CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	05001-23-33-000-2015-02388-01 (29897)
Demandante	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
Demandada	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
Temas	Contribución de contrato de obra pública. Procedimiento de aforo. Emplazamiento para declarar. Acto previo.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 20 de noviembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Decisión, que decidió[1]:

> *«**PRIMERO:** Negar las pretensiones de la demanda formulada por la universidad de Antioquia. Lo anterior, por las razones expuestas.*
>
> ***SEGUNDO:** Sin condena en costas de primera instancia (…)»*

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

La Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Antioquia profirió la Resolución nro. 066279 del 30 de mayo de 2014 *«por medio de la cual se fija un debido cobrar»* a cargo de la Universidad de Antioquia por las retenciones dejadas de practicar a título de la contribución especial regulada en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, por el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2013.

El ente universitario interpuso recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución nro. 201500287637 del 8 de julio de 2015, que confirmó en su totalidad el acto recurrido.

ANTECEDENTES DEL PROCESO

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones[2]:

[1] SAMAI Tribunal, Índice 55.
[2] SAMAI del Tribunal, índice 63. Expediente digital. 01PRIMERAINSTANCIA. C001PRINCIPAL. 002Demanda.pdf

*«**PRIMERA:** Se declare la nulidad de la Resolución nro. 066279 del 30 de mayo de 2014, proferida por la Dirección de Rentas de la Secretaria de Hacienda de la Gobernación de Antioquia (DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA), "por medio de la cual se fija un debido cobrar".*

***SEGUNDA:** Se declare la nulidad de la Resolución nro. 201500287637 del 08 de Julio de 2015, proferida por la Dirección de Rentas de la Secretaria de Hacienda de la Gobernación de Antioquia (DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA), "por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración".*

***TERCERA**: A título de restablecimiento del derecho, se ordene la devolución de las sumas que la UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA llegare a pagar al DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA por virtud de la contribución especial aquí discutida, con los intereses que se causen desde su pago hasta la efectiva restitución y se establezca que a la UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA no le es aplicable la contribución especial reglada en el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006.*

***CUARTA**: Se condene en costas a la entidad demandada.»*

Para estos efectos, invocó como normas violadas los artículos 29, 69 y 113 de la Constitución Política; 555, 715, 716 y 717 del Estatuto Tributario; 57 de la Ley 30 de 1992; 2 y 40 de la Ley 489 de 1998; 59 de la Ley 788 de 2022 y 6 de la Ley 1106 de 2006. Los cargos de nulidad se resumen de la siguiente manera.

1. Expedición irregular

Indicó que con la expedición de la Resolución nro. 0066279 de 2014 se vulneró su derecho al debido proceso puesto que con el mentado acto se adelantó la liquidación de aforo de la contribución especial de obra pública por el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 30 de junio de 2013, sin antes haber proferido un emplazamiento previo por no declarar, como lo exigen los artículos 715, 716 y 717 del Estatuto Tributario Nacional que se refieren al procedimiento de aforo, así como los artículos 190, 191, 192 y 194 de la Ordenanza Nro. 015 de 2010 proferida por la Asamblea de Antioquia.

Lo anterior impidió que ejerciera sus derechos de audiencia y defensa dentro de los marcos procedimentales adecuados.

2. Falta de implementación de la contribución en la ordenanza departamental. Naturaleza del ente educativo

Sostuvo que los entes territoriales deben acoger los tributos creados por la ley y definir sus elementos, para que tengan aplicación en sus jurisdicciones.

Explicó que en los actos demandados se pretendió el recaudo de una contribución especial para la vigencia de 2013 que no había sido acogida por la Asamblea Departamental de Antioquia. Esto porque solo con la expedición de la Ordenanza nro. 062 del 19 de diciembre de 2014 se adoptaron las disposiciones sustanciales y procedimentales del mencionado tributo.

Si bien el Departamento de Antioquia estableció la organización y funcionamiento del fondo de seguridad por medio del Decreto 3017 de 2008, en esa norma se hizo referencia de manera exclusiva a los contratos suscritos con el Departamento de Antioquia sin señalar o identificar otras entidades públicas; con lo cual ese decreto no puede aplicarse a la Universidad de Antioquia.

