



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 05001-23-33-000-2018-00239-01 (**30026**)
Demandante: CONALTURA CONSTRUCCIÓN Y VIVIENDA SA
Demandado: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA
Tema: Contribución FIC 2011-2015. Base gravable presuntiva.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 26 de febrero de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda y no condenó en costas.

ANTECEDENTES

Mediante la Resolución 002387 del 6 de abril de 2017, el SENA determinó la contribución al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción – FIC, a cargo de Conaltura Construcción y Vivienda SA¹, por los periodos 2011 a 2015. Previa interposición del recurso de reposición, la entidad demandada profirió la Resolución 009091 de 28 de septiembre de 2017, que confirmó la anterior decisión.

DEMANDA

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la sociedad demandante formuló las siguientes pretensiones:

1.1. PRETENSION PRIMERA: Que se DECLARE la nulidad de la RESOLUCION No. 002387 de 2017 y la RESOLUCION No. 009091 de 2017, por medio de las cuales se determina una obligación parafiscal y se resuelve el Recurso de Reposición.

1.2. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS: Que como consecuencia de la declaración DE NULIDAD anteriormente solicitada, se restablezca en su derecho a la demandante de la siguiente forma;

1.2.1. Se DECLARE la ilegalidad y no procedencia de la Resolución No. 002387 de 2017, mediante la cual se determina y cuantifica el tributo llamado FIC, lo mismo sobre la resolución No. 009091 de 2017, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición y se confirma el tributo demandado, y por lo tanto se confirme que la demandante no adeuda saldo alguno al SENA por el tributo objeto de la presente demanda.

¹ «OBJETO SOCIAL: El objeto principal de la sociedad será la planeación y ejecución de urbanizaciones, la construcción de casas y edificios, puentes, carreteras, estructuras metálicas y demás obras de ingeniería; la fabricación de materiales de construcción, la realización de estudios técnicos en las ramas de arquitectura e ingeniería. En desarrollo de su objeto podrá celebrar los contratos o ejecutar los actos que fueren necesarios para el logro de los fines que persiga o que puedan favorecer sus actividades o la de las empresas que en ella tuviera interés y que en forma directa se relacionen con el objeto social».



1.2.2. Se ordene al SENA, Regional Antioquia, actualizar el debido cobrar en relación con la demandante.».

Invocó como disposiciones vulneradas los artículos 29, 150-12, 215 y 338 de la Constitución Política; 6.º del Decreto Ley 2375 de 1974; 22, 23 y 34 del Código Sustantivo del Trabajo. El concepto de la violación se resume, así:

Violación al debido proceso y actuación administrativa por vía de hecho. En la parte motiva de la Resolución 002387 de 2017, la liquidación se practicó por el valor de los contratos de mano de obra y todo costo ejecutados por terceros en los años 2011 a 2015, pero en la parte resolutive se determinó, de manera contradictoria, que la sociedad, como empleador, adeuda la contribución FIC por las obras realizadas por los contratistas.

En la Resolución 009091 de 2017 que resolvió el recurso de reposición, se indicó que la sociedad es empleadora conforme al artículo 34 del CST, lo cual no es cierto, pues lo que esa norma dispone es que los contratistas independientes son verdaderos patronos. El dueño de la obra es independiente de los contratistas, motivo por el cual la sociedad no es responsable del pago de la contribución y no existe un contrato laboral con los contratistas.

Se vulneró el derecho al debido proceso, porque la demandada expidió dos actos con vocación de ejecutividad, lo que generó confusión al contribuyente.

Ilegalidad en la determinación y liquidación de la obligación tributaria, actuación por vías de hecho y violación al principio de legalidad. La contribución FIC es inconstitucional, en tanto no fue creada mediante una ley emanada del Congreso de la República, como lo prevé el artículo 338 de la Constitución Política, sino por el Decreto Ley 2375 de 1974, que se expidió en vigencia de un estado de emergencia económica. Este decreto fue derogado con la entrada en vigor de la Constitución de 1991, y además tenía una vigencia limitada, pues el Congreso no le otorgó carácter permanente.

