



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

**CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

**Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil veinticinco (2025)**

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 05001-23-33-000-2021-00010-01 (29335)  
**Demandante:** INVERSIONES CAMPOAMALIA S.A.  
**Demandado:** SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA

**Temas:** Contribución para el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC). Inconstitucionalidad sobreviniente del Decreto 2375 de 1974. Procedimiento para expedir los actos de determinación de la contribución FIC. Caducidad de la facultad de fiscalización del SENA. Responsabilidad solidaria de la contribución.

### **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante<sup>1</sup> contra la sentencia de 16 de agosto de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Decisión, que resolvió<sup>2</sup>:

«**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a la parte demandante. Como agencias en derecho se fija la suma de \$1'300.000.

...»

### **ANTECEDENTES**

#### **Actuación administrativa**

Mediante la Liquidación 0000005702427 del 29 de octubre de 2019, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, determinó la contribución al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción, en adelante FIC, a cargo de Inversiones Campoamalia S.A. por la suma de \$964.593.443, correspondiente a los periodos de diciembre de 2013 a julio 2018<sup>3</sup>.

Por medio de la Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019, el Director de la Regional Antioquia del SENA resolvió librar orden de pago a favor del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción –FIC– SENA, y a cargo del empleador Inversiones Campoamalia S.A. por la suma de \$964.593.433, por

<sup>1</sup> SAMAI CE, índice 3, documento: 26ED\_RECURSOAP\_25RecursoApelacionPt(.pdf) NroActua 2.

<sup>2</sup> SAMAI CE, índice 3, documento: 23ED\_SENTENCIA\_22SentenciaPrimeraIn(.pdf) NroActua 2.

<sup>3</sup> SAMAI CE, índice 3, documento: 2ED\_LIQUIDACIO\_01LIQUIDACIONFICCAMP(.pdf) NroActua 2.



concepto de la contribución FIC, por los periodos de diciembre de 2013 a julio de 2018<sup>4</sup>.

Mediante Resolución 007976 de 2020, el Director de la Regional de Antioquia del SENA resolvió corregir errores formales de la Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019, en el entendido de discriminar el capital e intereses establecidos en la Liquidación 0000005702427 del 29 de octubre de 2019, indicando la suma de \$465.324.788 como capital y \$499.268.655 por intereses, para un valor total a pagar de \$964.593.443, más los intereses de mora que se causen desde su vencimiento hasta el pago total, conforme a la liquidación 0000005702427 del 29 de octubre de 2019.

Previo recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra la Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019, el director de la Regional Antioquia del SENA, por Resolución 006761 de 24 de noviembre 2020, confirmó la decisión recurrida.

## **Demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho la demandante formuló las siguientes pretensiones<sup>5</sup>:

**«1.1. Pretensión Primera:** Que se DECLARE la nulidad de la **RESOLUCION No. 012022 de 2019**, aclarada mediante Resolución 007976 de 2020, **y la RESOLUCION No. 006761 de 2020**, 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. 012022 de 2019, aclarada mediante Resolución 007976 de 2020, mediante la cual se determina y cuantifica el tributo llamado FIC, lo mismo sobre la resolución No. 006761 de 2020, 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.

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

Invocó como disposiciones vulneradas los artículos 29 y 338 de la CP, y 472, 643, 712, 715, 717 y 719 del ET. Como concepto violación, la demandante planteó los siguientes cargos:

### **1. Violación al debido proceso**

**(i) Por falta de motivación del acto, al sustentarse en razones contrarias a la realidad y/o con fundamentos que no justifican la decisión**

Afirmó que, en la Liquidación Oficial 0000005702427 del 29 de octubre de 2019, el SENA determinó que Inversiones Campoamalia S.A. le adeuda al FIC la suma de \$964.593.443, con base en el valor total de los contratos –a todo costo– y mano de obra ejecutada con terceros durante los periodos gravables de 2013 a 2018, sin considerar que la sociedad no tenía una relación laboral con los contratistas

<sup>4</sup> SAMAI CE, índice 3, documento: 3ED\_RESOLUCION\_02RESOLUCION12022FIC(.pdf) NroActua 2.

<sup>5</sup> SAMAI CE, índice 3, documento: 1ED\_DEMANDA\_00DEMANDADENULIDADYR(.pdf) NroActua 2.



independientes, conforme a los artículos 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo, en adelante CST.

Aseguró que no es empleadora de los terceros contratistas con los que ejecutó obra, ya que no existe un contrato laboral. Que, en consecuencia, no es la responsable del pago de la obligación discutida, pues el artículo 6 del Decreto Ley 2375 de 1974, impuso la contribución parafiscal FIC “a cargo de los **EMPLEADORES**” de la industria de la construcción, quienes de manera mensual deben contribuir con una suma equivalente a un salario mínimo por cada cuarenta (40) trabajadores que laboren bajo sus órdenes.

Explicó que los obligados a pagar la contribución al FIC, en el caso de que este tributo fuera constitucional, son los contratistas independientes con los que la actora celebró contratos de ejecución de obra, en calidad de empleadores, toda vez que ni el artículo 6 del Decreto Ley 2375 de 1974 ni el artículo 34 del CST establecen una responsabilidad solidaria para el contratante principal respecto de dicha contribución.

Sostuvo que, aunque la Resolución 1449 de 2012 del SENA, citada por el acto acusado, establece una especie de garantía para los contratistas principales o propietarios de obra en caso de incumplimiento de la contribución al FIC por parte de contratistas o subcontratistas, esa figura no está contemplada en el Decreto Ley 2375 de 1974 ni en sus decretos reglamentarios -Decretos 083 de 1976 y 1047 de 1983-. Por lo tanto, la demandada excedió sus facultades reglamentarias, con la Resolución 1449 de 2012, al atribuirse una competencia propia del legislador.

Refirió que la contribución al FIC debe regirse por los principios del sistema tributario, especialmente por el de legalidad establecido en el artículo 338 de la Constitución, pues, aunque este no define la naturaleza exacta de la contribución, sí exige que cualquier tributo o carga económica impuesta a los ciudadanos esté previamente definida por la ley<sup>6</sup>.

Consideró que los actos acusados vulneraron el derecho al debido proceso por cuanto se sustenta en motivos que no corresponden a la realidad de la sociedad ni justifican la decisión adoptada, por lo que solicita que se declare la nulidad de todo lo actuado.

**(ii) Por irregularidad procesal al determinar, liquidar y notificar dos veces a misma obligación tributaria**

Señaló que se profirieron dos (2) actos definitivos con «vocación de ejecutividad y de cobro», porque en un primer término se expidió la Liquidación Oficial 0000005702427 del 29 de octubre de 2019, por medio de la cual se determinó la contribución FIC por la suma de \$ 964.593.443 por los periodos 2013 a 2018, y con posterioridad, mediante la Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019, se libró orden de pago por la misma obligación tributaria, lo que, a su juicio, generó confusión y violación al debido proceso.