Manifestó que, en atención a su carácter de ente universitario autónomo, no tiene la calidad de agente de retención de la contribución especial ni sus contratistas de obra son sujeto pasivo, pues no pertenece a la rama ejecutiva del poder público en

los órdenes nacional, departamental o municipal. Así las cosas, no está sujeto a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, que hace alusión a los contratos de obra pública suscritos con entidades de derecho público y al pago del tributo según el nivel al que pertenezca la entidad contratante.

Resaltó que, aunque se establezca la participación de representantes del Estado en los órganos de gobierno de las universidades, ello no significa que hacen parte de la administración central o descentralizada. Además, no puede confundirse las universidades creadas antes de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, que pasaron a ser entes autónomos universitarios conforme al artículo 57 de la Ley 30 de 1992; con las demás instituciones estatales u oficiales de educación superior que sí tienen naturaleza de establecimientos públicos del orden nacional, departamental o municipal. Tampoco es posible calificar a la demandante como entidad descentralizada pues no cumplen con las definiciones del artículo 68 de la Ley 489 de 1998.

Hizo referencia al concepto nro. 063832 del 3 de julio de 2008 de la DIAN, en el que se reconoció que el Banco de la República en su calidad de ente autónomo no está obligado a practicar retención sobre la contribución objeto de debate, el cual es aplicable en el presente caso atendiendo a su naturaleza.

Oposición de la demanda

El Departamento de Antioquia controvirtió[3] las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente.

Señaló que el carácter de ente autónomo de la demandante no le quita la naturaleza de entidad pública, y es, en esa medida, que tiene el deber de practicar la retención a título de la contribución especial de obra pública regulada en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006. Refirió los antecedentes normativos que dieron lugar a su fundación, destacando su creación mediante la Ley 71 del 04 de diciembre de 1878 del Estado Soberano de Antioquia; la Ley 30 de 1992, así como el Estatuto General de la Universidad de Antioquia (Acuerdo Superior Nro. 1 del 05 de marzo de 1994), que en su artículo primero reconoce que se trata de una institución estatal de orden departamental.

Indicó que cuenta con la facultad de adelantar los procesos de fiscalización, así como la de realizar inspecciones contables en los términos del artículo 782 del Estatuto Tributario. A esto se suma que la demandante tuvo la oportunidad de ejercer los recursos de ley, y en esa medida se hizo efectivo su derecho de defensa.

Destacó que al resolver el recurso de reconsideración se explicaron los elementos de la contribución y se indicó que, en atención al artículo 533 *ibidem*, la actora ostenta la calidad de una entidad de derecho público. Además, al no existir una excepción en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, la Universidad de Antioquia debe retener la contribución en los eventos en que se cause; y el hecho de que las universidades públicas tengan autonomía para autorregularse en materia administrativa, financiera, presupuestal y disciplinaria, no genera una excepción sobre el deber de recaudo.

Explicó que el Consejo Universitario está presidido por el Gobernador de Antioquia, lo que demuestra su naturaleza como institución educativa del orden departamental,

[3] SAMAI del Tribunal, índice 63. Expediente digital 01PRIMERAINSTANCIA. C002. 003ContestacionDeLaDemanda.

postura que también se sustenta con pronunciamientos del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la DIAN.

Aclaró que la contribución de obra pública no corresponde a un tributo de orden territorial, sino que se trata de un caso especial de una renta de la Nación, los departamentos, municipios y distritos. Así, se trata de un gravamen asignado por el Congreso de la República a cada una de estas jurisdicciones para obtener recursos para el financiamiento de la seguridad; siendo responsabilidad de los distintos entes territoriales la creación de los fondos para administrar el recaudo. Se trata de un tributo que aplica de pleno derecho sin que sea necesaria su adopción mediante un acto administrativo de las asambleas o concejos.