OPOSICIÓN

El **SENA** se opuso a las pretensiones de la demanda, por lo siguiente:

Existe ineptitud de la demanda, por cuanto no se explicó el concepto de violación, en razón a que la actora se limitó a señalar los vicios de nulidad que presuntamente contienen los actos acusados.

Los actos acusados no adolecen de vicio que afecte su legalidad y validez, por cuanto la entidad actuó en el marco de las competencias legalmente atribuidas, respetó el debido proceso y determinó la contribución a cargo de la sociedad teniendo en cuenta la información suministrada, según el artículo 7.º de la Resolución 01449 de 2012.

TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

En la audiencia inicial del 18 de marzo de 2019, el *a quo* declaró no probada la excepción de inepta demanda, fijó el litigio, incorporó las pruebas aportadas por las partes y corrió traslado para que estas presentaran los alegatos de conclusión.



SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda sin condenar en costas. Al efecto, expresó:

La contribución FIC prevista en el Decreto 2375 de 1974 no es inconstitucional, toda vez que las normas preconstitucionales mantienen su vigencia bajo la nueva Constitución de 1991, salvo que resulten contrarias a sus principios, circunstancia que no se evidencia en este caso.

El SENA fijó la contribución FIC a cargo de la demandante, porque se demostró que esta suscribió contratos de mano de obra y a todo costo en los años 2011 a 2015, sin acreditar que los contratistas cumplieron su obligación de pagar ese tributo.

La sociedad no aportó los contratos sobre los cuales se realizó la Liquidación 052017-0417 del 28 de marzo de 2017, ni allegó otros medios de prueba que desvirtuaran que ostentaba la calidad de empleador responsable del pago del tributo, pese a que tenía la carga de la prueba, y que la citada liquidación se basó en la información que ella suministró.

No responsabilizar al propietario de la obra por el pago de la contribución FIC, implicaría convalidar un supuesto de evasión, pues el hecho de que no intervenga en su realización porque la desarrolla un tercero, no lo exonera de tal obligación.

No se condena en costas, porque no se vislumbra temeridad y no existe prueba de que las mismas se hayan causado al interior del proceso.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso recurso de apelación, en los siguientes términos:

Falta de motivación respecto a la inconstitucionalidad sobreviniente por violación del principio de legalidad. La decisión del *a quo* carece de una motivación que permita concluir que el Decreto 2375 de 1974 no está viciado de inconstitucionalidad sobreviniente, debido a su contradicción con el actual orden constitucional.

El citado decreto no debe aplicarse, en tanto que fue expedido en virtud del estado de emergencia económica declarado mediante el Decreto 1970 de 1974, con una vigencia de 45 días, y no mediante una ley emanada del Congreso de la República que establezca sus elementos como lo exige el artículo 338 de la Constitución Política. Además, no se le otorgó la categoría de legislación permanente.

La decisión del *a quo* no analizó el material probatorio del cual se extrae la aplicación arbitraria del artículo 8.º del Decreto 83 de 1976, el cual regula los aportes señalados en el artículo 4.º del Decreto 2375 de 1974 y no puede hacerse extensivo a los señalados en el artículo 6.º del mismo decreto. Además, el citado artículo 4.º fue derogado tácitamente por la Ley 21 de 1982 y, por sustracción de materia, también desapareció el referido artículo 8.º.

Desconocimiento del precedente en materia de solidaridad frente a la contribución al FIC y



defecto fáctico por falta de apoyo probatorio. De acuerdo con el artículo 34 del CST y la jurisprudencia del Consejo de Estado², los contratistas independientes, en su calidad de empleadores, son los obligados al pago de la contribución, ya que la solidaridad que señala esa norma se circunscribe al pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones de los trabajadores del contratista, pero no al del mencionado tributo.

El SENA aplicó la Resolución 1449 de 2012, que excedió los límites de la facultad reglamentaria, porque frente a la contribución estableció una base, una tarifa, un sujeto pasivo y una garantía para el pago a cargo del propietario de la obra que no estaba regulada en el Decreto 2375 de 1974. A la sociedad no se le impuso el pago de la contribución FIC como empleadora por sus propios trabajadores, sino por no demostrar el pago del FIC por parte de sus contratistas, es decir, por una solidaridad que no aplica en la materia, mediante una liquidación presuntiva.