Al efecto, indicó que la citada liquidación oficial constituye el acto administrativo definitivo, porque se encuentra revestido de las siguientes atribuciones jurídico administrativas:

«a) Se pretende generar con su expedición efectos jurídicos específicos y reales»

<sup>6</sup> Cita la sentencia C-577 de 1995 de la Corte Constitucional, como soporte de su argumento.



Expuso que el SENA tuvo la convicción de que la Liquidación Oficial 0000005702427 del 29 de octubre de 2019 presta mérito ejecutivo dado que establece una obligación clara, expresa y exigible, atributos jurídicos propios de un acto administrativo de carácter tributario y no de simple trámite, máxime cuando el mismo indica que se iniciará el respectivo cobro persuasivo, y en la Resolución 006761 de 24 de noviembre 2020, la demandada reitera que con dicho documento el empleador podría cancelar la obligación allí determinada.

*«b) Reflejan inequívocamente la voluntad administrativa respecto de un asunto particular»*

Señaló que la liquidación oficial constituye un acto administrativo definitivo y no uno de simple trámite, en tanto cumple con los requisitos del artículo 712 del ET, aplicable al caso según el artículo 719 *ibidem*, y tiene efectos jurídicos plenos, por lo que el contribuyente podría haber pagado directamente con base en ella.

**(iii) Por falta de motivación de la Resolución No. 012022 de 2019, en razón a que las decisiones del SENA no se fundaron en hechos probados y no existen bases de cuantificación de la liquidación**

Consideró que la determinación de tributos debe fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el expediente por los medios de prueba señalados en la ley y deben contar con la base de cuantificación de los tributos como lo establecen los artículos 712 y 719 del ET.

Alegó que en los actos acusados se expidieron irregularmente, porque carecen de motivación suficiente, en tanto fijaron la contribución al FIC en la suma de \$964.593.443 sin explicar cómo se determinó la base gravable, pues el cuadro explicativo que se anexa en la liquidación oficial no detalla de forma clara y precisa la metodología utilizada para determinación el tributo, *«además de que en el cuadro, específicamente en la columna de observaciones se indica sistemáticamente que hubo pago por parte de los contratistas, quien (sic) en definitiva son los verdaderos empleadores obligados al pago, si la contribución fuera constitucional»*.

**(iv) Por no surtir el trámite establecido por el legislador para determinar una obligación tributaria, cuando el contribuyente no lo hace voluntariamente**

Mencionó que la liquidación oficial fue notificada sin que de manera previa se agotara el procedimiento establecido en los artículos 643, 715 y 716 del ET, toda vez que el SENA no emplazó a la sociedad para que cumpliera con su obligación.

Señaló que, teniendo en cuenta que los aportes al FIC son contribuciones parafiscales y no existe norma especial que establezca su proceso de determinación, debió agotarse el procedimiento del ET. Sin embargo, se aplicó un procedimiento que tiene establecido internamente el SENA, el cual es desconocido por la sociedad, *«lo que lo convierte en oscuro e ilegal»*.

Resaltó que en las consideraciones del acto que resolvió el recurso de reposición, la demandada precisó que el procedimiento de fiscalización es reglado, pero no especificó su reglamentación.



## **2. Ilegalidad en la determinación y liquidación de la obligación tributaria, actuación por vías de hecho y violación al principio de legalidad y demás principios constitucionales, que devienen de las normas constitucionales y legales que rigen la materia**

Sostuvo que la contribución al FIC es un tributo inconstitucional, toda vez que fue no fue creado por el legislador en los términos establecidos por el constituyente y pese a que se respalda en vigencia de una declaratoria de emergencia económica, en virtud del artículo 6 del Decreto 2375 de 1974, pues con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la citada norma fue derogada tácitamente por la inconstitucionalidad sobreviniente.

Relató que la Constitución Política de 1991 establece las reglas y los procedimientos claros y específicos que se deben agotar para la imposición de los tributos nacionales y territoriales y señala que los tributos creados durante un estado de emergencia solo pueden ser permanentes si el Congreso así lo autoriza.

Mencionó que la contribución al FIC surgió como compensación por la exoneración que recibió el sector de la construcción de la obligación de contratar aprendices. La Ley 789 de 2002 reguló el contrato de aprendizaje y, en su artículo 32 estableció que las empresas que tuvieran cualquier actividad económica diferente de la construcción, que ocupara un número de trabajadores no inferior a 15, se encontraban obligadas a vincular aprendices, pero no mencionó la contribución al FIC que debía efectuar el sector de la construcción al no tener la obligación de vincular a los aprendices, por lo que, en su criterio, el legislador no quiso otorgarle la categoría de permanente al mencionado tributo, creado en vigencia de la declaratoria de la emergencia de 1974.

Por lo anterior, la resolución impugnada no nació a la vida jurídica.

## **3. Prescripción de obligaciones de carácter tributario**

Argumentó que, conforme con el concepto del 27 de febrero de 2007, expedido por el SENA, y en concordancia con el artículo 2536 del Código Civil (en adelante CC), la acción de cobro prescribe a los cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que se hace exigible la obligación, motivo por el cual, teniendo en cuenta que la liquidación se notificó el 1 de noviembre de 2019, las obligaciones exigibles hasta el 1º de noviembre de 2014 se encuentran prescritas.

### **Contestación de la demanda**

El SENA contestó la demanda y se opuso a las pretensiones con fundamento en lo siguiente<sup>7</sup>:

Luego de un recuento de las actuaciones administrativas que culminaron con la expedición de los actos acusados, indicó que estos gozan de legalidad porque fueron proferidos por el funcionario competente, conforme a la Constitución y a las normas aplicables al caso, con motivación suficiente y, además, se garantizó el debido proceso de la sociedad demandante.

<sup>7</sup> SAMAI CE, índice 3, documento: 16ED\_CONTESTACI\_1505may21CONTESTACIO(.pdf) NroActua 2.



Manifestó que, conforme con las pruebas allegadas al proceso de fiscalización, se determinó que Inversiones Campoamalia S.A. estaba obligada a realizar el pago mensual de la contribución al FIC por el número de trabajadores propios en cada obra que se estuviera ejecutando y puso de presente que, en caso de que hubiera subcontratado, era responsable de que estas personas pagaran el tributo, pues, de lo contrario, debía asumir dicha obligación.

Refirió que en la visita de 26 de octubre de 2018 clasificó el tipo de contratos ejecutados por la sociedad demandante con los contratistas de las obras, que en reunión de 11 de septiembre de 2019 se analizó la liquidación preliminar y en la reunión del 22 de octubre de 2019, le explicó cómo se elaboró la liquidación del FIC por los contratistas que ejecutaron contratos en las obras realizadas en el periodo fiscalizado. Que, además, con la notificación de la Liquidación Nro. 5702427 del 29 de octubre de 2019 dio a conocer el resultado de la determinación de la contribución del FIC por los periodos de 2013 a 2018, efectuada con base en la información suministrada por la sociedad, por lo que insistió en que los actos acusados fueron proferidos en debida forma y con motivación suficiente.