Frente al argumento de que los contratos de obra suscritos por la Universidad de Antioquia no dan lugar a la generación de la contribución, porque esta solo se causa en los contratos celebrados con el Departamento de Antioquía según el Decreto 3017 de 2008, resaltó que la expresión *«Departamento de Antioquia»* alude a todas las entidades, órganos y dependencias que directa o indirectamente pertenecen a esta división del ordenamiento territorial. Con todo, la norma establece la organización y funcionamiento del Fondo de Seguridad del Departamento de Antioquia, mientras que el hecho generador de la contribución se sujeta al artículo 6 de la Ley 1106 de 2006.

Presentó como excepciones de mérito las que denominó como *"el debido cobrar"*, "*falta de causa para pedir"* al considerar que no se vulneró el debido proceso y "*buena fe por parte del Departamento de Antioquia"*

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Antioquía, Sala Tercera de Oralidad, negó las pretensiones de la demanda, sin condenar en costas, por lo siguiente[4]:

Inició con un recuento de la contribución especial, resaltando que esta se encuentra vigente en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006. Señaló que este tributo recae sobre los contratos de obra pública, para lo cual se debe acudir a la definición del artículo 32 de la Ley 80 de 1993[5].

Manifestó que el problema jurídico de este caso se resolvía con el criterio fijado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 25 de febrero de 2020[6], en la que se aclaró que el elemento de la obligación tributaria se define en función del contrato celebrado, y no del régimen jurídico o actividad de la entidad de derecho público.

Además, siguiendo el criterio de la Sala del Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el deber de fungir como agente de recaudo de la retención no pugna con la autonomía universitaria[7].

Explicó que con la Ordenanza nro. 15 del 04 de octubre de 2010 se expidió el Estatuto de Rentas del Departamento, y que mediante la Ordenanza nro. 62 del 19 diciembre de 2014, se implementaron los artículos 229 a 240 del estatuto relativos a la contribución especial de obra pública. Puntualmente, se indicó que actuarían

[4] SAMAI del Tribunal, índice 55.
[5] Citó la sentencia del 24 de agosto de 2023, exp 26922, C.P. Milton Chaves García.
[6] Exp. 22473, C.P. William Hernández Gomez.
[7] Citó el concepto del 21 de septiembre de 2011, exp 2062, C.P. William Zambrano Cetina

como responsables del recaudo, declaración y pago de la contribución, las entidades de derecho público del nivel departamental que actuaran como contratantes o concedentes en acuerdos que desarrollaran el hecho generador. De ahí que sea claro el deber de practicar la retención en cabeza de la demandante.

Afirmó que la universidad contó con las oportunidades para presentar los argumentos de defensa, puesto que, fue notificado del procedimiento iniciado en su contra, conforme al acta de visita de inspección tributaria del 02 de agosto de 2013 y en respuesta a esta, solicitó el cierre el cierre y archivo del proceso y presentó las pruebas que consideraba sustentaban su posición. También pudo interponer los recursos correspondientes, por lo que no se acreditó vulneración de sus derechos al debido proceso, defensa y contradicción

Respecto de los contratos listados en los actos demandados, encontró que se celebraron en el primer semestre del 2013 y recayeron en la realización de trabajos materiales sobre bienes inmuebles, puntualmente construcción, mantenimiento o instalación.

En respuesta al cargo de inexistencia de las normas que autorizaban el recaudo de la contribución especial para la vigencia de 2013, el Tribunal resaltó que en los actos demandados se precisó que la competencia del departamento se originaba en los artículos 6 de la Ley 1106 de 2006; 59 de la Ley 788 de 2002; 190 de la Ordenanza nro. 15 de 04 de octubre del 2010; y 684, 686, 688, 720, 721 y 722 del Estatuto Tributario Nacional.

Además, la demandada enunció en el contenido de las resoluciones lo siguiente: el sujeto activo; los contratos gravados identificando su número, fecha de suscripción y objeto; las razones por las que la demandante debió efectuar las retenciones; así como la base, la tarifa y la cuantía la contribución impuesta. También indicó el recurso procedente para controvertir la decisión, por lo que no se desvirtuó la presunción de legalidad de las resoluciones demandadas, carga que recaía en la demandante.