La sentencia carece de soporte probatorio, pues se fundó en la solidaridad por la celebración de contratos de obra, mas no cuestionó el contenido y condiciones de los contratos que debían ser allegados con el expediente, como soporte de los actos administrativos.

El SENA realizó una liquidación presuntiva sin fundamento, pues en la parte resolutive del acto establece que el empleador le adeuda al FIC \$486.510.723, pero en la parte motiva señala que la liquidación se hace con base en los contratos de obra a todo costo ejecutados con terceros en los periodos gravables 2011 a 2015, sin indicar cómo obtuvo los valores, los fundamentos para determinar que esa suma debía ser reconocida por la sociedad, ni señaló el número de trabajadores de cada contratista dejando ese valor en cero, cuando la base gravable de la contribución corresponde a un salario mínimo por cada 40 trabajadores.

El *a quo* vulneró el principio de congruencia, por desconocer el precedente en materia de solidaridad respecto a la contribución FIC, la falta de soporte probatorio y los demás elementos como son la irregularidad en la determinación y expedición de la liquidación.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto de 8 de agosto de 2025 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la demandante. El Ministerio Público no emitió concepto

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide la legalidad de los actos administrativos proferidos por el SENA, mediante los cuales se determinó la contribución al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción - FIC a cargo de la demandante.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante y apelante única, corresponde establecer si: *i)* el Decreto 2375 de 1974 es inaplicable por inconstitucionalidad sobreviniente y, *ii)* la sentencia de primera instancia desconoció el

² Sentencias del 19 de abril de 2012, exp. 17585; del 24 de septiembre de 2015, exp. 21448, y del 13 de julio de 2023, exp. 26153.



precedente sobre la responsabilidad en el pago de la contribución, carece de soporte probatorio y, si por tanto, vulneró el principio de congruencia.

La Sala advierte que los reparos correspondientes a la indebida aplicación y derogatoria del artículo 8° del Decreto 083 de 1976; el exceso de los límites de la facultad reglamentaria en la Resolución 1449 de 2012, y la falta de fundamentación y explicación de la liquidación presuntiva, no fueron expuestos en la demanda. En consecuencia, no serán objeto de análisis en esta instancia en atención a lo dispuesto en el artículo 281 del CGP *-congruencia de la sentencia-* y en garantía del debido proceso y de los derechos a la defensa y a la contradicción de la demandada.

Respecto a la inconstitucionalidad del Decreto 2375 de 1974 alegada por la recurrente, la Sección en reiterados pronunciamientos³ ha precisado que en los términos de la sentencia C-014 de 1993, la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 no derogó en bloque la legislación anterior, por cuanto *«opera el principio general de la subsistencia de la legislación preexistente y, con fundamento en el artículo 9 de la Ley 153 de 1887, para que aquella desaparezca del ordenamiento jurídico debe existir, frente a la nueva Carta, un grado de incompatibilidad y una abierta contradicción entre el contenido material o el espíritu de ambas normas»*.

De igual forma precisó:

*Como el Decreto Ley 2375 de 1974, que creó la contribución analizada, fue expedido por el presidente de la república en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas con fundamento en el artículo 122 de la Constitución de 1886, **su vigencia no se vio enervada por la entrada en vigor de las nuevas disposiciones** que sobre la creación de tributos impuso la Constitución de 1991.*

A la luz de la Sentencia C-014 de 1993, el tránsito constitucional no implica la derogatoria de todas las normas expedidas durante la vigencia de la anterior Constitución.

El ordenamiento previo mantiene su vigencia en la medida en que la Constitución actual no establezca reglas diferentes o no exista un grado de incompatibilidad tal que se traduzca en una abierta contradicción entre la norma preexistente y la nueva Carta.

Por consiguiente, el hecho de que con la Constitución de 1991 se hubiere producido un cambio relativo a la titularidad de las potestades normativas tributarias, con la adopción de un principio de reserva de ley estricto en materia tributaria, que prohíbe concederle al ejecutivo facultades extraordinarias para «decretar tributos» (ordinal 10.º del artículo 150 constitucional), no implica que las normas que no se ajustan a las nuevas condiciones formales sean inconstitucionales.