Por último, propuso las excepciones de: (i) «*legalidad de los actos administrativos demandados – aplicación del principio de presunción de legalidad*», frente a lo cual destaca la naturaleza de los Decreto Ley y la facultad del Presidente de la República para su expedición, en vigencia de la Constitución Política de 1886, normativa que no fue declarada ilegal por haber nacido a la vida jurídica la Constitución Política de 1991. Por lo anterior, recae en el demandante la obligación de demostrar los motivos o vicios de nulidad de los actos administrativos enjuiciados. (ii) «*Inexistencia de los vicios de nulidad alegados*», dado que los actos administrativos cuestionados se fundan en las normas que consagran la naturaleza de las contribuciones FIC, (iii) «*inexistencia de causa jurídica*» en la que argumenta la correcta aplicación de las normas que regulan la contribución al FIC, y (iv) «*las demás que resulten probadas en el transcurso del proceso*».

### **Sentencia apelada**

El tribunal negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante por la suma de \$1.300.000, con el siguiente fundamento<sup>8</sup>:

Advirtió que el SENA en el proceso de fiscalización respetó el debido proceso de la sociedad demandante, comoquiera que, desde su inicio –11 de julio de 2018– le otorgó la oportunidad de aportar pruebas, informó la metodología de la liquidación del tributo y los actos que determinaron la contribución al FIC fueron notificados en debida forma, concediendo la oportunidad procesal para controvertirlos.

Afirmó que los actos demandados fueron debidamente motivados, se profirieron de conformidad con la información aportada por el demandante, como se observa en el cuadro de la liquidación final y en la constancia de documentos que la sustentan y que sirvieron de base para proferir la Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019. Que, contrario a lo afirmado por la actora, no se liquidó dos veces la misma obligación tributaria, en tanto que primero se realizó una liquidación definitiva y posteriormente se inició el proceso de cobro persuasivo.

<sup>8</sup> SAMAI CE, índice 3, documento: 23ED\_SENTENCIA\_22SentenciaPrimeraln(.pdf) NroActua 2.



En relación con la presunta falta de explicación de la base gravable, señaló que la misma sí fue determinada de conformidad con el numeral 7 de la Resolución 1449 de 2012, aplicando el método presuntivo, válido en tanto la demandante no aportó los documentos suficientes para establecer el número mensual de trabajadores que laboraban en las obras.

Manifestó que no se configuró la prescripción de la contribución al FIC para los periodos de 2013 a 2018, porque conforme lo ha indicado el Consejo de Estado<sup>9</sup> el término de prescripción en estos casos es de diez (10) años, conforme al artículo 2536 del CC, norma aplicable ante la ausencia de legislación para establecer el plazo que tiene la entidad administradora para la determinación oficial.

Sostuvo que si bien la demandante alegó que no tenía un vínculo laboral con los contratistas, los cuales califica de independientes, lo cierto es que en el proceso administrativo no aportó ningún contrato o medio de prueba tendientes a desvirtuar la responsabilidad en el pago de la contribución.

Precisó que la demandante debió aportar o solicitar la práctica de las pruebas que resultaran oportunas y conducentes para desvirtuar la legalidad de los actos demandados de conformidad con el artículo 167 del CGP; sin embargo, optó por no hacer uso de dichos mecanismos lo que conlleva a que no se tengan elementos de juicio para determinar las obligaciones derivadas de esos contratos.

Finalmente, en relación con la inconstitucionalidad del Decreto Ley 2375 de 1974, advirtió que, conforme con el artículo 71 del CC, la derogación solo se presenta cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con la ley anterior, circunstancia que en el caso no se configura y, además, con posterioridad a 1991, se han expedido normas que regulan el tema, de ahí que concluyera que dicha normativa tiene plena validez en el ordenamiento jurídico colombiano.

### **Recurso de apelación**

Inversiones Campoamalia S.A. interpuso recurso de apelación, en el que pidió que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acojan las pretensiones de la demanda.

Adujo que *el a quo* incurrió en violación de principios constitucionales relacionados con la creación de los tributos porque «omitió interpretar las fuentes jurídicas en línea con la base filosófica sobre la cual se erigió la Constitución Política que rige en el país actualmente».

Refirió que la Resolución 1449 de 2012, expedida por el SENA, es la única disposición que se profirió para regular el funcionamiento del FIC con posterioridad a la Constitución de 1991, por lo que, en su criterio, no existe ninguna norma que establezca dicho tributo como una contribución parafiscal bajo los preceptos de la Carta Política vigente e insistió en la inconstitucionalidad del artículo 6 del Decreto 2375 de 1974 porque, en su concepto, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 tal norma fue derogada tácitamente.

Reiteró los argumentos relacionados con la violación al debido proceso al liquidar y notificar dos (2) actos administrativos definitivos, porque, tanto la Liquidación

<sup>9</sup> Citó la sentencia del 12 de agosto de 2021, Exp. 24616, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



0000005702427 de 29 de octubre de 2019, como la Resolución No. 012022 de 5 de diciembre de 2019, determinaron la contribución al FIC por la suma de \$964.593.433. Adujo que el SENA no tiene un estatuto de procedimiento que permita la determinación y liquidación de la contribución FIC, por lo que no hay justificación para proferir dos actuaciones definitivas, todo lo cual no fue tenido en cuenta por el *a quo*, pues se omitió agotar el procedimiento establecido para los efectos, esto es, el regulado en el Estatuto Tributario y se aplicó un procedimiento interno del SENA, el cual es desconocido para la sociedad demandante e incluso para los Honorables Magistrados.

Insistió en que los actos demandados fueron expedidos irregularmente porque no se explicó cómo se obtiene la base gravable de la contribución, y mencionó que la decisión proferida por el tribunal tampoco dio cuenta de «*la oscuridad o falta de claridad, divulgación y transparencia*» respecto el procedimiento implementado por la demandada para determinar y liquidar la contribución FIC.

Sostuvo que no se tuvo en cuenta el término del artículo 817 del ET para efectos de la prescripción de obligaciones relacionadas con asuntos fiscales como la contribución parafiscal del presente caso, a la cual deben aplicarse normas procedimentales del Estatuto Tributario, por lo que opera el término de prescripción de cinco (5) años y no el previsto en las normas civiles.

Afirmó que se configuró error de derecho por indebida aplicación de la norma en materia de solidaridad fiscal, toda vez que la sociedad no fungió como empleadora de «*los trabajadores requeridos por sus contratistas para el cumplimiento de las obligaciones pactadas, por tanto, no se podía configurar como sujeto pasivo de la contribución parafiscal aquí debatida*». Los obligados son los empleadores, en este caso, los contratistas independientes con quienes la actora celebró los contratos de obra.