Sin perjuicio de lo anterior, destacó que las entidades públicas contratantes de obra no son el sujeto pasivo de la contribución, sino que actúan como agentes de retención, por lo que lo pretendido en los actos demandados era el debido cobro de las sumas que la universidad debió retener y trasladar en cumplimiento del principio de colaboración interinstitucional que *"tiene apoyo directo"* en el artículo 113 de la Constitución Política

Finalmente, se abstuvo de condenar en costas al no encontrarlas probadas, y no haber evidenciado manifiesta carencia de fundamento legal de la demanda.

Recurso de apelación

La parte demandante solicitó revocar la anterior decisión[8], reiterando los cargos de la demanda.

Como apelante única, cuestionó la decisión de primera instancia, en la que se concluyó que no hubo una vulneración al debido proceso dado que la Universidad de Antioquia pudo ejercer su derecho de defensa de manera efectiva, y pudo hacer uso de los recursos de ley y sostuvo que el Departamento de Antioquia tenía el

[8] SAMAI del Tribunal, índice 58.

deber de desplegar el trámite de liquidación de aforo previsto tanto en las normas procedimentales nacionales, como en las territoriales.

Señaló que la determinación de la obligación de practicar retención debía estar precedida por un emplazamiento para declarar, en el que se le diera la oportunidad de presentar la declaración y, sólo en caso de que ella no declarara, se podía establecer la obligación de manera oficial por medio de una liquidación oficial de aforo, pero en su lugar, el departamento optó por emitir un documento denominado *«debido cobrar»*. Destacó que, en materia de tributos administrados por entidades administrativas territoriales, se debe adoptar al procedimiento establecido en las normas nacionales.

Reiteró que, en atención al período fiscalizado (enero a junio de 2013), resultaban aplicables las reglas procedimentales de la Ordenanza nro. 15 de 2010 de la Asamblea Departamental de Antioquia, la cual en su artículo 194 se refiere a la liquidación oficial de aforo en los siguientes términos:

> «***ARTÍCULO 194. LIQUIDACIÓN DE AFORO:*** *El emplazamiento por no declarar. La resolución sanción. La liquidación de aforo. La publicidad de los emplazados o sancionados. El contenido de la liquidación de aforo, la competencia para ampliar requerimientos se aplicará lo dispuesto en el Estatuto Tributario Nacional.»*

Resaltó que la remisión al Estatuto Tributario Nacional no opera únicamente en virtud del texto transcrito, sino también por el mandado del artículo 59 de la Ley 788 de 2002. Así, según el artículo 715 del Estatuto, la Administración debe proferir un emplazamiento previo por no declarar, por el que se requiere a los contribuyentes, responsables, agente retenedor o declarante para presentar las declaraciones tributarias a su cargo.

Así, sostuvo que se vulneró el debido proceso al omitir la expedición del emplazamiento previo por no declarar; trámite exigible tanto en el Estatuto Tributario Nacional, como en las normas departamentales, resaltando que las primeras son aplicables de manera obligatoria en los procedimientos desplegados por las entidades territoriales.

También afirmó que la actuación del departamento atentó contra sus derechos de defensa y contradicción; porque en lugar de proferir una liquidación oficial de aforo, la demandada expidió el acto denominado *«debido cobrar»*.

Cuestionó la conclusión del Tribunal sobre el hecho de que pudo ejercer su derecho de defensa, pues ello no desvirtúa la obligación de la demandada de adelantar el procedimiento de aforo correctamente. Con la omisión presentada se impidió que la demandante presentara la declaración dentro del plazo que debe otorgar el emplazamiento; y se omitió proferir la declaración de aforo correspondiente, el cual debe ser el acto que determine de manera oficial el monto de la obligación pendiente.

Añadió que la falta incurrida atenta igualmente contra los principios de igualdad, ya que no tuvo un cobro persuasivo como los demás omisos del país, y de legalidad, pues se inobservó el mandato exigible a la Administración de garantizar un procedimiento reglado y contradictorio.

