

MOTIVACION DE LA SENTENCIA - Alcance / FALSA MOTIVACION - Tiene lugar cuando no existe correspondencia entre la parte motiva y resolutive

El artículo 170 del Código Contencioso Administrativo impone el deber de motivar la sentencia, para lo cual se deben analizar los hechos, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones, todo eso con el fin de resolver todas las peticiones y cuestiones propuestas en el proceso. Precitado lo anterior, se observa que la falsa motivación tiene lugar cuando no existe correspondencia entre la parte motiva y resolutive del acto, o cuando los motivos invocados como fuente de la decisión por parte de la Administración no son reales o no existen, o están desfigurados al punto de no corresponder a la realidad.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 170

INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION - Está exonerada de contratar aprendices / FONDO NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION - Los empleadores de la construcción deben hacer aportes a éste de acuerdo al número de acciones / SENA - Administra el FIC / APORTES AL FIC - Sujeto pasivo de aportes al FIC

El artículo 6 del Decreto 2375 de 1974 exoneró a la industria de la construcción de contratar aprendices; en su lugar, creó el Fondo Nacional de la Industria de la Construcción -FIC- y estableció que los empleadores de este ramo de la economía debían contribuir mensualmente con una suma igual a una vez el salario mínimo por cada cuarenta (40) trabajadores que laboren bajo sus órdenes. El artículo 3 del Decreto No. 1047 de 1983 atribuyó al SENA, como administrador de dicho Fondo, la facultad para establecer los procedimientos necesarios relacionados con la liquidación, recaudo y control de los valores de dicho aporte y para regular la administración, funcionamiento y destinación específica del mismo. La Sala no comparte el planteamiento del apelante en el sentido de que se tenga en cuenta que la actora solo aportaba por los trabajadores a su cargo, pues eso desconoce que la obra que se levantó bajo sus órdenes comprende a todos los trabajadores que intervienen en la misma, para efectos de la contribución de la cual es sujeto pasivo por disposición legal [artículo 6 Decreto 2375 de 1974]. El hecho que el propietario de la obra no intervenga en su realización porque la desarrolla un tercero, no lo exonera de la contribución sino demuestra que este pagó el aporte por los trabajadores que supuestamente fueron subcontratados y que laboraron en la misma. La Sala reitera que si bien la construcción de un edificio requiere de conocimientos específicos en distintas áreas y, por lo mismo, de la contratación de diversas personas especializadas, existe un sujeto responsable del pago de los aportes causados al FIC, que es el responsable de la obra, pues de lo contrario fácilmente se podría evadir el cumplimiento de la carga.

NOTA DE RELATORIA: Sobre aportes al FIC se reitera sentencia CE, S4, Rad. 7754, 1996/06/26, MP Delio Gómez Leyva

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 76001-23-31-000-2003-04171-01(16317)

Actor: CONCRETOS S.A. C

Demandado: SERVICIO NACIONAL DE APREDIZAJE - SENA

FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia del 22 de septiembre de 2006 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que desestimó las súplicas de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas contra los actos que liquidaron los aportes al Fondo Nacional de Formación Profesional - FIC -.

ANTECEDENTES

La sociedad CONCRETOS S.A. pagó los aportes al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción -FIC – correspondientes a los años 1997, 1998 y 1999.

El Servicio Nacional Aprendizaje -SENA- previa visita, determinó, mediante la Resolución 0973 de 13 de septiembre de 2002, la suma de \$117'828.098 por las mencionadas vigencias a cargo de la actora, acto confirmado mediante la Resolución 0229 de 29 de mayo de 2003, que decidió el recurso de reposición.

DEMANDA

La actora solicitó la nulidad de las Resoluciones 0973 y 0229 ya mencionadas, y a título de restablecimiento del derecho pidió declarar que no estaba obligada a pagar la suma establecida por concepto de aportes al FIC.

Citó como normas vulneradas los artículos 1, 2, 29, 95 numeral 9; 150, 209 de la Constitución Política, 2, 3, 35 del C.C.A., 6 del C.P.C., 6 del Decreto Ley

2375 de 1974, 1 del Decreto Reglamentario 1047 de 1983, 683 y 742 del Estatuto Tributario. Expuso el concepto de violación en los siguientes términos:

El aporte liquidado por el SENA sobre la totalidad de los trabajadores de la obra, implicó que la actora pagó por personas que no estaban a su cargo, teniendo en cuenta que desarrolla su actividad con contratistas que subcontratan el personal, lo que implicaría una responsabilidad solidaria no prevista legalmente y una base gravable diferente para calcular la contribución.