Reiteró que el SENA excedió sus facultades reglamentarias al expedir la Resolución 1449 de 2012, toda vez que estableció una base gravable, una tarifa y un sujeto pasivo diferente de los determinados en el Decreto 2375 de 1974, pues impuso una liquidación presuntiva para determinar el valor de la contribución e hizo responsable de la misma, además del empleador, al contratista principal, dueño o beneficiario de la obra, cuando la norma objeto de regulación por la citada resolución estableció que era el empleador y que la base de la contribución era un salario mínimo por cada 40 trabajadores que laboren bajo sus órdenes.

Expuso que los contratistas independientes con quienes celebró los contratos de ejecución de obra son los obligados a cancelar la contribución al FIC, ya que en los artículos 6 del Decreto Ley 2375 de 1974 y 34 del CST no se establece solidaridad en el pago de dicha obligación.

Explicó que, si bien la ley puede definir otro tipo de deudores solidarios, lo cierto es que Inversiones Campoamalia S.A. no fungió como empleadora de los trabajadores requeridos por sus contratistas para el cumplimiento de las obligaciones pactadas, por tanto, no se podía configurar como sujeto pasivo de la contribución parafiscal.

### **Pronunciamientos en segunda instancia.**

Las **partes** no se pronunciaron. El **ministerio público** guardó silencio.



## CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante y apelante única, corresponde a la Sala establecer la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– determinó la contribución al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción –FIC– a cargo de Inversiones Campoamalia S.A.

Por efectos metodológicos, la Sala resolverá los cargos de apelación en el siguiente orden : (i) la inconstitucionalidad sobreviniente del Decreto Ley 2375 de 1974, (ii) la violación al debido proceso, por la presunta expedición de dos actos administrativos con carácter definitivo y la expedición irregular de los actos acusados, y (iii) el procedimiento para expedir los actos de determinación de la contribución al FIC, el término para proferirlos, y si existe solidaridad de la sociedad demandante, con sus contratistas y subcontratistas, en cuanto al pago del tributo.

### **Inconstitucionalidad sobreviniente del Decreto Legislativo 2375 de 1974. Tránsito constitucional. Reiteración jurisprudencial<sup>10</sup>**

La parte demandante alega que el Decreto Legislativo 2375 de 1974, mediante el cual se creó la contribución con destino al FIC (arts. 4 a 6 *ib.*), expedido con fundamento en el estado de emergencia económica declarado por medio del Decreto 1970 de 1974, perdió su vigencia en razón a que no fue sometido al procedimiento legislativo ordenado en el inciso tercero del artículo 215 de la nueva Constitución Política de 1991<sup>11</sup>, y que con ocasión a su vigencia, se derogaron tácitamente las normas preexistentes.

Frente a la inconstitucionalidad del Decreto 2375 de 1974, la Sección, ha indicado<sup>12</sup> que en los términos de la Sentencia C-014 de 1993 de la Corte Constitucional, la sola 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*».

En ese sentido, 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 al nuevo ordenamiento respecto de actos cuya emisión se produjo al tenor de los requisitos exigidos en el ordenamiento anterior. Por lo tanto, «*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*

<sup>10</sup> Sentencia de 12 de agosto de 2021, exp 24616, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, reiterado en sentencia de 23 de junio de 2022.

<sup>11</sup> «*Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

(...)

*En estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

(...)

<sup>12</sup> 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.



*contribución al FIC, que fue creada en virtud de un estado de emergencia económica, porque se insiste en que las normas preconstitucionales mantienen su vigencia bajo la nueva Constitución salvo que resulte notoriamente contraria a sus principios, circunstancia que no se evidencia en este caso».*

Por lo anterior, no prospera el cargo de apelación.

### **Expedición irregular. Motivación de los actos administrativos**

En primer lugar, la apelante sostiene que los actos demandados son nulos porque se profirieron y notificaron dos (2) actos definitivos, dado que en un primer término se expidió la Liquidación Oficial 0000005702427 del 29 de octubre de 2019, por medio de la cual se determinó la contribución FIC por la suma de \$ 964.593.443 por los periodos de diciembre de 2013 a julio de 2018, y con posterioridad, mediante la Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019, se libró orden de pago por la misma obligación tributaria, lo que, a su juicio, generó confusión y violación al debido proceso.

Por su parte, el tribunal concluyó que los actos demandados se profirieron de conformidad con la información aportada por el demandante y que, contrario a lo afirmado, no se liquidó dos veces la misma obligación tributaria, en tanto primero se realizó una liquidación definitiva y posteriormente se inició el cobro persuasivo.

Al respecto, el artículo 43 del CPACA define los actos definitivos como aquellos «*que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*».

Así, un acto definitivo particular es la manifestación de la voluntad de la administración capaz de producir efectos jurídicos, puesto que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas<sup>13</sup>. De manera que solo las decisiones de la administración que ponen fin a una actuación administrativa o los actos que hacen imposible la continuación de esa actuación o que decidan de fondo el asunto, son susceptibles del control de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>14</sup>.

Previo al estudio del caso, se relaciona lo probado en el plenario, así:

- Según el certificado de existencia y representación legal de la Cámara de Comercio de Medellín, Inversiones Campoamalia S.A., tiene por objeto social «*la explotación del negocio de construcciones civiles o para el sector oficial, en cualquiera de sus modalidades, bien sea que ello lo haga por sí misma, con personal directamente contratado a su servicio, o por medio de delegatarios, contratistas o subcontratistas*» y «*la construcción, gerencia, promoción, venta y adquisición de proyectos y programas inmobiliarios*»<sup>15</sup>
- Por medio de la Liquidación 0000005702427 de 29 de octubre de 2019, el SENA estableció la liquidación por concepto de Contribución al FIC, que detalla se elabora el valor de los contratos ejecutados por la demandante con diferentes contratistas para las obras que allí se enuncian, y por el periodo comprendido desde diciembre de 2013 hasta julio de 2018.

En la citada liquidación, se informó que para la determinación de la contribución al FIC se tuvieron en cuenta «*los pagos de forma presuntiva realizados por los contratistas a los contratos tenidos en cuenta*», descartando los contratos por los cuales los contratistas cancelaron el correspondiente pago de FIC.

<sup>13</sup> Auto de 13 de octubre de 2016, exp. 22003, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>14</sup> Sentencia del 29 de mayo de 2025, exp. 28549, CP: Luis Antonio Rodríguez Montaña.

<sup>15</sup> Link de la contestación de la demanda, proceso de fiscalización.pdf. pp 34 a 42.



La Sala verifica que en el contenido de la liquidación se incluye un cuadro en el que se señala para cada año gravable discutido, en la «base de liquidación», entre otros conceptos, el «Total Valor contrato a Todo Costo», respecto del cual, a renglón seguido se establece el valor FIC del 0.25%, y después se señala el «Total Valor Contratos Mano de Obra» para también indicar el «Valor FIC 1%», el «Valor Total FIC», «Total neto a pagar», «Intereses de mora», «Menos pagos extemporáneos» y determinar el «Valor Total a pagar» correspondiente a \$964.593443.