Explicó que para el período gravable 2013 no se había adoptado en el departamento el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006 que introdujo la contribución especial. Así, en

ausencia de una norma de carácter departamental sobre la materia, era improcedente el cobro adelantado, pues solo con la Ordenanza nro. 062 del 19 de diciembre de 2014 se creó la obligación en el Departamento de Antioquia.

Además, en el Decreto 3107 de 2008, que establece la organización y funcionamiento del fondo de seguridad, se hace mención de los contratos suscritos con el Departamento de Antioquía y no con otras entidades públicas como la universidad.

Manifestó que en desarrollo de la autonomía universitaria no puede predicarse obligación alguna como agente de retención. Se refirió a la sentencia de unificación del 25 de febrero de 2020 invocada en la sentencia de primera instancia y explicó que no es objeto de debate la suscripción de contratos de obra pública, sino la naturaleza jurídica de la universidad.

Esto, por cuanto se trata de un ente autónomo que no está adscrito a ninguna de las ramas del poder, y que al amparo del artículo 69 de la Constitución Política y de la Ley 30 de 1992, tiene plena independencia en su gestión administrativa, académica, financiera, entre otros aspectos. A esto se suma que no puede considerarse como una entidad descentralizada en los términos del artículo 68 de la Ley 489 de 1998.

En consecuencia, mal haría de predicarse su condición de agente retenedor en los términos de la Ley 1106 de 2006.

Oposición a la apelación

La demandada guardó silencio.

Intervención del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público consideró que se debe confirmar la sentencia[9]. Manifestó que la Universidad de Antioquia, como institución estatal tiene la calidad de entidad pública contratante y al evidenciarse contratos en los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 surge el hecho generador de la contribución especial, siendo irrelevante el régimen contractual ni la autonomía de la demandante.

Consideró que para los meses de enero a junio de 2013 existía un marco normativo nacional y departamental (Ordenanzas 015 de 2010 y 062 de 2014) que reglamentaba la obligación de retener del ente universitario.

Destacó que la actuación de la Administración inició con la inspección tributaria del mes de agosto de 2013, que se notificó adecuadamente, y frente a la cual la demandante tuvo oportunidad de pronunciarse y presentar descargos. Además, la actora presentó los recursos en sede administrativa, es decir, que no se vulneraron sus derechos al debido proceso y defensa.

Finalmente, compartió la decisión de abstenerse en la condena en costas, pues estas no se probaron.

[9] SAMAI, índice 11.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

Le corresponde a la Sala estudiar la legalidad de las resoluciones nro. 066279 del 30 de mayo de 2014 y Nro. 201500287637 del 08 de julio de 2015, por medio de las cuales el Departamento de Antioquia estableció el valor pendiente de trasladar por la Universidad de Antioquia a título de retención por la contribución de obra pública regulada en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2016, por el periodo comprendido entre el 01 de enero y el 30 de junio de 2013.

En concreto la Sala debe establecer si: *i)* se vulneró el derecho al debido proceso al omitirse el procedimiento de aforo, específicamente por la no expedición del emplazamiento para declarar; *ii)* para el primer semestre del año 2013, era exigible la contribución especial en el Departamento de Antioquia; y *iii)* la demandante tenía el deber de practicar la retención en atención a su naturaleza jurídica de ente universitario autónomo.

Análisis del caso concreto

En cuanto a la expedición del emplazamiento para declarar que extraña la parte actora, lo cual, a su juicio, resultó en una violación a su debido proceso, el Despacho considera necesario traer a colación el pronunciamiento de la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de unificación 2020-CE-SUJ-SP-001, del 25 de febrero de 2020 (exp. 22473, CP: William Hernández Gómez), en la que se analizó la aplicación de la contribución de obra pública establecida por la Ley 1106 de 2006 (norma que fundamenta la contribución bajo discusión) y que resaltó que *«la Sección Cuarta de esta Corporación ha señalado que aquellos actos administrativos que liquidan tributos, bien porque modifiquen las declaraciones privadas o porque impongan una obligación que no fue declarada o en la que no existía la obligación formal de declarar (liquidación de aforo), deben estar precedidos de un acto previo en que se manifiesten las razones de la liquidación, de manera que el contribuyente pueda ejercer el derecho de defensa en sede administrativa».*

