de Antioquia, a través de la cual dio cumplimiento a la sentencia condenatoria expedida el 14 de mayo de 2010; (ii) en la orden de pago

²⁷ LEY 678 DE 2001. "Artículo 7. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición. Será competente el juez o tribunal ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado de acuerdo con las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

Cuando la reparación patrimonial a cargo del Estado se haya originado en una conciliación o cualquier otra forma permitida por la ley para solucionar un conflicto con el Estado, será competente el juez o tribunal que haya aprobado el acuerdo o que ejerza jurisdicción territorial en el lugar en que se haya resuelto el conflicto.

[...]."

²⁸ CPACA. "Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales administrativos [...]."

²⁹ Según el artículo 31 de la Ley 678 de 2001, "La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias", y ésta fue publicada en el Diario Oficial No. 44.509 de 4 de agosto de 2001.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, que declaró exequible la expresión "contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad", contenida en el numeral 9º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, "bajo el entendido que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo."

³¹ Ley 678 de 2001, artículo 11. "La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública.

Cuando el pago se haga en cuotas, el término de caducidad comenzará a contarse desde la fecha del último pago, incluyendo las costas y agencias en derecho si es que se hubiere condenado a ellas."

³² CCA, art. 177. Efectividad de condenas contra entidades públicas. (...) Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para el cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.

³³ Folios 166, 170 y 171 del c. 1.



No. 11560 de octubre de 2010, expedida por la Secretaría de Hacienda departamental; (ii) en la certificación de transferencia expedida por la misma secretaría el 4 de noviembre de 2010. Como la demanda que inició este contencioso fue radicada el veintiocho (28) de julio de dos mil once (2011)³⁴, esto es, dentro de los dos años siguientes al pago total de la condena, **el medio de control de repetición se considera ejercido oportunamente.**

4.3. En cuanto a la **legitimación en la causa**, está acreditado que la acción de repetición fue ejercida por el apoderado designado por la secretaria general del departamento de Antioquia, encargada de la representación judicial del ente territorial³⁵. Entonces, al ser el departamento de Antioquia el ente que pagó la condena judicial objeto de la pretensión de reembolso, le asiste legitimación por activa³⁶.

Con respecto a las recurrentes Adriana Patricia Muñoz Londoño y Margarita María Ángel Bernal, se encuentra demostrado con las certificaciones laborales allegadas al expediente, que prestaron servicio al departamento de Antioquia para la época en que ocurrió el hecho que dio lugar a la condena, en los cargos de profesional universitario y técnico, y secretaria general de infraestructura, respectivamente, motivo por el que se encuentran legitimadas en la causa por pasiva³⁷.

Régimen jurídico aplicable al asunto

4.4. Esta Corporación ha precisado que, en virtud del principio de irretroactividad, la Ley 678 de 2001 se aplica a los hechos ocurridos a partir de su vigencia y hasta el momento de su derogación sin desconocer que, excepcionalmente, puede tener efectos retroactivos³⁸. En ese orden, si los hechos o actuaciones que dieron lugar a la imposición de la condena ocurrieron con anterioridad a la vigencia de la Ley 678 de 2001, continuarán rigiéndose por la normativa anterior³⁹, pero si ocurrieron con posterioridad, será la ley citada la que rija el análisis del dolo o la culpa grave del demandado y no las nociones generales aplicables en el régimen anterior, *“sin perjuicio de que, dada la estrecha afinidad y el carácter civil que se le imprime a la acción en el artículo 2° de la misma ley, excepcionalmente se acuda al apoyo del Código Civil y a los elementos que la doctrina y la jurisprudencia han edificado en punto de la responsabilidad patrimonial, siempre y cuando no resulte irreconciliable con aquella y los fundamentos constitucionales que estructuran el régimen de responsabilidad de los servidores públicos (artículos 6, 121, 122, 124 y 90 de la*

³⁴ Folio 10 del c. 1.

³⁵ Folios 11, 12 y 14 del c. 1.

³⁶ Ley 678 de 2001, artículo 8. *“Legitimación. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la Ley. Si no se iniciare la acción de repetición en el término y por la entidad facultada que se menciona anteriormente, podrá ejercitar la acción de repetición: 1. El Ministerio Público. 2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o quien haga sus veces”.*

³⁷ Folios 177 y 178 del c. 1. (Certificaciones expedidas por la Secretaría de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional de la Gobernación de Antioquia).

³⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia del 8 de mayo de 2007, exp. 30330.

³⁹ *“Las normas sustanciales aplicables para dilucidar si se actuó con culpa grave o dolo serán las vigentes al tiempo de la comisión de la conducta del agente público, que es la que constituye la fuente de su responsabilidad patrimonial frente al Estado, en cuyos eventos es necesario remitirse directamente al criterio de culpa grave y dolo que plantea el Código Civil //Frente a estos conceptos, el Consejo de Estado ha dicho que para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el Código Civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6° y 91 de la Constitución Política acerca de la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos. //Es igualmente necesario tener en cuenta otros conceptos como los de buena fe, contenidos en la Constitución Política y en la ley, a propósito de algunas instituciones, como por ejemplo contratos, bienes y familia”.* CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 18 de junio de 2018. Expediente No. 54692



Constitución Política). Como en este caso el hecho que dio lugar a la condena por incumplimiento de obligaciones laborales se estructuró a partir del 13 de septiembre de 2004, **la normativa aplicable a los aspectos sustanciales también lo es la Ley 678 de 2001.**

Consideraciones relativas al problema jurídico

4.5. En relación con el presupuesto subjetivo de procedibilidad de la acción, las recurrentes expusieron que las actuaciones ejercidas en las etapas de ejecución y liquidación del contrato se ajustaron a sus competencias laborales y a las previsiones que impone la ley frente al incumplimiento del pago de salarios y prestaciones al personal vinculado por el contratista para la ejecución del contrato de obra.