Base de liquidación	AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
Mes inicio y Fin Fiscalización	DICIEM-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-DIC	ENE-JU
Valor de la Inversión	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Menos: Valor del Lote	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Menos: Gastos de Financiación	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Menos: Indemnización a terceros	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Menos: Impuestos - legales	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Total Valor Contrato todo costo	\$3.272.700.288	\$8.673.329.456	\$24.656.789.228	\$16.498.058.414	\$8.750.702.417	\$3.770.260.973
<b>Valor FIC 0.25%</b>	\$8.181.750	\$21.683.319	\$61.641.967	\$41.245.141	\$21.876.751	\$9.425.649
Total Valor contratos mano de Obra	\$887.651.253	\$10.847.387.775	\$7.059.784.176	\$4.602.966.519	\$6.302.039.242	\$3.004.093.110
<b>Valor FIC 1%</b>	\$8.876.512	\$108.473.872	\$70.597.837	\$46.029.660	\$63.020.387	\$30.040.928
Total Número de Trabajadores Utilizados	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Factor por cada Trabajador SMLMV/40	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Valor FIC N° de Trabajadores	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
<b>VALOR TOTAL FIC</b>	\$17.058.262	\$130.157.191	\$132.239.804	\$87.274.801	\$84.897.138	\$39.466.577
MENOS VALOR PAGADO	\$0	\$0	\$0	\$479.981	\$20.888.633	\$4.400.371
<b>TOTAL NETO A PAGAR</b>	\$17.058.262	\$130.157.191	\$132.239.804	\$86.794.820	\$64.008.505	\$35.066.206
INTERESES DE MORA	\$29.011.308	\$193.577.720	\$156.784.337	\$79.025.298	\$38.495.292	\$13.655.845
MENOS PAGOS EXTEMPORÁNEOS	\$11.281.146					
<b>Valor total a pagar</b>	<b>\$964.593.443</b>					

- Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019, expedida por el director Regional Antioquia del SENA «por la cual se determina el monto de una obligación dineraria en favor del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción – FIC- SENA por incumplimiento en el pago de la contribución FIC».

En la parte considerativa la citada resolución, se señala:

«(...)

(...) Que la liquidación número 0000005702427 de fecha 29-octubre-2019 fue enviada al empleador **INVERSIONES CAMPOAMALIA S.A.** con Nit **811000555**, mediante comunicado número 05-1080-58335 del treinta (30) de octubre de dos mil diecinueve, cuya comunicación y la liquidación fueron recibidos por el empleador, conforme la guía número YG244445715CO de la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. En la liquidación número 0000005702427, fueron plasmadas las respectivas observaciones.

Que el empleador **INVERSIONES CAMPOAMALIA S.A.** con Nit **811000555**, con domicilio en la ciudad de MEDELLIN, se encuentra obligado a pagar el (los) concepto (s) de la contribución al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción **-FIC-**, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA **conforme con la liquidación número 0000005702427 de fecha 29-octubre-2019, la cual es soporte integral de la presente Resolución y que fue realizada por la entidad dentro del**



**respectivo proceso de fiscalización**, más los intereses causados hasta el pago total, las cuales se relacionan a continuación:

No Liquidación	Fecha	Período	Concepto de Obligación	Valor Liquidación
0000005702427	29-octubre-2019	01-diciembre -2013-30-julio-2018	FIC	\$964.593.443

(...)

(...)» (negritas y subrayado de la Sala).

En seguida, la Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019 resuelve:

**«ARTÍCULO PRIMERO:** Librar Orden de Pago a favor del **FONDO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN – FIC – SENA**, y a cargo del empleador **INVERSIONES CAMPOAMALIA S.A. con NIT. 811000555**, por la suma de **NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENOS NOVENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS M/CTE. (\$964.593.443)**, valor correspondiente a la contribución FIC dejados de cancelar por los periodos señalados en la parte considerativa, más los intereses de mora que se causen su vencimiento hasta su pago total.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Citar al deudor o a su representante legal para que en el término de cinco (5) días contados a partir de la recepción de la citación, comparezca a notificarse personalmente de la presente resolución, advirtiéndole que si no comparece se le notificará mediante aviso, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (C.P.A.C.A.).

**ARTÍCULO TERCERO:** Advertir al deudor que contra la presente resolución procede únicamente el recurso de reposición ante el Director Regional del SENA – Antioquia, el cual podrá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, de acuerdo a (sic) lo dispuesto en el artículo 76 del C.P.A.C.A, o proceder a su pago en las entidades bancarias establecidas por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA para tal fin.

**ARTÍCULO CUARTO:** La presente Resolución presta mérito ejecutivo a partir de su firmeza.

(...)».

- Mediante la Resolución 007976 de 2020, se resolvió:

**«ARTÍCULO PRIMERO:** Corregir los errores formales de la Resolución No. 0012022 del cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), ello en el entendido de que se discriminará el capital e intereses correspondientes a la liquidación número 0000005702427 de fecha veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019) el cual quedará así:

**ARTICULO PRIMERO:** Determinar que la empresa **INVERSIONES CAMPOAMALIA S.A., identificado con NIT 811.000.555**, adeuda a favor del **FONDO NACIONAL DE FORMACION PROFESIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN - FIC - SENA**, la suma de **CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTICUATRO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$465.324.788)** propio del capital, y la (sic) **CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS MCTE (\$499.268.655)** propio de los intereses, para un valor total a pagar de **NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENOS NOVENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS M/CTE. (\$ 964.593.443)**, valor correspondiente a la contribución FIC dejada de cancelar por los periodos señalados en la parte considerativa, más los intereses de mora que se causen desde su vencimiento hasta su pago total, de conformidad con la liquidación número 0000005702427 de fecha veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019), la cual hace parte integral de la presente resolución, en relación con el siguiente cuadro explicativo:



No Liquidación	Fecha	Periodo	Concepto de Obligación	Valor Liquidación
0000005702427	29 de octubre de 2019	2013.12 a 2018-07	FIC	\$465.324.788
0000005702427	29 de octubre de 2019	2013.12 a 2018-07	INTERESES	\$499.268.655
			TOTAL	\$964.593.443

(...)).

- Inversiones Campoamalia S.A. interpuso recurso de reposición en el que, además de alegar la prescripción de obligaciones de carácter tributario, expresó que la Resolución 012022 de 2019 está viciada de nulidad por ser proferida con violación del debido proceso y en razón a la «*ilegalidad en la determinación y liquidación de la obligación tributaria, por haberse violado el principio de legalidad y demás principios constitucionales que devienen de las normas constitucionales y legales que rigen la materia*».
- Mediante Resolución 006761 de 24 de noviembre 2020, «*por la cual se resuelve un Recurso de Reposición*», el director Regional de Antioquia del SENA confirmó la Resolución 012022 de 2019.