La tesis contraria supone asignarle efectos retroactivos a las potestades normativas previstas en las nuevas disposiciones constitucionales, afectando los actos normativos que se proferieron en su día atendiendo los requisitos que exigía el ordenamiento entonces vigente.

Así, conforme a la tesis que ahora se reitera, si bien la Constitución de 1991 prevé el principio de reserva de ley en materia tributaria y limita al ejecutivo en ese aspecto, ello no implica que las normas que no se ajustan a las nuevas condiciones formales sean inconstitucionales, pues esa situación equivaldría a asignarle efectos retroactivos a las disposiciones del nuevo ordenamiento respecto de actos cuya

³ Sentencia de 12 de agosto de 2021, exp 24616, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, reiterado en sentencia de 23 de junio de 2022, exp. 25722. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.



emisión se produjo al tenor de los requisitos exigidos en el régimen constitucional anterior.

En tales condiciones, el Decreto 2375 de 1974 no deviene en inconstitucional por el hecho de que después de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, el Congreso no haya expedido una ley por medio de la cual se le otorgara el carácter de permanente a la contribución al FIC, que fue creada en virtud de un estado de emergencia económica, porque las normas preconstitucionales mantienen su vigencia bajo la nueva Constitución, salvo que resulten contrarias a sus principios⁴. No prospera el cargo de apelación.

La sentencia desconoce el precedente sobre la responsabilidad en materia de la contribución FIC, carece de soporte probatorio y faltó al principio de congruencia. La recurrente expresa que la sociedad no es responsable del pago de la contribución, pues de acuerdo con el artículo 34 del CST y la jurisprudencia del Consejo de Estado, la solidaridad se circunscribe al pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones de los trabajadores del contratista. Además, considera que la sentencia carece soporte probatorio, por lo cual faltó al principio de congruencia.

El artículo 6.º del Decreto Ley 2375 de 1974⁵, exoneró a la industria de la construcción de la obligación de contratar aprendices del SENA, y en su lugar creó el Fondo Nacional de la Industria de la Construcción - FIC, para que los empleadores de ese ramo de la actividad económica destinaran un aporte mensual equivalente a un salario mínimo legal por cada 40 trabajadores.

El artículo 7 del Decreto 083 de 1976⁶ se encargó de definir qué se entiende por personas dedicadas a la construcción, al señalar que son *«quienes ocasional o permanentemente, por su cuenta o la de un tercero, erigen o levantan estructuras inmuebles como construcción de casas o edificios, vías de comunicación, oleoductos, gasoductos, canalización, alcantarillado, acueducto, pavimentos, obras de desecación, riego y embalses, instalaciones eléctricas y mecánicas y demás construcciones civiles no mencionadas y quienes trabajan en el mantenimiento y reparación de dichas obras»*.

En cuanto a la responsabilidad ante el SENA del pago de los aportes con destino al FIC, el inciso 3 del artículo 8º *ibídem* señaló que son responsables *«el propietario de la obra en las construcciones por el sistema de administración delegada y los contratistas o constructores principales de la misma en los contratos a precio alzado o a precios unitarios fijos»*.

En consecuencia, son sujetos pasivos de la contribución FIC las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la industria de la construcción y funjan como empleadores. En cuanto a la responsabilidad del pago de la contribución, esta recae en el propietario de la obra en las construcciones por el sistema de administración delegada y en los contratistas o constructores principales en los contratos a precios unitarios fijos.

⁴ Ibidem.

⁵ Artículo 6º. Exonérese a la industria de la construcción de la obligación que, conforme a las disposiciones vigentes, tiene de contratar aprendices.

«En su lugar, créase el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción, a cargo de los empleadores de ese ramo de la actividad económica, quienes deberán contribuir mensualmente al mismo con una suma igual a una vez el salario mínimo por cada cuarenta (40) trabajadores que laboren bajo sus órdenes (...)».

⁶ Reglamentario del Decreto Ley 2375 de 1974.