En punto a la calificación de la conducta, es pertinente recordar que la condena en contra del Estado no demuestra, automáticamente, el dolo o la culpa grave del funcionario involucrado en el hecho o actuación que dio lugar al fallo condenatorio, pues el criterio del juez de esa causa, no ata al juez de la repetición⁴⁰ al tratarse esta última acción de un verdadero juicio de responsabilidad subjetiva y personal del servidor, que imposibilita extrapolar las conclusiones en torno a la circunstancia que motivaron la condena en contra del organismo, en tanto se centra en la valoración del comportamiento del agente conforme a las pruebas legalmente acopiadas, cuyo mérito y resultados pueden diferir del que tuvieron los medios probatorios allegados al proceso judicial que sustentó la pretensión de reembolso⁴¹.

En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en reciente sentencia de unificación⁴², en la que, además de reiterar que en el juicio de responsabilidad patrimonial del funcionario se excluye la extrapolación del juicio de condena en contra del Estado, puso de presente la existencia de unos presupuestos constitucionales de procedencia de la pretensión de reembolso que, en lo atinente al elemento subjetivo, implica que el agente, en el marco de la normatividad vigente para la época en que se presentó el daño antijurídico, hubiera pretendido o querido *“la realización de un hecho ajeno a las finalidades del Estado”* (dolo)⁴³, o hubiera incurrido en una actuación calificable como *“una infracción directa a la Constitución o a la ley”* o como *“una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones”* (culpa grave)⁴⁴.

Asimismo, la Corte precisó que el juez contencioso debe analizar y calificar, en forma independiente, el comportamiento del servidor o ex servidor para establecer: (i) si la actuación está directamente relacionada con el hecho o daño que motivó la condena judicial o acuerdo conciliatorio objeto de la pretensión de reembolso, (ii) si el comportamiento fue determinante en su ocurrencia, teniendo en cuenta las funciones descritas en la ley y el grado de diligencia atribuible al servidor público en razón de los requisitos del cargo, la jerarquía o la retribución económica recibida y, (iii) el valor a reintegrar a partir del grado de participación del agente en el hecho dañoso.

⁴⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia de 3 de diciembre de 2007, exp. 29.222.

⁴¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 29 de noviembre de 2019, exp. 43056.

⁴² Corte Constitucional, sentencia SU-354 de 26 de agosto de 2020.

⁴³ Ley 678 de 2001, artículo 5. **Dolo.** *“La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.”*

⁴⁴ Ley 678 de 2001, artículo 6. **Culpa grave.** *“Se presumirá que la conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.”*



4.6. En línea con el breve derrotero normativo y jurisprudencial expuesto, la Sala observa que la atribución de responsabilidad patrimonial a las demandadas se cimentó en la conducta gravemente culposa en la que incurrieron por la inexcusable omisión del ejercicio de sus funciones durante la ejecución y liquidación del contrato de obra pública que, en opinión del organismo accionante, dio lugar a la condena solidaria impuesta en contra del departamento de Antioquia por el incumplimiento de las obligaciones laborales a cargo del contratista.

El juez séptimo laboral del circuito de Medellín, al sustentar la solidaridad de la condena impuesta en contra del contratista Marino Rafael Castillo Padrón y el departamento de Antioquia, se remitió a lo previsto en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo (en adelante CST), sobre la responsabilidad solidaria del contratista y *“del beneficiario o dueño de la obra, por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a los trabajadores”*⁴⁵.

Al respecto, el juez laboral precisó que la aplicación de la regla de solidaridad presupone la existencia de dos relaciones, *“por un lado, entre el trabajador y el contratista independiente (puro carácter laboral) y la preexistente entre el contratista y la beneficiaria de la obra (que no deja de ser una vinculación de índole civil)”*. Una vez constató la existencia de las dos relaciones referidas, impuso condena solidaria en contra del contratista y del ente territorial, este último como beneficiario de la obra, por el pago de los salarios y prestaciones sociales adeudados a los trabajadores vinculados para la ejecución del objeto contractual, por el periodo comprendido entre el 13 de septiembre y el 12 de diciembre de 2004 y los *“absolvió”* de la sanción moratoria por no encontrar demostrada la mala fe⁴⁶.

Finalmente, en lo relacionado con el llamamiento en garantía de la sociedad Compañía de Seguros del Estado S.A., fundamentado en la póliza de seguro de cumplimiento ante entidades estatales nro. 046550065, que cubre el amparo por prestaciones sociales por la suma de \$7.033.874 bajo la vigencia del 08/01/2004 a 08/03/2007, que se encuentra a folio 71 del expediente, encuentra la presente dependencia judicial que aquella debe salir en defensa, puesto que se trata de un contrato civil de seguro, donde expresamente se encuentra asegurado el riesgo demandado, a más téngase en cuenta que la demanda se presentó estando en vigencia el campo de protección del seguro. Razones por las cuales se ha de autorizar a la entidad asegurada, Departamento de Antioquia, para que recobre dichas sumas, hasta el monto de las sumas aseguradas.