Así, se configuró la falta de motivación porque el SENA no expuso el fundamento del mayor valor liquidado y al configurar la base gravable con todos los trabajadores de la obra, a diferencia de lo previsto en la ley, incurrió en falsa motivación que impide el derecho de defensa. El hecho del pago del aporte por seguridad social respecto de todos los trabajadores no indica la existencia de una vinculación laboral de estos con la actora, pues dicho valor se descontaba a los contratistas.

El pago de los aportes como lo determinó el SENA configura un caso de enriquecimiento injustificado porque la actora contribuyó al financiamiento de las cargas públicas con más de aquello que le corresponde.

OPOSICION

El SENA señaló que expidió los actos objeto de demanda de acuerdo con las normas que regulan la contribución al FIC.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal consideró que el aporte al FIC se calcula sobre el número de trabajadores de la obra sin tener en cuenta si son contratados directamente por la empresa ejecutora de la obra o son subcontratados [Decreto Ley 2375 artículo 6, Decreto Reglamentario 1047 de 1983 artículo 1 y Decreto 083 de 1976 artículos 4 y 7].

No encontró configurada la falta de motivación porque los actos acusados estuvieron fundamentados en hechos ciertos.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora aduce que el a quo interpretó erradamente las normas que regulan el aporte al FIC porque la base gravable del mismo está configurada por los trabajadores a órdenes del empleador o del subcontratista, caso en el que éste último es el sujeto pasivo del FIC.

Señala que la sentencia se encuentra indebidamente motivada porque el a quo no valoró las pruebas documentales consistentes en las constancias de pago de aportes al FIC, ni las testimoniales, las que cumplen con los requisitos de idoneidad, pertinencia y conducencia, y no se pronunció sobre la falsa motivación de los actos demandados ni el enriquecimiento sin causa si se efectúa el pago liquidado por el SENA [artículo 170 C.C.A.].

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no se pronunciaron en esta etapa procesal.

El *Ministerio Público* solicitó confirmar la sentencia apelada. Consideró que el pago del aporte al FIC se realiza sobre el número de trabajadores que hayan laborado en la obra bajo responsabilidad del contratista.

Los testimonios recibidos en el proceso corroboran la responsabilidad de la actora en el pago del citado aporte con relación a los trabajadores de la obra que fueron empleados suyos o del subcontratista, pues no de otro modo hubiera asumido el pago para luego descontarlo a cada contratista.¹

De otra parte, dice que el a quo se pronunció sobre la motivación de los actos demandados, que encontró bien fundamentados, así como sobre el enriquecimiento sin causa, que descartó porque no se demostró que de haber existido otros subcontratistas, estos hubieran pagado el aporte.

CONSIDERACIONES

¹ Citó la sentencia del Consejo de Estado de 26 de junio de 1996, C.P. Dr. Delio Gómez Leyva, expediente 7754.

Según el recurso de apelación, corresponde a esta instancia examinar si la sentencia del a quo se encuentra indebidamente motivada porque interpretó erradamente las normas que regulan la contribución al FIC, no valoró las pruebas de los respectivos pagos y no se pronunció sobre la falsa motivación y el enriquecimiento ilícito.

El artículo 170 del Código Contencioso Administrativo impone el deber de *motivar* la sentencia, para lo cual se deben analizar los hechos, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones, todo eso con el fin de resolver todas las peticiones y cuestiones propuestas en el proceso.

El apelante considera que el fallo está indebidamente motivado porque aparentemente dejó de pronunciarse sobre la falsa motivación en que a su juicio incurrió el SENA cuando expidió, hecho que significaría la violación del artículo 170 de parte del a quo.

En este caso, del fallo se desprende que el Tribunal sí tuvo en cuenta los hechos planteados objeto de controversia, relacionados con el mayor valor por la contribución al FIC a cargo de la actora, las normas que la regulan, las pruebas y los argumentos de las partes, es decir que dio estricta observancia a la obligación contenida en el artículo 170 del Código Contencioso Administrativo (cfr. Fls. 115-118 c.p.).

Precisado lo anterior, se observa que la *falsa motivación* tiene lugar cuando no existe correspondencia entre la parte motiva y resolutive del acto, o cuando los motivos invocados como fuente de la decisión por parte de la Administración no son reales o no existen, o están desfigurados al punto de no corresponder a la realidad.²

En el presente asunto la demandante sustentó la *falsa motivación* del acto acusado en que el SENA no debió tomar como base gravable del aporte al FIC la totalidad de los trabajadores de la obra porque eso desconoció el hecho de que no todos estaban a su cargo.