De lo anterior, se advierte que la Liquidación 0000005702427 del 29 de octubre de 2019 constituye un acto previo a la Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019, toda vez que en la liquidación se puso en conocimiento de la contribuyente la forma en la que se estableció y cuantificó el tributo, otorgándole la oportunidad de realizar el pago de manera previa a la expedición de los actos de determinación, por lo que su expedición fue conforme al deber que tiene la administración de agotar el procedimiento de fiscalización, sin que dicha actuación configure una violación al debido proceso establecido en el artículo 29 del CP.

La Sala aclara que si bien en la Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019, el SENA resolvió «*Librar Orden de Pago a favor del (...) FIC – SENA, y a cargo del empleador INVERSIONES CAMPOAMALIA S.A. (...) por la suma de (...)*», esta resolución constituye un acto administrativo de determinación definitivo, el cual señala, además, en la parte considerativa, que se determina la obligación «*conforme con la liquidación número 0000005702427 del 29-octubre- 2019, la cual es soporte integral de la presente Resolución (...)*». Es así como la referida resolución determinó la contribución al FIC a cargo de la sociedad y advirtió que contra la misma procedía el recurso de reposición, el cual fue interpuesto oportunamente por la parte demandante y resuelto por la administración, en el sentido de confirmar la decisión recurrida, finalizando con ello la actuación administrativa. Finalmente, el ordinal cuarto de la citada resolución indicó que prestaba mérito ejecutivo a partir de su firmeza.

Igualmente, se corrigieron errores formales de la Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019 mediante la Resolución 007976 de 2020, en la que se indicó en el artículo primero: «*Determinar que la empresa **INVERSIONES CAMPOAMALIA S.A. (...)**, adeuda a favor del (...) - FIC - SENA, la suma de (...)*», razón por la cual la Sala reitera que la Liquidación 0000005702427 del 29 de octubre de 2019 no agotó la potestad de fiscalización y determinación del SENA toda vez que constituyó un soporte de la Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019, la cual es el acto definitivo que determinó la contribución FIC a cargo de Inversiones Campoamalia S.A., y que junto con la resolución que resolvió el recurso de reposición, puso fin al proceso de determinación y produjo efectos jurídicos.



De igual forma, como lo ha señalado esta sección «*cuando las resoluciones de determinación oficial expedidas por la demandada expresamente incorporen dentro de su texto el contenido de liquidaciones previas en los que calculan los tributos a cargo de los administrados, estos últimos corresponden a actos que no agotan la potestad de fiscalización y determinación ejercida por dicha entidad, sino que constituyen soportes de las resoluciones oficiales de determinación que pasan a ser parte íntegra de las mismas*»<sup>16</sup>, Por tanto, esta Corporación concluye que, teniendo en cuenta que los actos de determinación demandados señalaron la liquidación previa como parte de su contenido, no se trata de dos (2) liquidaciones expedidas por la misma obligación. En ese sentido, no prospera el cargo de apelación.

Ahora bien, en relación con la falta de motivación por expedición irregular de los actos demandados porque según la apelante no se explicó la base gravable, esta Sección ha precisado que la indebida motivación –como presupuesto de validez de los actos administrativos– se refiere a los fundamentos de hecho y de derecho en los que se basa la Administración para adoptar una decisión, la cual debe ser clara, puntual y suficiente<sup>17</sup>.

En criterio de esta Sección<sup>18</sup>, la indebida motivación de los actos constituye una violación del debido proceso y del derecho de defensa en tanto impida al interesado controvertir las razones y decisiones de las autoridades. En línea con ese razonamiento, el artículo 42 del CPACA prevé que cualquier decisión que se adopte por una autoridad administrativa «*será motivada*».

De igual forma, ha aclarado que «**no hay falta de motivación del acto principal, cuando al menos en forma sumaria, se dan las razones o fundamentos de la decisión, lo que debe resultar suficiente para que la demandante entienda el punto de la controversia lo que permite incluso el examen contextual del procedimiento administrativo previo al acto**», con lo cual, el examen del sustento fáctico y jurídico de la liquidación oficial de un tributo conlleva el estudio «*conjunto los antecedentes administrativos del acto acusado para determinar la existencia y fundamentos de la motivación*»<sup>19</sup> (resaltado de la Sala).

Para resolver el problema jurídico, la Sala advierte que, conforme a lo ya indicado, no se configura la falta de motivación alegada por la sociedad demandante, toda vez que, desde la liquidación se identificaron las sumas que constituyen la base gravable para determinar la contribución al FIC a cargo de la demandante respecto de cada periodo, pues se indicó que en relación con el valor de los contratos a todo costo suscritos con terceros contratistas, el tributo se fundamentó en el 0.25% y en el total de los contratos de mano de obra el valor del FIC era del 1% sobre la totalidad de los costos. Así mismo, se restaron los valores pagados extemporáneamente y se determinó el valor total a pagar por cuantía de \$964.593.443 sin que se evidencie que la actora haya realizado alguna actuación encaminada a desvirtuar dichos valores. En ese sentido, se encuentra acreditado que los actos demandados se fundamentaron en los medios de convicción aportados al proceso, por lo que no prospera el cargo de apelación.

### **Procedimiento para expedir los actos de determinación de la contribución al FIC.**

La sociedad apelante indicó que el SENA no tiene establecido un procedimiento que le permita determinar y liquidar la contribución FIC. Al respecto, la Sala hará las siguientes precisiones:

<sup>16</sup> Sentencia de 23 de junio de 2022, exp. 25722, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>17</sup> Sentencia de 1 de junio de 2023, exp. 25858, C.P. Wilson Ramos Girón.

<sup>18</sup> Sentencias de 31 de mayo de 2018 exp. 20813 y de 05 de agosto de 2021, exp. 22478, CP: Julio Roberto Piza y, 1 de junio de 2023, exp. 25858, C.P. Wilson Ramos Girón.

<sup>19</sup> Sentencias del 21 de julio de 2019, exp. 21026, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez y del 1 de agosto de 2019, exp. 21826, C.P. Jorge Octavio Ramírez, reiterado en la sentencia de 1 de junio de 2023, exp. 25858, C.P. Wilson Ramos Girón.



Para resolver, se advierte que esta Sección, en anterior oportunidad<sup>20</sup> se pronunció respecto del asunto aquí debatido. Al efecto, precisó que el artículo 6 del Decreto Ley 2375 de 1974 exoneró a la industria de la construcción de la obligación de contratar aprendices del SENA. En su lugar, creó el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción - FIC, al cual los empleadores de ese ramo de la actividad económica debían contribuir mensualmente con una suma igual a una vez el salario mínimo por cada 40 trabajadores que laboraran bajo sus órdenes.