El Tribunal Superior de Medellín, a través de sentencia de 14 de mayo de 2010, resolvió el recurso de apelación interpuesto por los trabajadores demandantes, en el sentido de revocar la sentencia apelada *“en cuanto absolvió a los demandados de la sanción moratoria por falta de pago de salarios y prestaciones sociales consagrada en el artículo 65 del CST; para en su lugar condenar al señor Marino Rafael Castillo y solidariamente al departamento de Antioquia a pagar un día de salario por cada día de mora, desde el 13 de septiembre de 2004 y hasta el momento del pago total y efectivo de las prestaciones sociales”*, a favor de los 26 trabajadores que acreditaron la existencia de la relación laboral con el contratista. Al sustentar la decisión, el tribunal consideró que Marino Rafael Castillo no presentó argumento alguno para *“justificar su omisión”* y evitar así la sanción moratoria, ni siquiera se presentó al proceso laboral, *“dejando desprovista del más mínimo asomo de buena fe su conducta como empleador”*. Bajo dicha consideración precisó que la condena por sanción moratoria no procedía en contra del departamento de Antioquia como empleador, pero sí *“como*

⁴⁵ Folio 338 del c. 1.

⁴⁶ Folio 361 del c. 1.



deudor solidario por el valor causado”, afirmación que sustentó en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, según la cual, si bien *“la obligación de indemnizar es exclusiva del empleador, lo que ocurre es que, por virtud de la ley, el dueño de la obra se convierte en garante del pago de la indemnización correspondiente, no porque se le haga extensiva la culpa, sino por el fenómeno de la solidaridad”*⁴⁷.

4.7. La Sala encuentra demostrado con el contrato suscrito por Marino Rafael Castillo y el departamento de Antioquia, el 31 de diciembre de 2003⁴⁸: (i) que el objeto contractual consistió en la construcción de obras de protección y recuperación de la banca en la carretera Concordia-Betulia; (ii) que el precio acordado fue de ciento cuarenta millones seiscientos setenta y siete mil cuatrocientos ochenta y cinco pesos (\$140.677.485); (iii) que el plazo de ejecución fue de sesenta (60) días contados a partir del acta de inicio; (iv) que el contratista se obligó a constituir garantía única de cumplimiento para cubrir, entre otros riesgos, el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones del personal del contratista, en cuantía equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato, *“con una vigencia igual a la del plazo del mismo y tres (3) años más”*; (v) que la vigilancia y control del contrato estaría a cargo de la Secretaría de Infraestructura Física del departamento de Antioquia; (vi) que el incumplimiento del pago de aportes parafiscales al sistema de seguridad configuraba causal para *“la imposición de multas sucesivas del cinco por ciento (5%) del monto dejado de pagar, hasta tanto se de cumplimiento, previa verificación de la mora mediante liquidación efectuada por la entidad administradora. Cuando durante la ejecución del contrato o a la fecha de su liquidación se observe la persistencia de este incumplimiento, por cuatro (4) meses, la entidad estatal dará aplicación a la cláusula excepcional de caducidad administrativa”*.

4.7.1. Asimismo, se encuentra acreditado con el *“acta de iniciación de obra”* suscrita por el contratista, Margarita María Ángel Bernal y Adriana Patricia Muñoz Londoño, en condición de secretaria de infraestructura física e interventora, respectivamente, y con la comunicación de la compañía de Seguros del Estado S.A.⁴⁹, que la póliza de cumplimiento No. 0466550065 inició su vigencia el 8 de enero de 2004, que la garantía única de cumplimiento fue aprobada el 21 de enero de 2004, que la obra inició el 9 de febrero de 2004, que el amparo por salarios y prestaciones sociales ascendió a la suma de siete millones treinta y tres mil ochocientos setenta y cuatro pesos (\$7.033.874) y que la garantía estuvo vigente hasta el 8 de marzo de 2007.

4.7.2. Por otra parte, las certificaciones laborales expedidas por la Dirección de Personal de la Gobernación de Antioquia⁵⁰ hacen constar que Adriana Patricia Muñoz Londoño ejerció el cargo de profesional universitario adscrito a la Secretaría de Infraestructura Física, Dirección de Conservación de Vías, hasta el 2 de noviembre de 2004, fecha en que fue desvinculada por supresión del cargo. En la nueva planta ejerció el cargo de técnico 401-3 adscrito a la Secretaría de Infraestructura Física, Dirección de Desarrollo y Evaluación Contractual, desde el 13 de diciembre de 2004 hasta el 20 de marzo de 2006, fecha en la que fue nombrada como técnico 314-3 de esa secretaría, y desde el 31 de julio de ese año desempeñó el cargo de profesional universitario 219-5 adscrito a la misma dependencia. La demandada Margarita María Ángel Bernal ejerció el cargo de secretaria de despacho en la Secretaría de Infraestructura Física, desde el 16 de enero de 2004 hasta el 30 de diciembre de 2007.

⁴⁷ Folio 294 del c. 1.

⁴⁸ Folio 17 del c. 1.

⁴⁹ Folios 19 del c. 1 y 524 del c. 2.

⁵⁰ Folios 177 y 178 del c. 2.



4.7.3. En cuanto a las actuaciones realizadas por las recurrentes en las etapas de ejecución y liquidación del contrato de obra, los medios de prueba documentales allegados al expediente dan cuenta de los siguientes hechos:

4.7.3.1. El 18 de febrero de 2004, Adriana Patricia Muñoz Londoño, en condición de *“profesional universitario-interventor”*, suscribió un memorando dirigido al contratista Marino Rafael Castillo con observaciones y recomendaciones que debía tener en cuenta *“para el buen desarrollo del contrato”*, entre las que señaló la presentación al interventor de las constancias y soportes de pago de aportes a seguridad social de los trabajadores a su cargo como requisito para el pago de actas de obra⁵¹.