Para el caso, se reitera⁷ que la obligación contenida en el Decreto 2375 de 1974 se origina en el hecho de pertenecer al sector de la industria de la construcción y tener el carácter de empleador, y que de acuerdo con el artículo 34 del CST los contratistas independientes son verdaderos empleadores. Por lo tanto, no existe solidaridad legal en el pago del FIC, que se pueda predicar en cabeza del contratante.

El Director General del SENA, en uso de las facultades conferidas por el artículo 3.º del Decreto 1047 de 1983⁸, que lo autorizó para establecer los procedimientos de liquidación, recaudo y control de los valores correspondientes al FIC, y para regular la administración, funcionamiento y destinación de lo recaudado, expidió la Resolución 1449 de 2012⁹, que en el artículo 6.º prevé que: i) deben contribuir al FIC los empleadores señalados en el artículo 7.º del Decreto 083 de 1976 y, ii) que los propietarios o contratistas principales serán responsables de la contribución al FIC sobre el costo total de la obra, cuando no prueben que sus subcontratistas pagaron el FIC.

En el artículo 7.º de la citada resolución fijó dos bases gravables para el cálculo de la citada contribución. La primera *-con base en el número de trabajadores mensuales-* para los casos en los que exista certeza sobre el número de trabajadores bajo las órdenes y responsabilidad del propietario de la obra o contratista principal, caso en el que se debe efectuar mensualmente una contribución correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente por cada 40 trabajadores que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad y proporcionalmente por fracción de cuarenta.

Y la segunda *-liquidación presuntiva-*, que procede cuando el empleador obligado no pueda demostrar el número mensual de trabajadores que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad. En ese orden de ideas, deberá pagar a título de contribución FIC el 0.25 % del valor de las obras que ejecute directamente o por medio de subcontratistas y, para el caso de contratos de mano de obra, será el 1 % del total de los costos. Lo anterior, solo en el caso de que el propietario o contratista principal de la obra no demuestre que sus subcontratistas son los verdaderos empleadores en los términos del artículo 35 del Código Sustantivo del Trabajo¹⁰.

Sobre la liquidación presuntiva, la Sala precisó¹¹ que *«[l]a base gravable presuntiva aplica en los casos en los que no existe certeza sobre la cantidad de trabajadores bajo las órdenes y responsabilidad del propietario de la obra o contratista principal. En ese sentido, parte de reconocer que la subcontratación de las obras es una práctica usual y generalizada en el sector de la construcción, para establecer un mecanismo de control según el cual el contratista principal, en el supuesto de que no pruebe cuantos trabajadores tiene a su cargo y responsabilidad, contribuya sobre la base de los subcontratos. De ese modo se garantiza el pago de las contribuciones al SENA y se evita un posible supuesto de evasión, pues de lo contrario le bastaría al propietario de la obra que no desee cumplir con su carga tributaria con alegar que no tiene empleados para evadir su responsabilidad»*.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, se encuentra probado lo siguiente:

⁷ Sentencia del 16 de octubre de 2019, exp. 23364, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Reiterada en la sentencia del 3 de julio de 2020, exp. 23532, C.P. Milton Chaves García.

⁸ «Artículo tercero. El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, como administrador del fondo, queda facultado para establecer los procedimientos necesarios relacionados con la liquidación, recaudo y control de los valores correspondientes al FIC, así como también para regular la administración, funcionamiento y destinación específica del mismo».

⁹ Vigente desde su publicación el 26 de julio de 2012 hasta la fecha de esta providencia.

¹⁰ Sentencias de 11 de marzo de 2021, exp. 25299, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y de 22 de julio de 2021, exp. 25301, C.P. Julio Roberto Piza González.

¹¹ Sentencia de 22 de julio de 2021, exp. 25301, C.P. Julio Roberto Piza González.



El objeto social de la actora es «la planeación y ejecución de urbanizaciones, la construcción de casas y edificios, puentes, carreteras, estructuras metálicas y demás obras de ingeniería; la fabricación de materiales de construcción, la realización de estudios técnicos en las ramas de arquitectura e ingeniería. En desarrollo de su objeto podrá celebrar los contratos o ejecutar los actos que fueren necesarios para el logro de los fines que persiga o que puedan favorecer sus actividades o la de las empresas que en ella tuviera interés y que en forma directa se relacionen con el objeto social (...)».