A su vez, el artículo 4 del Decreto Ley 2375 *ibidem* dispuso que *«[s]e presume que la industria de la construcción destina para la realización de los trabajos que ejecuta, un veinticinco por ciento (25%) de sus costos al pago de jornales y subcontratos de prestación de servicios. En consecuencia, las personas jurídicas y naturales dedicadas a la industria de la construcción deberán pagar en cada año fiscal, como aporte al Servicio Nacional de Aprendizaje, el medio por ciento (1/2%) del valor de las obras que ejecuten directamente o a través de subcontratistas»*.

En lo relacionado con la responsabilidad del pago de la contribución FIC, el artículo 8 inciso 3 ib. dispuso que *«[s]erán responsables, ante el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, del pago de los aportes de que trata este Artículo, 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»*.

Por otro lado, el artículo 3 del Decreto 1047 de 1983<sup>21</sup>, le otorgó al SENA, como administrador del FIC, la facultad para establecer los procedimientos necesarios relacionados con la liquidación, recaudo y control de los valores correspondientes al fondo, así como también para regular la administración, funcionamiento y destinación específica del mismo.

Como consecuencia de lo anterior, el Director General del SENA, en uso de sus facultades legales y estatutarias<sup>22</sup>, profirió las Resoluciones 2370 de 2008<sup>23</sup> y 1449 de 2012<sup>24</sup>, que regulan el funcionamiento del FIC, las que en su artículo 6 prevén que deben contribuir al FIC los empleadores señalados en el artículo 7 del Decreto 083 de 1976 y que los propietarios o contratistas principales serán responsables de la contribución al FIC sobre el costo total de la obra, en los casos en que no demuestren que sus subcontratistas pagaron el FIC<sup>25</sup>.

Respecto de la base de la contribución, esta Sala ha manifestado que *«el Decreto Ley 2375 de 1974 y sus decretos reglamentarios se expidieron por la autoridad estatal constitucionalmente reconocida para el efecto en la época de su expedición, y allí se fijó en el artículo 6 un método de determinación directa de la base gravable, mientras que en el artículo 4 se fijó un método de determinación indirecta basado en una presunción y que se extiende en sentido lato a los aportes al SENA, dentro de lo cual se comprende las contribución al FIC. En ese orden de ideas, la base presuntiva encuentra su fundamento en una norma de rango legal y no en las normas reglamentarias»*.

Según lo expuesto, es claro que existen dos formas de liquidación de la contribución al FIC, una principal que considera el número de trabajadores mensuales que laboraran en cada una de las obras bajo su responsabilidad y proporcionalmente por fracción de 40, y una subsidiaria (la liquidación presuntiva), como obra en el *sub júdice*,

<sup>20</sup> Sentencia de 7 de julio de 2022, exp. 25670, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>21</sup> Decreto 1047 de 1983. "Por medio del cual se reglamenta parcialmente el Decreto 2375 de 1974 en lo relacionado con el funcionamiento del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción FIC."

<sup>22</sup> Especialmente las conferidas en los numerales 4 y 25 del artículo 4º del Decreto número 249 de 2004, el artículo 3º del Decreto número 1047 de 1983, y en el artículo 3º del Acuerdo 8 de 1984.

<sup>23</sup> Vigente desde su publicación el 1 de septiembre de 2008 hasta el 25 de julio de 2012, fecha en que fue derogada por el artículo 26 de la Resolución 1449 de 2012.

<sup>24</sup> Vigente desde su publicación el 26 de julio de 2012

<sup>25</sup> Sentencia del 11 de marzo de 2021, exp. 25299 C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto que se reitera en la sentencia del 7 de julio de 2022, exp. 25670, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



consistente en pagar un porcentaje del valor de las obras ejecutadas directamente por el sujeto obligado.

En esa medida, la Sala estima que, contrario a lo manifestado por la actora, sí existe disposición normativa que establece la responsabilidad de la contribución al FIC a los propietarios o contratistas principales, y que, además, determina la forma de liquidar la contribución al FIC. No prospera el cargo.

### **Caducidad de la facultad de fiscalización del SENA**

En atención a que el SENA es la entidad competente para expedir los actos de determinación de la contribución al FIC, debe la Sala determinar si estos se profirieron dentro de la oportunidad legal.

El *a quo* sostuvo que no operó la caducidad de la facultad impositiva del SENA para fiscalizar las mensualidades comprendidas entre diciembre de 2013 y julio 2018, porque conforme con el artículo 2536 del CC no había transcurrido el término de diez (10) años.

Por su parte, la sociedad demandante argumenta que los aportes con destino al FIC son considerados como una contribución parafiscal, por lo que la norma aplicable es el artículo 817 del ET que establece el plazo de cinco (5) años para que la administración ejerza su facultad de fiscalización para que se profieran los actos de liquidación (aforo o revisión) y el artículo 815 *ib* que determina que la acción de cobro prescribe en el término de cinco (5) años.

Para resolver sobre el término con el que contaba el SENA para efectos de determinar la contribución al FIC, la Sala acudirá a la interpretación que realizó esta Sección en la sentencia del 26 de noviembre de 2020<sup>26</sup> sobre la caducidad de la facultad de fiscalización en tributos que carecen de regulación específica, a saber:

*«Sea lo primero destacar que el ordenamiento tributario y administrativo carecen de normas que rijan la caducidad de la competencia de la Administración tributaria para la determinación oficial de la contribución de contratos de obra pública. Así, porque las oportunidades fijadas en el ET para expedir liquidaciones oficiales (v. g. de revisión o de aforo) contemplan el deber de declarar como un presupuesto necesario de la actuación administrativa, deber que no se impuso a los obligados de la figura tributaria aquí analizada. Tampoco son aplicables al caso las oportunidades establecidas en las normas fiscales y administrativas para adelantar procesos de cobro coactivo, ya que estos tienen por objeto obtener el pago de deudas exigibles (i. e. que consten en títulos ejecutivos), mientras que las actuaciones que se demandan apenas buscan establecer el monto de las deudas tributarias.*

*Dada la ausencia de reglas particulares que gobiernen la oportunidad dentro de la que correspondía liquidar administrativamente el tributo, la norma que rige el caso viene a ser el artículo 2536 del Código Civil<sup>27</sup>, que fija los términos generales de prescripción que resultan aplicables para las actuaciones que carecen de regulación específica [...]».*

De ello se desprende que, si el ordenamiento tributario no establece las normas que rijan el término que tiene la entidad administradora para adelantar las actuaciones de

<sup>26</sup> Exp. 22937, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, reiterada en las sentencias de 12 de agosto de 2021, exp 24616, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y 21 de octubre de 2021, Exp. 24673, CP Julio Roberto Piza Rodríguez, entre otras.

<sup>27</sup> Cita de cita: «Código Civil. Artículo 2536. Prescripción de la acción ejecutiva y ordinaria. Modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002. La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10). La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5). Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término».



fiscalización de un tributo, es dable acudir a los términos generales de prescripción que establecen las normas civiles (artículo 2536 del Código Civil).

En ese sentido, teniendo en cuenta que no existe norma oficial que fije la caducidad de la competencia del SENA para determinar la contribución con destino al FIC y no se puede acudir a las reglas fijadas por el artículo 817 del ET, porque para los responsables de la contribución al FIC no está prevista la obligación de presentar declaración, en tanto la norma se refiere de manera expresa a que se debe liquidar el tributo utilizando alguna de las siguientes alternativas: liquidación con base en el número de trabajadores mensuales o liquidación presuntiva.

Por lo tanto, el término que resulta aplicable para estos efectos es el de la prescripción ordinaria (10 años), teniendo en cuenta que lo que se pretende es determinar el monto de la obligación tributaria, mas no su cobro por la vía ejecutiva, en cuyo caso, el plazo sería de cinco (5) años establecido en el artículo 2536 del Código Civil.

Debe señalarse que, para el caso de los actos de determinación de tributos el plazo que se tiene para expedirlos es de carácter preclusivo, es decir, que una vez vencido, la Administración pierde la competencia para ejercer la facultad de fiscalización<sup>28</sup>. Así las cosas, no le asiste razón la parte actora al señalar que las normas aplicables son la del Estatuto Tributario, por lo que el cargo no prospera.

### **De la presunta responsabilidad solidaria en el pago de la contribución entre la sociedad como dueña de la obra y los contratistas**

La actora discute que el SENA interpretó indebidamente la normativa aplicable para la liquidación de la contribución FIC, lo que creó una inexistente responsabilidad solidaria entre la propietaria de la obra y los terceros contratistas. Así mismo, indica que se impuso una liquidación presuntiva cuando la norma estableció que la base de la contribución era un salario mínimo por cada 40 trabajadores que laboren bajo sus órdenes.

De acuerdo con lo señalado en el acápite del «*Procedimiento para expedir los actos de determinación de la contribución al FIC*», los responsables de la contribución al FIC pueden liquidar la obligación de dos formas, la primera teniendo en cuenta el número de trabajadores, y la segunda, consiste en una liquidación presuntiva a todo costo, caso en el cual deberá pagar la contribución del 0.25% del valor de las obras ejecutadas directamente o por medio de subcontratistas y «*cuando se trate de contratos de mano de obra, el aporte FIC se liquidará sobre la totalidad de los costos de esta, 2% SENA, 1% FIC*»<sup>29</sup>. No obstante, el segundo supuesto de liquidación de la contribución al FIC referenciado, solo debe aplicarse en aquellos casos en que el propietario o contratista principal de la obra no demuestre que sus subcontratistas son los verdaderos

<sup>28</sup> Sentencia de 12 de agosto de 2021, exp. 24616, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>29</sup> Artículo 7 de la Resolución No. 1449 de 24 de julio de 2012.

2. Liquidación presuntiva: Hay lugar a esta liquidación cuando el empleador obligado no pueda demostrar el número mensual de trabajadores que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad, caso en el cual podrá aplicarse la liquidación presuntiva FIC a todo costo, así:

Se presume que la industria de la construcción destina para la realización de los trabajos que ejecuta, un veinticinco por ciento (25%) de sus costos al pago de jornales y subcontratos de prestación de servicios; en consecuencia, las personas jurídicas y naturales dedicadas a la industria de la construcción, deberán pagar a título de contribución con destino al FIC, el punto veinticinco por ciento (0.25%) del valor de las obras que ejecuten directamente o por medio de subcontratistas. Entiéndase por "valor de las obras", para efectos de la liquidación presuntiva con destino al FIC, el que resulte de la suma de todos los pagos que con cargo a una obra determinada hagan su propietario o el contratista principal, descontando los gastos de financiación, impuestos, e indemnizaciones a terceros, al igual que el costo del lote sobre el cual se levanta la construcción.

Parágrafo. Cuando se trate de contratos de mano de obra, el aporte FIC se liquidará sobre la totalidad de los costos de esta, 2% SENA, 1% FIC".



empleadores en los términos del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>30</sup>.

En efecto, a la sociedad le correspondía demostrar las condiciones pactadas con los contratistas, el número de empleados a cargo de los terceros y su calidad de empleadores o las constancias del pago de la contribución por parte de los contratistas, por lo que tal omisión hizo que la actora se convirtiera en responsable del pago de la misma, pues como ya se indicó por la Sala, en los casos en que los contratistas principales o el dueño de la obra no demuestran que los contratistas cancelaron la contribución, la administración queda habilitada para aplicar la liquidación presuntiva, respecto de los contratos realizados con terceros, lo que de ninguna manera 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 obra<sup>31</sup>.

A la luz de lo antes señalado, y dado que se evidencia que la demandante contrató obras durante los años 2013 a 2018, sin que acreditara que los contratistas cancelaran la contribución al FIC, la administración quedaba habilitada para aplicar la liquidación presuntiva; razón por la cual tomó como base gravable el 0.25% a los contratos a todo costo, suscritos con los terceros contratistas y del 1% sobre los costos de los contratos de mano de obra, como se advierte en los actos de determinación.

Las anteriores razones son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

## Conclusión

El Decreto 2375 de 1974 no deviene en inconstitucional después de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, toda vez que no contraviene sus principios.

La Resolución 012022 de 5 de diciembre de 2019 «*por la cual se determina el monto de una obligación dineraria en favor del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción – FIC- SENA por incumplimiento en el pago de la contribución FIC*», constituye un acto definitivo de determinación de la contribución al FIC a cargo de la sociedad, que cuenta como acto previo la Liquidación número 0000005702427 del 29 de octubre de 2019, la cual se tiene como soporte integral de la resolución citada.

Así, los actos de determinación demandados señalaron la liquidación previa como parte de su contenido por lo que, contrario a lo expuesto por la demandante no se trata de dos (2) liquidaciones expedidas por la misma obligación.

Los actos administrativos acusados no incurrieron en expedición irregular por indebida motivación, toda vez que en ellos se indicó la base gravable para determinar la contribución al FIC a cargo de la demandante respecto de cada periodo, sin que se haya realizado alguna actuación encaminada a desvirtuar dichos valores.

No existe norma oficial que fije la caducidad de la competencia del SENA para determinar la contribución con destino al FIC por lo que procede aplicar el término de prescripción ordinaria de diez (10) años establecido en el artículo 2536 del Código Civil.

<sup>30</sup> Al respecto consultar las sentencias del 11 de marzo de 2021, exp. 25299, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, y del 22 de julio de 2021, exp.25301, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>31</sup> Sentencia del 7 de julio de 2022, exp. 25670, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



El SENA aplicó liquidación presuntiva conforme con el artículo 7 de la Resolución No. 1449 de 24 de julio de 2012, porque la actora no acreditó los contratistas con quienes desarrolló obras en conjunto o los pagos realizados por contribución al FIC.

### **Costas**

De conformidad con lo previsto en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, y teniendo en cuenta 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**

**Primero: Confirmar** la sentencia de 16 de agosto de 2024, proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

**Segundo:** Sin condena en costas.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en la 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**

*La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:*  
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>