4.7.3.2. El 5 de mayo de 2004, Adriana Patricia Muñoz Londoño, en condición de interventora, suscribió el *“cuadro de recibo de obra”*, anexo a un acta de seguimiento de la misma fecha en la que consta: (i) la prórroga del contrato desde el 9 de abril de 2004 hasta el 8 de mayo del mismo año y, (ii) el valor del anticipo (\$70.338.743), el valor de la obra ejecutada (\$98.688.856) y el saldo en ejecución (\$41.988.629)⁵².

4.7.3.3. El 3 de octubre de 2005, la ingeniera residente de la obra, Luz Leticia Tangarife, suscribió oficio dirigido a **Margarita María Ángel Bernal**, en condición de **secretaria de infraestructura física**, por medio del cual informó el incumplimiento de las obligaciones laborales a cargo del contratista Marino Rafael Castillo, *“correspondientes a las quincenas entre octubre 11 y diciembre 5 de 2004 (4 quincenas)”*. En la parte final indicó el envío de una copia del oficio a la ingeniera Adriana Muñoz, *“interventora”*⁵³.

4.7.3.4. El 24 de noviembre de 2005, el apoderado judicial de los trabajadores vinculados por el contratista radicó ante la gobernación de Antioquia un oficio dirigido a la Secretaría de Infraestructura Física, a modo de *“agotamiento de la vía gubernativa”*, por medio del cual solicitó al ente territorial, *“en calidad de beneficiario y dueño de la obra, por ende solidariamente responsable con el contratista Marino Rafael Castillo Padrón, se ordene el reconocimiento y pago de todos los derechos laborales adeudados”*⁵⁴.

4.7.3.5. El 23 de diciembre de 2005, la directora territorial de la gobernación de Antioquia, Marta Lucía Acevedo, radicó oficio ante la aseguradora Seguros del Estado, por medio del cual remitió copias *“de la reclamación realizada por los trabajadores a cargo de Marino Rafael Castillo Padrón”*, contratista del departamento a quien esa compañía expidió póliza y, *“ante el incumplimiento se procederá a la liquidación unilateral del contrato y a la reclamación correspondiente ante la aseguradora”*⁵⁵.

4.7.3.6. El 30 de enero de 2006, Adriana Patricia Muñoz Londoño, en condición de técnico de la Secretaría de Infraestructura Física, suscribió oficio dirigido a un profesional universitario de esa dependencia, por medio del cual le informó que el contratista recibió un anticipo de \$70.338.743, equivalente al 50% del valor del contrato, y que, a *“corte de obra realizado el 5 de mayo de 2004”*, llevaba obra ejecutada por valor de \$98.688.856, el cual *“no se tomó como acta de pago debido a que el contratista no presentó soportes de pago de aportes”*

⁵¹ Folio 209 del c. 2.

⁵² Folios 81 y 82 del c. 2.

⁵³ Folio 29 del c. 2.

⁵⁴ Folio 44 del c. 2.

⁵⁵ Folio 283 del c. 2.



parafiscales, tampoco se presentó a firmar el acta ni presentó la respectiva cuenta de cobro”⁵⁶. Por lo anterior, “dedujo que el señor Gerardo Díaz”, cesionario de “las actas de pago”⁵⁷, “tiene un saldo a favor de \$28.350.113”.

4.7.3.7. Adriana Patricia Muñoz Londoño en condición de técnico de la Secretaría de Infraestructura Física, rindió, el 22 de febrero de 2006, informe final del contrato de obra en el que destacó que el plazo se prorrogó por medio de tres adiciones, “siendo la nueva fecha de terminación el 12 de noviembre de 2004”. Afirmó que las cantidades de obra ejecutada alcanzaron un “valor parcial” de \$139.630.874, la cual fue recibida, pero el acta no fue firmada por el contratista, “al igual que no se ha liquidado a pesar de las múltiples llamadas telefónicas que se ha realizado en mi calidad de técnico de esta secretaría”, entre las que mencionó la realizada el 9 de febrero de 2005, con la siguiente observación: “nuevamente se deja mensaje en el contestador para que se presente a liquidar el contrato y demuestre el pago de los aportes parafiscales y los paz y salvo del personal que laboró en el contrato”⁵⁸.

4.7.3.8. El 22 de febrero de 2006, aparece acta de seguimiento y “cuadro de recibo de obra”, firmado por un servidor no identificado, en los que consta el valor de la obra ejecutada (\$139.630.874), el valor del anticipo y el valor neto (\$69.292.131), que coincide con los datos descritos en el informe final de obra suscrito por Adriana Patricia Muñoz Londoño en la misma fecha⁵⁹.

4.7.3.9. La Dirección Técnica Jurídica del departamento de Antioquia le solicitó, el 6 de marzo de 2006, a Margarita María Ángel Bernal, en condición de secretaria de infraestructura, los antecedentes del contrato de obra suscrito con Marino Rafael Castillo Padrón, para “contestar la demanda instaurada por Luz Leticia Tangarife y otros (...), radicada en esta dependencia el 23 de febrero de 2006”⁶⁰.

4.7.3.10. La secretaria de infraestructura física, Margarita María Ángel Bernal, dictó, el 10 de marzo de 2006, la resolución 4709, por medio de la cual liquidó unilateralmente el contrato suscrito entre el ente territorial y Marino Rafael Castillo Padrón. Consideró, entre otras circunstancias: (i) que “mediante documento privado fechado el 26 de febrero de 2004 (...), el contratista realiza cesión de crédito para el cobro de actas derivadas del anticipo y de la ejecución del contrato al doctor Gerardo Díaz”, quien enteró a la administración de la cesión por oficio dirigido a la tesorería departamental el 21 de abril de ese año y, tras citar los artículos 1959 a 1966 del Código Civil, concluyó que la cesión “produjo efectos desde su notificación”; (ii) que el 11 de marzo y el 18 de mayo de 2004 fueron radicados oficios de embargo de las cuentas del contratista, expedidos por los juzgados 11 y 16 civiles municipales de Medellín, circunstancia que llevó a concluir que “la notificación de la cesión de crédito es posterior a la notificación del embargo del Juzgado 11 Civil Municipal y anterior a la notificación del segundo embargo”; (iii) que el contratista no allegó la documentación necesaria para acreditar el pago de aportes a seguridad social del personal que vinculó laboralmente para la ejecución de la obra; (iv) que el 24 de noviembre de 2005 “se recibió solicitud del abogado (...) representante

⁵⁶ Folio 80 del c. 2.

⁵⁷ Folio 23 del c. 2. Contrato de cesión suscrito por el contratista Marino Rafael Castillo y Gerardo Díaz Manjarres, el 26 de febrero de 2004, por medio del cual el cedente “cede, endosa y traspasa la totalidad de las actas de pago que existan o puedan existir a su favor por causa y con ocasión del contrato de ejecución de obra (...) suscrito entre el departamento de Antioquia y el cedente”.

⁵⁸ Folio 85 del c. 2.

⁵⁹ Folios 90 y 91 del c. 2.

⁶⁰ Folio 93 del c. 2.



de empleados del contratista con la cual se pretende agotar vía gubernativa en la reclamación de salarios y derechos de prestaciones sociales”, la cual fue remitida a la aseguradora el 23 de diciembre de 2005, sin obtener pronunciamiento alguno. Luego de lo expuesto, resolvió liquidar el contrato en los siguientes términos⁶¹:

1.	Valor del contrato	140.677.485
2.	Valor ejecutado	139.630.874
3.	Anticipo concedido (50%)	70.338.743
4.	Monto embargado por el juzgado 11 civil municipal de Medellín	38.700.000
5.	Amortización anticipo	70.338.743
6.	Valor adeudado al contratista cesionario	30.592.131
7.	Juzgado 16 civil municipal	2.242.078

4.8. De acuerdo con los hechos relatados en precedencia, la recurrente Adriana Patricia Muñoz Londoño tuvo a su cargo las funciones de interventoría del contrato de obra desde el 9 de febrero de 2004, fecha en que suscribió el acta de inicio de la obra, hasta su desvinculación laboral, ocurrida el 2 de noviembre de 2004. Tal demostración desvirtúa el reparo presentado en contra de la sentencia apelada que rebatía la condición de interventora del contrato de obra, pues se encuentra debidamente demostrado que Adriana Patricia Muñoz Londoño ejerció las funciones de interventoría.

Frente a la interventoría, es del caso precisar que en el contrato de obra se estipuló que dichas funciones estarían a cargo de la Secretaría de Infraestructura Física del departamento de Antioquia (cláusula décima), previsión que se entiende sustentada en el hecho de que el negocio jurídico fue adjudicado a través de “contratación directa”⁶², motivo por el que no estaba sometido a una interventoría “contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista”⁶³⁻⁶⁴.

En cuanto a las funciones connaturales a la interventoría, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que “es una consultoría a través de la cual las entidades públicas ejercen su potestad de coordinación, dirección y control de la ejecución de contratos”, conforme al deber impuesto a las entidades en el artículo 14.1 de la Ley 80 de 1993⁶⁵. En razón a ello, corresponde al interventor “la labor de

⁶¹ Folio 114 del c. 2.

⁶² Folio 15 del c. 2.

⁶³ Ley 80 de 1993, artículo 32. *De los Contratos Estatales.* (...) 1. *Contrato de Obra.* Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto.”

⁶⁴ Ley 80 de 1993, artículo 24 (original). “1. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente: a) Menor cuantía para la contratación. <Corregido por el artículo 1o. del Decreto 62 de 1996. El texto corregido es el siguiente:> Para efectos de la contratación pública se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas, expresados en salarios mínimos legales mensuales:

(...)

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 12.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 125 salarios mínimos legales mensuales.”.

⁶⁵ Ley 80 de 1993. “Artículo 14. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: || 1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. [...]”



*controlar que la obra se realice en los términos del respectivo contrato, tanto en lo que respecta a las especificaciones técnicas como en los términos contractuales*⁶⁶.

Conforme a la jurisprudencia citada, y en atención a las estipulaciones contractuales, resulta claro que **Adriana Patricia Muñoz Londoño**, como interventora del contrato, tenía entre sus funciones la tarea de verificar el pago oportuno de aportes parafiscales por parte del contratista, so pena de la imposición de *“multas sucesivas del cinco por ciento (5%) del monto dejado de pagar, hasta tanto se dé cumplimiento, previa verificación de la mora mediante liquidación efectuada por la entidad administradora. Cuando durante la ejecución del contrato o a la fecha de su liquidación se observe la persistencia de este incumplimiento por cuatro (4) meses, la entidad estatal dará aplicación a la cláusula excepcional de caducidad administrativa”* (cláusula décimo segunda).

La cláusula penal de premio, de acuerdo con lo aclarado por la Sección Tercera⁶⁷, *«es eminentemente compulsiva, ya que tienen por objeto apremiar al contratista para que ejecute las prestaciones a su cargo, de conformidad con lo acordado en el contrato. Al decir de la doctrina, el objeto primordial de las multas es “actuar en forma compulsiva sobre éste para constreñirlo al más exacto cumplimiento de sus funciones”»*. De esta forma, la imposición oportuna de las denominadas multas sucesivas del 5% del monto dejado de pagar hubiera podido evitar que persistiera el incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista a cuyo pago fue condenado el ente demandante.

Los medios de prueba documentales acreditan que las actuaciones de la demandada Adriana Patricia Muñoz Londoño, en el lapso que ejerció la interventoría del contrato de obra, que transcurrió entre el 9 de febrero de 2004 y el 2 de noviembre de 2004, se circunscribieron al envío al contratista de un memorando con recomendaciones para el desarrollo del contrato, entre las que citó la obligación de presentar las constancias referidas para el pago de actas de obra, y la elaboración de un *“cuadro de recibo de obra”*. No exigió del contratista Marino Rafael Castillo las constancias de cumplimiento de pago de las obligaciones laborales y aportes a seguridad social de su personal en ese periodo, ejercicio que hubiera permitido advertir el incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista, presentado desde septiembre de 2004 según consta en la sentencia condenatoria. De acuerdo con ello, la actuación oportuna de la interventora sí habría podido evitar el incumplimiento del contratista.

En este escenario, es válido afirmar la conducta omisiva de la demandada Adriana Patricia Muñoz Londoño repercutió directamente en el hecho que dio lugar a la condena solidaria en contra del departamento de Antioquia, por el incumplimiento del pago de salarios y prestaciones presentado desde septiembre de 2004, pues era su deber, en ejercicio de las funciones de interventoría, verificar el acatamiento de las obligaciones laborales por parte del contratista y reportar su desatención con el propósito de que el ente territorial pudiera *“adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar”* (art. 4.2 L. 80/93).

Aunado a lo anterior, se encuentra demostrado que la citada demandada, en condición de técnico adscrito a la Secretaría de Infraestructura que ejerció desde el

⁶⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 10 de agosto de 2006, rad. 1767; Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de febrero de 2013, exp. 24996, Subsección B, sentencia de 28 de febrero de 2013, Subsección C, sentencia de 14 de octubre de 2021, exp. 50623.

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de abril de 2005, exp. 14393.



13 de diciembre de 2004, presentó informe del estado del contrato de obra el 20 de enero de 2006 y rindió informe final del contrato el 22 de febrero de 2006, el cual concuerda con la información señalada en el “cuadro de recibo final de obra” fechado el mismo día, actividades que denotan su participación en la vigilancia y control del contrato. No obstante, omitió reportar en esos informes el incumplimiento de las obligaciones laborales del personal a cargo del contratista, a pesar de que tenía conocimiento de que la obra fue recibida después de la última prórroga (12 de noviembre de 2004), de que el acta de recibo no fue firmada por el contratista y de que el contrato no se había liquidado por ausencia del contratista, a quien afirmó hacer “múltiples llamadas telefónicas (...) en mi calidad de técnico de esta secretaría”⁶⁸, entre las que citó la realizada el 9 de febrero de 2005, en la que solicitó demostrar “el pago de los aportes parafiscales y los paz y salvo del personal que laboró en el contrato”, por lo tanto, conocía el incumplimiento.

Por consiguiente, los argumentos expuestos por la recurrente para justificar su omisión carece de sustento jurídico y fáctico, porque el ejercicio eficiente de sus funciones le imponía conocer del incumplimiento de las obligaciones laborales a cargo del contratista con antelación a la reclamación presentada por los trabajadores el 3 de octubre de 2005, pues las prestaciones adeudadas reconocidas en la sentencia condenatoria se causaron desde septiembre de 2004, época en que la demandada ejercía labores de interventoría.

Bajo ese marco funcional, resulta claro que Adriana Patricia Muñoz Londoño, por razón del ejercicio de las funciones como interventora y técnica de la Secretaría de Infraestructura de la gobernación de Antioquia, encargada del control y vigilancia del contrato de obra, conocía del incumplimiento de las obligaciones laborales del personal vinculado por el contratista desde la fecha en que dejó de recibir las constancias de pago de los aportes a seguridad social; conocimiento que le imponía reportar la circunstancia oportunamente para que se adelantaran las gestiones necesarias para el reconocimiento de las multas y garantías correspondientes. El sólo reporte de las llamadas fallidas realizadas al contratista resulta insuficiente para acreditar el ejercicio eficiente de la interventoría a su cargo, de la que dependía la ejecución de los mecanismos legales que le hubieran permitido al ente territorial el cobro de la garantía.

Por lo expuesto, es viable concluir que la inexcusable omisión del deber de vigilancia y control del contrato a cargo de Adriana Patricia Muñoz Londoño en condición de interventora y técnico de la Secretaría de Infraestructura Física de la gobernación de Antioquia, **tuvo relación directa con el hecho origen de la condena**, pues la misma devino por la comprobación del incumplimiento de las obligaciones laborales del personal vinculado por el contratista para la ejecución de la obra, que la demandada debía vigilar periódicamente y reportar su inobservancia para adelantar las gestiones de cobro de garantías y multas previstas en el contrato de obra.

4.9. En cuanto a la actuación de Margarita María Ángel Bernal en el proceso contractual, se encuentra demostrado que para la época de ejecución y liquidación del contrato ejerció el cargo de secretaria de infraestructura física de la gobernación de Antioquia, dependencia que tenía a cargo la interventoría de la obra según lo convenido en la cláusula décima. En dicha condición suscribió el acta de inicio de obra (9 de febrero de 2004), fue destinataria de la comunicación de incumplimiento de las obligaciones laborales presentada por los trabajadores del contratista (3 de octubre de 2005), fue requerida por la oficina jurídica de la gobernación para que presentara los antecedentes del contrato con el propósito de contestar la

⁶⁸ Folio 85 del c. 2.



demandada laboral (6 de marzo de 2006) y firmó el acto de liquidación unilateral del contrato (10 de marzo de 2006).

Los hechos probados referidos acreditan que Margarita María Ángel Bernal, como secretaria de infraestructura, tuvo a su cargo la dirección de las labores de control y vigilancia de la actividad contractual desde que firmó el acta de inicio de obra el 9 de febrero de 2004. Dos años dictó el acto de liquidación unilateral del contrato fechado el 10 de marzo de 2006, circunstancia que denota la inactividad de la servidora en las funciones de interventoría encargadas a la secretaria que dirigía (cláusula 10 del contrato).

Tampoco se observa actuación alguna de la demandada Margarita María Ángel Bernal frente a la comunicación del personal del contratista dirigida a ella en condición de secretaria de infraestructura, a través de la cual se le informó el incumplimiento de las obligaciones laborales a cargo del contratista. La dependencia no realizó ninguna actuación, aun cuando la cláusula décimo segunda del contrato de obra preveía la imposición de multas y la aplicación de la cláusula excepcional de caducidad por el incumplimiento del pago de los aportes parafiscales al sistema de seguridad social, *“cuando a la fecha de su liquidación se observe la persistencia de este incumplimiento por cuatro (4) meses”*⁶⁹.

En ese orden, es válido afirmar que la demandada desatendió el deber establecido en el régimen legal vigente para la fecha de celebración y ejecución del contrato que impone al ente público adelantar *“las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar”*⁷⁰. Para el caso, las multas previstas en la cláusula décimo segunda del contrato y la póliza de seguro de cumplimiento No. 0466550065, expedida por Seguros del Estado S.A., tomada por el contratista Marino Rafael Castillo Padrón a favor del Departamento de Antioquia, que preveía, entre otros amparos, el de *“salarios y prestaciones sociales”*, vigente desde el 8 de enero de 2004 hasta el 8 de marzo de 2007⁷¹.

Además de la omisión referida, viene oportuno precisar, con miras a resolver los reparos de la recurrente, que la liquidación del contrato, *“cuando se decide unilateralmente por la administración, es un acto por medio del cual esta, servida para el efecto de un **corte de cuentas de la relación negocial**, determina el estado de dicha relación y determina, en función de dicho estado, con carácter definitivo, las obligaciones remanentes a cargo de cada una de las partes o, en su defecto, el estado recíproco de paz y salvo entre ellas”*⁷².

Así entonces, las obligaciones contraídas por las partes con terceros ajenos a los contratantes y la aplicación consecuencial del orden de prelación de créditos, no constituye un ítem del corte de cuentas, porque la liquidación procede frente a las partes del contrato, motivo por el cual la jurisprudencia ha precisado que *“no incluye*

⁶⁹ Folio 17 del c. 1.

⁷⁰ Ley 80 de 1993, artículo 4. *“De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.”

⁷¹ Folios 213 del c. 1 y 524 del c. 2.

⁷² CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. 25199 y Subsección C, sentencia del 1 de junio de 2020, exp. 48668.



*obligaciones con terceros, como es el caso de las obligaciones de la contratista con sus trabajadores*⁷³.

En ese orden, el deber de la secretaria de infraestructura Margarita María Ángel Bernal frente al oficio presentado por los trabajadores del contratista para comunicar el incumplimiento de obligaciones laborales, consistía en declarar la ocurrencia del siniestro por el incumplimiento del pago de salarios y prestaciones del personal vinculado por el contratista y, de esta manera, hacer efectiva la garantía expedida por Seguros del Estado, obligación que evidentemente omitió.

En punto a la ocurrencia del siniestro, es del caso recordar que la demandada Adriana Patricia Muñoz, en condición de técnico de la Secretaría de Infraestructura, en el informe final del contrato de obra, manifestó que el 9 de febrero de 2005 “*deja mensaje en el contestador [del contratista] para que se presente a liquidar el contrato y demuestre el pago de los aportes parafiscales y los paz y salvo del personal que laboró en el contrato*”, circunstancia que denota que desde esa fecha las servidoras de la secretaria encargada de la interventoría, conocían de la concreción del riesgo asegurado.

Margarita María Ángel Bernal también guardó silencio frente a la reclamación del personal del contratista, presentada en la dependencia a su cargo el 3 de octubre de 2005, esto es, casi ocho meses después de tener conocimiento del requerimiento realizado por la técnica de la secretaria Adriana Patricia Muñoz a Marino Rafael Castillo Padrón, para que presentara “*los paz y salvo del personal que laboró en el contrato*”. Tampoco realizó actuación administrativa alguna frente al “*agotamiento de la vía gubernativa*” iniciado por el apoderado de los trabajadores a través de oficio radicado el 24 de noviembre de 2005. El 10 de marzo de 2006 decidió expedir el acto de liquidación unilateral del contrato, esto es, cuatro días después de que la Dirección Técnica Jurídica de la gobernación le solicitara los antecedentes del contrato para contestar la demandada laboral presentada por el personal vinculado laboralmente por el contratista.

Así, “*la oportunidad en la reclamación*” de la garantía aludida por la recurrente para justificar la conducta omisiva presentada frente al oficio del personal vinculado por el contratista que informaba del incumplimiento de las obligaciones —radicado ante la Secretaría de Infraestructura el 3 de octubre de 2005 y remitido a la aseguradora el 23 de diciembre de 2005— carece de sustento jurídico y probatorio, en primer lugar, porque la consideración expuesta en precedencia da cuenta de que el contratista desatendió el cumplimiento de sus obligaciones antes del 9 de febrero de 2005 y, a pesar de ello, la recurrente no ejerció los mecanismos legales y contractuales para cubrir el riesgo de impago de salarios y prestaciones sociales. En segundo lugar, porque la demandada no adelantó las gestiones necesarias para el cobro de la garantía inmediatamente después de conocer el incumplimiento reportado por el personal vinculado por el contratista, pues omitió la declaración del siniestro con el argumento infundado de que no existía certeza del hecho. Frente a

⁷³ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 1 de junio de 2020, exp. 43121.



la facultad para declarar la ocurrencia del siniestro⁷⁴, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido pacífica al considerar⁷⁵:

“[L]as entidades públicas pueden declarar el siniestro de las pólizas de seguros constituidas a su favor. Incluso pueden -mejor sería decir que deben-, cuantificar el perjuicio, para determinar qué monto asegurado es el que debe pagar la compañía de seguros y/o el contratista (...) En realidad, lo que acontece con las garantías constituidas en favor de las entidades estatales es que se invierte el procedimiento de reclamación contemplado en el Código de Comercio, pues (...) cuando la entidad estatal es la beneficiaria de una póliza es a la compañía de seguros a quien le corresponde acudir ante el Estado –debido proceso- a defender su posición frente a cada uno de los aspectos que involucra la declaración del siniestro, que ya no depende del reconocimiento voluntario que haga la compañía, sino que pasa a manos de la administración decidir si se presentó o no hecho cubierto con la garantía. (...)”.

En síntesis, el comportamiento omisivo desplegado por la accionada Margarita María Ángel Bernal, en condición de secretaria de infraestructura del departamento de Antioquia, durante la ejecución y liquidación del contrato de obra, está directamente relacionado con el hecho origen de la condena, pues la negligencia en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia del acuerdo contractual incidieron en la estructuración del hecho que dio lugar a la condena laboral, porque: (i) dictó el acto de liquidación unilateral en el que ordenó el pago al cesionario del crédito sin hacer mención a la autorización expresa que requería para su procedencia (cláusula séptima del contrato); (ii) desatendió las herramientas legales y contractuales para la imposición de multas ante la falta de acreditación del pago de aportes a seguridad social por parte del contratista (cláusula 12 del contrato); (iii) omitió hacer efectiva la garantía de salarios y prestaciones (cláusula novena del contrato), para cesar el impago y, con ello, evitar la condena solidaria en contra del ente territorial como “*beneficiario o dueño de la obra*”, agravada por la persistencia del incumplimiento.

Bajo ese escenario, la distribución del monto a reintegrar que la recurrente consideró carente de explicación resulta razonable frente al comportamiento negligente de Margarita María Ángel Bernal, pues se encuentra debidamente acreditado que la actuación omisiva repercutió en sumo grado a la estructuración del hecho que dio lugar a la condena solidaria impuesta en contra del departamento de Antioquia y el contratista Marino Rafael Castillo.

4.10. Por las razones expuestas resulta forzoso concluir que la respuesta al problema jurídico planteado es afirmativa, ya que se encuentra plenamente demostrado que el comportamiento de Adriana Patricia Muñoz Londoño y Margarita María Ángel Bernal, en condición de servidoras públicas de la división de infraestructura del departamento de Antioquia, a cargo de la interventoría y vigilancia del contrato de obra pública suscrito con Marino Rafael Castillo Padrón, configuró una conducta gravemente culpable por la inexcusable omisión de sus funciones, generadora de responsabilidad patrimonial al incidir en la estructuración del hecho que dio lugar a la condena objeto de la pretensión de reembolso.

⁷⁴ CCA, artículo 68. *Prestarán mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, los siguientes documentos: (...) 4. Los contratos, las pólizas de seguro y las demás garantías que otorguen los contratistas a favor de entidades públicas, que integrarán título ejecutivo con el acto administrativo de liquidación final del contrato, o con la resolución ejecutoriada que decreta la caducidad, o la terminación según el caso. || 5. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación (...)*”.

⁷⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, exp. 16494. Tesis reiterada por la Subsección C en sentencia del 22 de mayo de 2013, exp. 24810 y por la Subsección B en sentencia del 2 de marzo de 2022, exp. 55560.



4.11. Conforme al análisis de los cargos que fijaron el marco de juzgamiento en segunda instancia, la Subsección confirmará la sentencia de primera instancia, en cuanto declaró patrimonialmente responsables a las demandadas Margarita María Nagel Bernal y Adriana Patricia Muñoz Londoño, a título de culpa grave, y ordenó reintegrar a cada una de ellas el 10% del monto de la pretensión de reembolso, devolución que deberá ajustarse conforme a lo previsto en el artículo 178 del CCA.

V. COSTAS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, vigente para la época de presentación de la demanda⁷⁶, sólo hay lugar a la imposición de condena en costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente. Como en este caso no se observa que las partes hubiesen actuado de esa manera, no hay lugar a condena alguna en ese sentido.

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

FALLA

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el magistrado Nicolás Yepes Corrales.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia expedida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 9 de febrero de 2018, que accedió a las pretensiones de la acción de repetición ejercida por el departamento de Antioquia.

TERCERO: Sin condena en costas en segunda instancia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado
Firmado electrónicamente

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

⁷⁶ 28 de julio de 2011, folio 10 del c. 1.