Mediante el Oficio 05-1080-013140 del 25 de septiembre de 2015, el SENA le manifestó a la sociedad la realización de una visita de seguimiento, para lo cual le solicitó la siguiente información, si la empresa realiza obras civiles:

- Relación firmada por contador público de los contratos ejecutados durante las vigencias 2010 a 2014;
- Certificación firmada por el contador público del número de trabajadores de obra contratados directamente, mes a mes en los años 2010 al 2014;
- Relación firmada por contador público de los consorcios en los cuales participó la empresa durante los años 2010 a 2014 y los documentos relacionados.
- Descripción de cada proyecto en forma de resumen ejecutivo y cronograma de obra de actividades por proyecto.
- En caso de haber subcontratado, la certificación por el contador público, detallando las cuentas de costos de mano de obra y subcontratista para cada una de las vigencias fiscalizadas, y se informe el valor pagado por FIC.

En el «FORMATO INFORME DE VISITA» del 28 de marzo de 2017, la demandada informó:

Se elabora liquidación de FIC por el valor de los contratos de Mano de Obra y Todo Costo ejecutados con terceros de los años 2011-2012-2013-2014 y 2015.

La liquidación se elabora según información contable de los auxiliares de la cuenta de terceros donde se contabiliza los contratos ejecutados en los años fiscalizados.

El pasado 29 de marzo de 2015, se entrega liquidación para ser revisada por la empresa y verificar si la información allí detallada es correcta, la empresa deberá confirmar si los contratistas efectuaron pagos de FIC de los diferentes contratos correspondiente al periodo fiscalizado para ser abonados a esta liquidación.

El viernes 29 de abril se esperaba respuesta por parte de la empresa, donde confirmara la decisión de aceptar la liquidación o si iban a interponer recurso, pero la empresa no dio ninguna respuesta (...)

El 06 de septiembre de 2016, recibimos por parte de la empresa, información con listado de contratistas que incluye copia de Actas de Finiquito de los contratos, pagos de FIC, certificaciones de pagos y demás. Con el propósito de ser tenido en cuenta para el proceso de fiscalización que se adelanta a la empresa.

El 10 de marzo de 2017, se envía por correo electrónico liquidación actualizada donde se toma como base los contratos que no presentaron pago alguno FIC, se adjunta archivo en Excel con la información de cada contrato con sus respectivas bases, tipo de contrato, fecha inicial, fecha final, nombre de obra, identificación del tercero, número contrato, abonos, pagos parciales o totales y observaciones.

En reunión realizada el día 28 de marzo de 2017, con las señoras (...) (Directora Contable) y (...) (Abogada) se hace explicación del cómo se realizó la liquidación final de FIC por



valor de \$486.510.723, la empresa manifiesta que no está de acuerdo con dicha liquidación, debido a que se efectúan cobros cuyos responsables son terceros empleadores.

En la Liquidación 052017-0417 del 28 de marzo de 2017, el SENA determinó el valor de la contribución FIC, así:

Base de liquidación	AÑO 2011	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016
Mes inicio y Fin de Fiscalización	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE
Valor de la Inversión						
Menos: Valor del Lote						
Menos: Gastos de Financiación						
Menos: Indemnización a terceros						
Menos: Impuestos - Legales						
Total Valor Contrato todo costo	834.529.19	2.413.111.830	2.603.802.735	5.454.460.634	2.816783.053	
Valor FIC 0.25%	2.086.323	6.032.780	6.509.507	13.636.152	7.041.958	
Total Valor contratos mano de Obra	3.005.797.249	4.827.506.000	8.664.523.524	8.014.390.387	2.953.132.116	
Valor FIC 1%	30.057.972	48.275.060	86.646.235	80.143.904	29.531.321	
Total Número de Trabajadores Utilizados	0	0	0	0	0	0
Factor por cada Trabajador SMLMV/40	13.390	14.168	14.738	15.400	16.109	17.236
Valor FIC N° de Trabajadores	0	0	0	0	0	0
VALOR TOTAL FIC	32.144.295	54.307.840	93.154.742	93.780.055	36.573.279	
MENOS VALOR PAGADO	\$0	156.765	12.367.127	21.617.842	21.711.551	
TOTAL NETO A PAGAR	32.144.295	54.151.075	80.787.615	72.162.213	14.861.728	
INTERESES DE MORA	43.199.360	66.002.757	73.596.942	44.702.554	4.902.184	
DEUDA VALOR ACTUALIZADO	76.343.656	120.153.831	154.384.557	116.864.767	19.763.911	
VALOR TOTAL FIC						486.510.723