Así mismo, se reitera lo expresado por esta Sala en la sentencia del 15 de julio de 2021 proferida dentro del radicado interno 25466[10] en el sentido de indicar que las normas que rigen la contribución de obra pública establecida por la Ley 1106 de 2006 no establecieron que en el procedimiento de determinación del tributo fueran aplicables las disposiciones previstas en el Estatuto Tributario Nacional para el procedimiento de aforo y por ello, para juzgar el cargo de violación del debido proceso por ausencia de actos previos a las liquidaciones oficiales del tributo, es necesario verificar si las actuaciones censuradas transgredieron los lineamientos generales establecidos en el CPACA sobre el particular, que no los específicos contemplados en el Estatuto Tributario Nacional para aforar.

En ese sentido, los artículos 40 y 42 del CPACA exigen que en las actuaciones administrativas iniciadas de oficio se le permita al administrado aportar medios de prueba y discutir aquellos recabados por la administración y que la decisión de fondo solo se produzca después de que se le haya dado oportunidad al administrado para ejercer su defensa. *«Lo anterior supone que, antes de que se profiera una decisión administrativa, se hayan puesto en conocimiento del interesado los hechos que suscitaron la actuación oficiosa y los fundamentos de derecho en los que se basarían las decisiones a adoptar, a fin de que pueda controvertir hechos y fundamentos anunciados».*

[10] C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

Considerando lo anterior, pasa la Sala a relacionar los hechos probados en el expediente, así:

En primer lugar, el 02 de agosto de 2013, mediante auto nro. 03188[11], se ordenó realizar inspección tributaria a la Universidad de Antioquia, con el fin de constatar el cumplimiento de las obligaciones asociadas a la contribución de obra pública regulada en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006. La diligencia se realizó en la visita del 02 de agosto de 2013[12], y en el acta correspondiente se detalló que se solicitó *«información de contratos de obra terminados y en ejecución, información contable: Balances de prueba, auxiliares de contabilidad, pagos realizados al Departamento y otros documentos que amparen el pagado la contribución (sic)».*

Se resalta que ni en el auto que ordenó la inspección tributaria ni en el acta de la diligencia la entidad informó a la actora los hechos que suscitaron la actuación o los fundamentos de derecho en los que se basaría la posterior liquidación de la contribución efectuada por esa entidad en los actos demandados ni los contratos que causaban la contribución, sino que señaló que el propósito de esos actos era verificar y establecer la existencia de los hechos gravados, y comprobar el cumplimiento de las obligaciones formales correspondientes a la contribución.

Así, ni el auto que ordena la inspección tributaria ni el acta pueden considerarse como actos previos pues con la información allí contenida la demandante no pudo ejercer de manera debida su derecho de defensa pues no sabía los hechos que debía controvertir ni los supuestos de derecho que debía atacar.

En segundo lugar, mediante memorial del 6 de agosto de 2013, la Universidad de Antioquia manifestó que no era sujeto retenedor de la contribución no sólo porque no forma parte del poder ejecutivo departamental, sino porque no había celebrado contratos de obra pública, concesión, construcción o mantenimiento de vías con el Departamento de Antioquia.

Al respecto, este Despacho considera que la respuesta dada por la actora permite verificar que la entidad no había entendido las razones por las que la demandada la consideraba agente de retención de la contribución, pues estas no le habían sido expuestas en ningún acto previo. En efecto, si se compara la respuesta de la demandante al acta de inspección tributaria (previa a la liquidación oficial) en el sentido de que no había suscrito ningún contrato con el departamento y que por ello no debía retener la contribución *versus* lo afirmado por la demandada a partir de la liquidación oficial en el sentido de que la actora debía retener la contribución respecto de los contratos de obra suscritos por ella con sus contratistas, es evidente que sólo hasta esta última, la actora conoció las razones por las que debía pagar la contribución y sólo en el recurso de reconsideración pudo ejercer su defensa sobre ello.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que en la respuesta que la demandante dio al acta de inspección tributaria esta tampoco pudo plantear su defensa respecto de otros puntos que pudieron haber surgido, como por ejemplo, si los contratos glosados por la entidad causaban o no la contribución, o si la contribución estaba bien liquidada, porque hasta ese momento el demandado no le había dado informado nada de ello.