² Consejo de Estado, sentencia de 10 de julio de 2002, C.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, expediente 11629.

Sin embargo, se observa que sobre este aspecto se pronunció el Tribunal precisamente al considerar que se ajustada a derecho la liquidación en tal sentido, razón por la cual carece de sustento el recurso en relación con esta inconformidad.

Ahora bien, el apelante sustenta la errónea interpretación de las normas que regulan el aporte al FIC en que el Tribunal no examinó cuáles de dichos trabajadores eran subcontratados.

El artículo 6 del Decreto 2375 de 1974 exoneró a la industria de la construcción de contratar aprendices; en su lugar, creó el Fondo Nacional de la Industria de la Construcción -FIC- y estableció que los empleadores de este ramo de la economía debían contribuir mensualmente con una suma igual a una vez el salario mínimo por cada cuarenta (40) trabajadores que laboren bajo sus órdenes.

El artículo 7 del Decreto 083 de 1976, reglamentario del Decreto 2375 de 1974, dispuso:

“Entiéndese por personas dedicadas a la industria de la construcción para los efectos del Decreto 2375 de 1974, quienes ocasional o permanentemente, por su cuenta o la de un tercero, erigen o levantan estructuras inmuebles como construcción de casas, edificios, vías de comunicación, oleoductos, gasoductos, canalización, alcantarillado, acueducto, pavimentos, obras de desecación, riego, embalses, instalaciones eléctricas y mecánicas y demás construcciones civiles no mencionadas y quienes trabajan en el mantenimiento y reparación de dichas obras”.

El artículo 3 del Decreto No. 1047 de 1983 atribuyó al SENA, como administrador de dicho Fondo, la facultad para establecer los procedimientos necesarios relacionados con la liquidación, recaudo y control de los valores de dicho aporte y para regular la administración, funcionamiento y destinación específica del mismo.

La Sala no comparte el planteamiento del apelante en el sentido de que se tenga en cuenta que la actora solo aportaba por los trabajadores a su cargo, pues eso desconoce que la obra que se levantó bajo sus órdenes comprende a todos los trabajadores que intervienen en la misma, para efectos de la contribución de la cual es sujeto pasivo por disposición legal [artículo 6 Decreto 2375 de 1974].

El hecho que el propietario de la obra no intervenga en su realización porque la desarrolla un tercero, no lo exonera de la contribución sino demuestra que este pagó el aporte por los trabajadores que supuestamente fueron subcontratados y que laboraron en la misma.

La Sala reitera³ que si bien la construcción de un edificio requiere de conocimientos específicos en distintas áreas y, por lo mismo, de la contratación de diversas personas especializadas, existe un sujeto responsable del pago de los aportes causados al FIC, que es el responsable de la obra, pues de lo contrario fácilmente se podría evadir el cumplimiento de la carga.

En el caso *sub examine* el SENA determinó, con base en la visita realizada, el número total de trabajadores que intervenían en las obras adelantadas por la actora y que el contratista ejercía funciones de supervisor.⁴ No encontró pagos realizados al FIC por cuenta de subcontratistas y estableció claramente que la actora obró como contratista principal.⁵

Lo anterior no fue desvirtuado por la actora, pues los documentos allegados sobre el pago de aportes no demuestran que se trate de aquellos que echó de menos el SENA por valor de \$117'828.098 y respecto de los trabajadores por los que dejó de aportar. Por el contrario, la actora se opuso a cumplir con tal obligación con base en que se trataba de personal subcontratado, cuya prueba en todo caso no aportó. Los testimonios tampoco contribuyeron a aclarar que dicho pago se hubiera efectuado por contratistas o subcontratistas (fls. 7-12 antecedentes).

En este aspecto la Sala comparte la apreciación del Tribunal en cuanto señaló que de acuerdo con las pruebas, no se demostró la existencia de contratistas o subcontratistas que hubieran pagado el aporte, lo cual evidencia que efectuó una acertada valoración probatoria, contrario a lo señalado por el apelante.

Como no existe la comprobación de dicho pago, la liquidación oficial de la contribución no constituye enriquecimiento sin causa a favor del SENA, razón por

³ Sentencia de 26 de junio de 1996, C.P. Dr. Delio Gómez Leyva, expediente 7754.

⁴ Folio 48 antecedentes, parte superior.

⁵ Informe rendido por el comité conformado para decidir el recurso de apelación (fl. 135 antecedentes).

la cual carecen de sustento los argumentos del apelante y se debe confirmar la sentencia apelada.

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

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

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

Cúmplase.

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidenta

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