En la Resolución 002387 del 6 de abril de 2017, el SENA determinó que el valor adeudado por la actora por concepto de la contribución FIC en los periodos 2010 a 2015, correspondía a \$486.510.723, teniendo en cuenta lo determinado en los periodos 2010 a 2015, según la Liquidación 052017-0417 del 28 de marzo de 2017.

La actora interpuso recurso de reposición contra ese acto, sin aportar pruebas, el cual fue confirmado mediante la Resolución 009091 de 28 de septiembre de 2017.

Según lo expuesto, la Administración determinó que la sociedad subcontrató obras durante los periodos fiscalizados, que la sociedad actora era la dueña de las obras ejecutadas y que no demostró el pago de la contribución FIC por los contratistas. Por lo tanto, la demandante era responsable del pago de la contribución y se cumplió el presupuesto para que la demandada practicara la liquidación presuntiva con fundamento en la información que le suministrada en sede administrativa, para lo cual tomó como base gravable el 0.25 % de los contratos a todo costo suscritos con los terceros contratistas, y el 1 % sobre el total de los costos de los contratos mano de obra.

Cabe precisar que si bien en el proceso administrativo consta que la sociedad aportó algunas pruebas -Actas de Finiquito de los contratos, pagos de FIC, certificaciones de pagos y demás-, con las cuales acreditó el pago parcial de la contribución, en sede judicial no allegó los contratos, ni demostró las condiciones pactadas con los contratistas, el número de empleados a cargo de los terceros y su calidad de empleadores, ni las constancias del pago de la contribución por parte de los contratistas, por lo que no se



desvirtuó lo expuesto en los actos acusados, esto es, que ostentaba la calidad de empleador, responsable del pago del tributo.

La Sala, ha insistido en advertir que en los casos en que los contratistas principales o el dueño de la obra no demuestran que los subcontratistas cancelaron la contribución, la Administración está habilitada para aplicar la liquidación presuntiva, respecto de los contratos realizados con terceros, y que lo anterior no *«implica una responsabilidad solidaria compartida entre la dueña de la obra y los terceros contratistas, sino que corresponde a la aplicación de una consecuencia jurídica frente a un supuesto de hecho de omisión, que conllevó a la responsabilidad del pago de la contribución por parte del dueño de la obra¹²»*.

Así pues, no le asiste razón a la actora al señalar que el *a quo* desconoció el precedente en materia de responsabilidad de la contribución, pues la utilización de la base gravable presuntiva aplica en los casos en los que no existe certeza sobre la cantidad de trabajadores bajo las órdenes y responsabilidad del propietario de la obra o contratista principal y garantiza el pago de la contribución evitando un supuesto de evasión. Tampoco se evidenció que la sentencia apelada careciera de análisis probatorio, porque la actora no acreditó la condición de empleadores de los contratistas independientes o el pago de la contribución por los terceros con los que subcontrató.

Lo anterior, da cuenta que no se desconoció el principio de incongruencia; por el contrario, la decisión del *a quo* fue acorde con el precedente de la Corporación y no se desvirtuó la responsabilidad de la demandante respecto de la contribución, derivada de la falta de pago por parte de los subcontratistas. No prospera el cargo.

Las anteriores razones son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

De conformidad con lo previsto en el numeral 8 del artículo 365 del CGP¹³, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA¹⁴, y bajo el criterio de la Sala, no se condenará en costas *-gastos del proceso y agencias en derecho-*, toda vez que no está probada su causación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

1.- Confirmar la sentencia de 26 de febrero de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

2.- Sin condena en costas.

¹²Sentencia del 7 de julio de 2022, exp. 25670, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

¹³ Código General del Proceso «Art. 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia en la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».

¹⁴ «Art. 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil».



Notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