---

11 SAMAI del Tribunal, índice 63. Expediente digital. 01PRIMERAINSTANCIA. C002*«003ContestacionDeLaDemanda».* Pág. 21 a 23.

12 Ibidem, pág. 25 a 26.

En tercer lugar, mediante la Resolución nro. 066279 del 30 de mayo de 2014[13] la demandada liquidó la contribución a cargo de la actora y en su parte considerativa se aludió al auto nro. 03188 del 02 de agosto de 2013 (que ordenó auditoría a la demandante), a la inspección y a una serie de reuniones y cruce de escritos entra las partes sobre la obligación a cargo de la actora[14] las cuales tuvieron lugar entre el acta de inspección tributaria y la liquidación oficial.

Al respecto, el Despacho destaca que estas comunicaciones no se consideran como actos previos por no contener: (i) los supuestos de hecho y de derecho sobre la causación de la contribución, (ii) los contratos sobre los que debió causarse la contribución – y retenerse –, (iii) las bases y tarifas, etc., sino que únicamente hacían referencia general a las normas con base en las cuales consideró que la universidad era un sujeto obligado a practicar la retención de la contribución.

Finalmente, se observa que, recurrido el anterior acto, la administración lo confirmó mediante la Resolución nro. 201500287637 del 08 de julio de 2015[15]. La respuesta explicó que, a pesar de la calidad de ente universitario autónomo, era obligatorio efectuar las retenciones en la fuente.

Considerando lo anterior, la Sala advierte que el Departamento de Antioquia omitió proferir y notificar a la actora el acto previo propio de ese tipo de procedimientos y, en su lugar, optó por expedir el acto de liquidación, sin agotar las etapas exigidas en los términos aquí explicados. Por lo tanto, procede el cargo de apelación y se releva la Sala de estudiar los demás reparos planteados por la entidad demandante.

Conclusión

Teniendo en cuenta que prospera la apelación de la demandante, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y en su lugar declarará la nulidad de los actos demandados. Como restablecimiento del derecho se dispondrá que la universidad no adeuda la suma determinada en los actos.

En cuanto a la pretensión de la demanda relacionada con la "*devolución de las sumas que la UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA llegare a pagar al DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA por virtud de la contribución especial aquí discutida, con los intereses que se causen desde su pago hasta la efectiva restitución*", no hay lugar a acceder a la misma comoquiera que en el expediente de determinación de la Contribución de Obra Pública no reposa prueba alguna de pagos realizados por este concepto al Departamento de Antioquia.

Costas

No se impondrá condena por este concepto porque no fue demostrada su causación según lo exige el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable en virtud del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

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,

---

13 Ibidem, pág. 35 a 54.
14 Ibidem, pág. 228 a 246, 249 a 255, 277 a 280, 281 a 285 y 309 a 318.
15 Ibidem, pág. 60 a 72.

FALLA

1. **Revocar** la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, el 20 de noviembre de 2024.

2. **Declarar** la nulidad de las resoluciones nro. 066279 del 30 de mayo de 2014 y nro. 201500287637 del 8 de julio de 2015, actos por medio de los cuales el Departamento de Antioquia estableció el valor pendiente de trasladar por la Universidad de Antioquia a título de retención por la contribución de obra pública regulada en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2016, del periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2013.

Como consecuencia de lo anterior y, a título de restablecimiento del derecho, se declara que la Universidad de Antioquia no está obligada al pago de los valores determinados en los actos anulados

3. Sin condena en costas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase.**

La anterior 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

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica:https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador