



Radicado: 25000-23-37-000-2019-00557-01 (28052)

Demandante: Omar Alexander Carabalí y otro

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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., quince (15) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia	Nulidad
Radicación	25000-23-37-000-2019-00557-01 (28052)
Demandante	OMAR ALEXANDER CARABALÍ Y OTRO
Demandado	DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS
Tema	Ordenanza Nro. 22 del 16 de diciembre de 2012. Estampilla Pro Desarrollo Universidad del Amazonas. Facultades de la Asamblea Departamental.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 29 de junio de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que resolvió:

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: No se condena en costas, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: NOTIFICAR ELECTRÓNICAMENTE la presente providencia a las partes, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente, previa devolución del remanente de lo consignado para gastos procesales al demandante y/o su apoderado, deberán cumplirse los requisitos contemplados en la Resolución 4179 de 22 de mayo de 2019, de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial”.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

La Asamblea Departamental del Amazonas expidió la Ordenanza Nro. 22 del 16 de diciembre de 2012, “Por la cual se establece el estatuto tributario del Departamento del Amazonas”: En los artículos 243 al 250 se reguló la Estampilla Pro Desarrollo Universidad de Amazonia.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN JUDICIAL

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad, previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: QUE SE DECLARE LA NULIDAD POR ILEGALIDAD de la expresión “y constituye renta del Departamento del Amazonas” del artículo 244 de la Ordenanza No. 22 de 16 de diciembre de 2012 “Por la cual se establece el estatuto tributario del Departamento del Amazonas” sancionada por el Gobernador del Departamento del Amazonas el 28 de diciembre de 2012.



SEGUNDA: QUE SE DECLARE LA NULIDAD POR ILEGALIDAD del artículo 246 la Ordenanza No. 22 de 16 de diciembre de 2012 "Por la cual se establece el estatuto tributario del Departamento del Amazonas" sancionada por el Gobernador del Departamento del Amazonas el 28 de diciembre de 2012.

TERCERA: QUE SE DECLARE LA NULIDAD POR ILEGALIDAD de la expresión "y la Contraloría del Departamento del Amazonas" del artículo 249 la Ordenanza No. 22 de 16 de diciembre de 2012 "Por la cual se establece el estatuto tributario del Departamento del Amazonas" sancionada por el Gobernador del Departamento del Amazonas el 28 de diciembre de 2012.

CUARTA: QUE SE DECLARE LA NULIDAD POR ILEGALIDAD del artículo 250 (sic) la Ordenanza No. 22 de 16 de diciembre de 2012 "Por la cual se establece el estatuto tributario del Departamento del Amazonas" sancionada por el Gobernador del Departamento del Amazonas el 28 de diciembre de 2012.

QUINTA: QUE SE DECLARE LA NULIDAD POR ILEGALIDAD de las expresiones "de las oficinas de Tesorería o de las dependencias administrativas que hagan sus veces en el Departamento en los Institutos Descentralizados y en las entidades del Orden Nacional, (...) o Municipal." Del artículo 247 de Ordenanza No. 22 de 16 de diciembre de 2012 "Por la cual se establece el estatuto tributario del Departamento del Amazonas" sancionada por el Gobernador del Departamento del Amazonas el 28 de diciembre de 2012."

A los anteriores efectos, la demandante invocó como normas vulneradas los artículos 1, 3, 5, 6, 7, 8 y 11 de la Ley 1301 de 2009.

El concepto de la violación de estas disposiciones se resume así:

En cuanto a la nulidad de la expresión "**y constituye renta del Departamento del Amazonas**" del artículo 244 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012, sostuvo que el artículo 3 de la Ley 1301 de 2009, establecía que el recaudo de la estampilla ProDesarrollo Universidad de la Amazonia se destinaría a "el mantenimiento y/o ampliación de la planta física, al igual que para la adecuación de esta con destino al establecimiento de centros de investigación y programas de pregrado y postgrado; financiamiento de programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad; compra de materiales, equipos de laboratorio y dotación de bibliotecas; programas de desarrollo educativo en la región Amazónica; financiamiento de programas de pregrado y postgrado, teniendo en cuenta los retos de cobertura en educación superior y la capacidad de pago de los demandantes, según las directrices establecidas por el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia; adquisición de bibliografía y publicaciones, así como para financiar la publicación de estudios e investigaciones propios de la Universidad", motivo por el cual, el actor considera que este tributo no tiene naturaleza de renta de carácter departamental, sino que se trata de un gravamen o "tasa parafiscal administrativa" con destinación específica, cuyo destinatario es la Universidad de la Amazonía.

Precisó que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las estampillas pertenecen a las "tasas parafiscales", de manera que, los recursos de dicho gravamen no son ingresos del Departamento del Amazonas para el desarrollo de sus funciones, sino que tienen destinación específica, en tanto pertenecen únicamente a la Universidad de la Amazonia. Agregó que, según el artículo 34 del Decreto Ley 111 de 1996, el concepto de renta propia se refería a los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluyendo los aportes y transferencia de la Nación, sin incluir los recursos de destinación específica.

Sobre la nulidad del artículo 246 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012, indicó que la destinación de los recursos de la estampilla era exclusiva al mantenimiento y ampliación de la planta de la Universidad, la financiación de programas específicos compra de materiales, equipos de laboratorio, dotación de bibliotecas, programas



de desarrollo educativo en el Departamento y financiamiento de programas de pregrado y posgrado.

Explicó que se vulneraron los artículos 1, 3, 5, 6, 7 y 8 de la Ley 1301 de 2009, ya que la Asamblea Departamental no tenía facultades para determinar la destinación de los recursos, sino únicamente podía señalar mediante ordenanzas la emisión de estampillas y determinar las características, tarifas, hechos, actos administrativos u objetos del gravamen, excepción y todos los demás asuntos relacionados con el uso y pago obligatorio de la estampilla.

Resaltó que mientras la Ordenanza señalaba que los recursos que se recaudaban se invertirían en Leticia, la Ley establecía que era en el Departamento del Amazonas. Adicionalmente, indicó que había omitido que los recursos podían destinarse a la adquisición de bibliografía y publicación, además para la financiación de la publicación de estudios e investigaciones propios de la Universidad.

En relación con la nulidad de la expresión “y la Contraloría del Departamento del Amazonas” del artículo 249 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012, indicó que había una contradicción entre la Ordenanza y la Ley, porque la primera la adjudicaba a la Contraloría Departamental, no obstante que la segunda solo radicó la facultad en la Contraloría General de la República.

Respecto de la **nulidad del artículo 250 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012**, que establece sobre el rector el deber de presentar un informe anual sobre el recaudo e inversión de la estampilla, comentó que la Ley 1301 de 2009 no establecía dicha obligación. Que además, la Universidad de la Amazonia no era inferior jerárquico del Gobernador, en tanto es un establecimiento público del orden nacional, y que en todo caso, dicha entidad educativa podía determinar las inversiones de los recursos de forma autónoma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1301 de 2009, en concordancia con los artículos 7 de la Ley 60 de 1982 y 68 de la Ley 30 de 1992.

En cuanto a la **nulidad de las expresiones “de las oficinas de Tesorería o de las dependencias administrativas que hagan sus veces en el Departamento en los Institutos Descentralizados y en las entidades del Orden Nacional, (...) o Municipal.” del artículo 247 de Ordenanza Nro. 22 de 2012**, explicó que solo el Concejo Municipal de Leticia podía hacer obligatorio el recaudo por parte de la tesorería municipal, no obstante, la ordenanza se tomó la competencia de hacerla obligatoria en el orden municipal.

Oposición de la demanda

La **Asamblea de Departamento del Amazonas** sostuvo que a la estampilla se le dio el tratamiento de renta porque de conformidad con el parágrafo del artículo 7 de la Ley 1301 de 2009, no tenía otra definición así el beneficiario final fuera la Universidad de la Amazonia. Que en todo caso, la **primera norma** demandada no desconoce el objeto del tributo.

En cuanto a la **segunda norma**, sostuvo que la Universidad tenía la sede en la ciudad de Leticia y no había intención de cambiar la locación del ente educativo, por lo que se ordenó invertir en dicho territorio, el cual hace parte del Departamento del Amazonas.



En relación con la **tercera norma**, relativa al control fiscal, comentó que se delegó a la Contraloría Departamental por tratarse de recursos que se invierten en la región.

Sobre la **cuarta norma**, explicó que el informe del rector tenía como fin verificar la inversión de los recursos girados a la Universidad, sin que ello significara una violación a la ley.

Frente a la **quinta norma**, señaló que la Ordenanza adoptaba el tributo en su jurisdicción sin que estableciera el uso obligatorio en algún municipio.

La **Gobernación del Departamento del Amazonas** argumentó que el artículo 3 de la Ley 1301 de 2009 no señala que el tributo se trate o no de una renta, o que se prohíba catalogarla así. Que en todo caso, la expresión demandada del artículo 244 de la Ordenanza no desconoce el objeto ni destinación de la estampilla.

Indicó que la Asamblea del Amazonas mediante *“la Ordenanza No.006 de 2010, que autorizó la emisión de la estampilla creada por la Ley 1301 de 2009, en su artículo primero al referirse a la distribución de recursos, transcribió el artículo 3º de la citada ley, es decir, incluyó la adquisición de bibliografía y publicaciones y la financiación y publicación de estudios e investigaciones propias de la Universidad, por lo tanto, no se modificó el objeto de distribución de los recursos”*. De manera que, en caso de requerirse se puede acudir a la Ley 1301 de 2001 y la Ordenanza Nro. 006 de 2010, que regulan estos aspectos, y en ese entendido, no hay lugar a declarar la nulidad del artículo 246 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012.

En relación con el control fiscal, precisó que las contralorías departamentales ejercen en el ámbito de su jurisdicción las funciones del Contralor General de la Nación, como en este caso, que la inversión de los recursos se realiza en el municipio de Leticia.

Frente al informe del rector, sostuvo que la Asamblea estaba autorizada para solicitar un reporte anual al rector de la universidad sobre la inversión de los recursos recibidos por la estampilla, en tanto aquella constituye el cuerpo colegiado que representa los intereses de la comunidad del departamento del Amazonas.

Finalmente, señaló que la Ley 1301 de 2009, autorizaba al departamento para reglamentar todo lo que tenga que ver con la estampilla, incluido su uso, recaudo y pago, en las actividades y operaciones que se deban realizar y ejecutar en los departamentos y sus respectivos municipios, y en las entidades descentralizadas.

La **Universidad de la Amazonia** presentó escrito de **coadyuvancia respecto de la parte demandada**, en el que reiteró lo señalado por la Gobernación del Departamento del Amazonas.

Sentencia apelada

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda, con base en lo siguiente:

En cuanto a la **nulidad del artículo 244 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012**, precisó que la Ley 1301 de 2009, autorizó a la Asamblea Departamental del Amazonas para ordenar la emisión de la estampilla *“Pro Desarrollo Universidad de la Amazonia”*, la cual es un impuesto con destinación específica.

Que con base en lo anterior, se expidió la Ordenanza Nro. 22 del 2012, que en el artículo 244 señala que la estampilla constituye una renta del Departamento,



expresión que no vulnera el artículo 3 de la citada ley, toda vez que el ente territorial ostenta la titularidad del tributo, de manera que, puede ejercer potestades administrativas de recaudo, liquidación, discusión, cobro, devolución, etc., sin dejar de lado su destinación específica.

Aclaró que debía distinguirse el sujeto que aprovechaba los recursos y el sujeto activo del tributo, ya que la Universidad era quien se beneficiaba del ingreso sin que esto significara que era la titular del gravamen.

Sobre la **nulidad del artículo 246 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012**, explicó que dicha norma lo que busca es concretar los parámetros de la ley, sin que ello signifique que deba transcribir lo referenciado en la norma superior. Que en todo caso, de la lectura integral del artículo 244 ibidem, se interpretaba que los ingresos podían destinarse también a la adquisición de bibliografía y publicaciones y al financiamiento de cualquier programa incluidos aquellos orientados a promover las publicaciones de estudios del ente educativo.

En relación con la discusión planteada sobre la inversión del tributo en el municipio de Leticia, precisó que la Universidad de la Amazonia se encontraba ubicada en esa ciudad, que hace parte del Departamento del Amazonas. Que además, la Ordenanza establece que el gravamen está destinado específicamente a dicha Universidad, y por tanto, la disposición esta ajustada a derecho.

Frente a la **nulidad del artículo 249 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012**, referente al control de la Contraloría Departamental, explicó que, por disposición Constitucional, dichas entidades deben ejercer el control fiscal al que haya lugar dentro de los departamentos, en concurrencia con la Contraloría General de la República, quien, será preferente en sus decisiones frente a las territoriales.

Sobre la **nulidad del artículo 250 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012**, que impone el deber del rector de presentar un informe, manifestó que se deriva del derecho del Departamento de establecer un control sobre los recursos destinados a la Universidad.

Respecto de la **nulidad del artículo 247 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012**, relacionado con el recaudo de la estampilla, reiteró que el tributo está en cabeza del Departamento del Amazonas, y por tanto, tiene la potestad para determinar el procedimiento aplicable de acuerdo con la Ley y la Constitución.

Además, sostuvo que de la lectura conjunta de los artículos 247 y 248 de la Ordenanza, se desprende que serán los Concejos Municipales del Departamento del Amazonas quienes deberán adoptar las medidas necesarias para hacer obligatorio el uso de la Estampilla. Así, la Ordenanza no se arrogó las competencias que recaen sobre los Concejos Municipales.

Finalmente, **no condenó en costas** porque se trataba de un asunto de interés público.

Recurso de apelación

La parte **demandante** señaló que no se discutía que la Asamblea Departamental sea la titular del recaudo, liquidación, discusión, y cobro de la estampilla, sino que el gravamen se estableciera como una renta departamental, desconociendo que



tales recursos no son del Departamento del Amazonas, sino de la Universidad de la Amazonia. Que por tanto, se debía declarar la nulidad del **artículo 244 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012**.

En relación con el **artículo 246 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012**, señaló que de tomarse como cierta la tesis del *a quo*, se admitiría que las Asambleas Departamentales del Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés terminarían determinando, cada una, a su manera, el destino concreto del tributo, violando la autonomía universitaria de la Universidad de la Amazonia que es la única que podría detallar y desarrollar los fines de los recursos en cada territorio.

Discutió que el Departamento del Amazonas no tenía la facultad reglamentaria para determinar que los recursos sean invertidos en Leticia, solo por la existencia de la sede regional, sino que debió fundamentarse en la ley, la cual establece que los citados departamentos deben girar los recursos a la Universidad de la Amazonia, a fin de que ésta lo invierta conforme a la autonomía universitaria.

Frente al **artículo 249 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012**, argumentó que las funciones de control fiscal debían determinarse en la ley, y no en las ordenanzas departamentales o los acuerdos municipales, de manera que, hubo un exceso de la potestad reglamentaria.

Agregó que, si bien, las contralorías territoriales vigilan y controlan la gestión fiscal de los departamentos, distritos, y municipios, la Universidad de la Amazonia es una entidad de orden nacional, y por tanto, escapa de la jurisdicción de aquellas.

Sobre el **artículo 250 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012**, comentó que la Ley 1301 de 2009 tiene como interés beneficiar la educación superior en los Departamentos del Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, y no solo el Amazonas. Reiteró que la Ley 1301 de 2009 no establece el deber de la Universidad de la Amazonia de rendir ningún informe a los mencionados Departamentos. Agregó que la Universidad no es inferior jerárquico del Gobernador, y tiene autonomía universitaria.

En cuanto al **artículo 247 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012**, manifestó que la extensión de la autonomía de la Asamblea Departamental a asuntos municipales, o inclusive del orden nacional, es un exceso de la facultad reglamentaria.

Oposición al recurso de apelación

La **demandada** no presentó escrito.

Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público adujo que no existían elementos de juicio para revocar la sentencia de primera instancia, en la medida en que la estampilla era un impuesto indirecto con destinación específica, que tenía como sujeto activo el Departamento autorizado para su emisión. Y explicó que, la Asamblea Departamental desarrollaba los aspectos del tributo, pero que el destinatario de los ingresos era la Universidad.

En relación con la destinación a la ciudad de Leticia, indicó que la Ordenanza concretó lo establecido en la ley.



Respecto al control fiscal, manifestó que se desarrolló una disposición constitucional, aclarando inclusive que se preferiría lo dispuesto por la Contraloría General de la República frente a la territorial.

Frente al informe del rector, explicó que era natural que el Departamento ejerciera control sobre la inversión adecuada de los recursos recaudados, y que se trataba de una legítima manifestación de independencia administrativa del ente territorial.

Advirtió que el artículo 7 de la Ley 1301 de 2009, autorizó a la demandada para recaudar los valores de la estampilla en las actividades realizadas en el ente territorial y los municipios.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Atendiendo los cargos de apelación formulados por la parte demandante, le corresponde a la Sala analizar la legalidad de los artículos 244, 246, 247, 249 y 250 de la Ordenanza Nro. 22 del 16 de diciembre de 2012, que regulan la Estampilla Pro Desarrollo Universidad de la Amazonia.

En concreto, se deberá analizar si vulneran la Ley 1301 de 2009 "Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro Desarrollo de la Universidad de la Amazonia": i) la expresión "y constituye renta del Departamento del Amazonas" del artículo 244, ii) el artículo 246, iii) "y la Contraloría del Departamento del Amazonas" del artículo 249, iv) el artículo 250 y v) "de las oficinas de Tesorería o de las dependencias administrativas que hagan sus veces en el Departamento, en los Institutos Descentralizados y en las entidades del Orden Nacional, (...) o Municipal" del artículo 247, todos de la Ordenanza Nro. 22 de 2012.

1. Nulidad del artículo 244 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012. La estampilla constituye renta departamental.

Los actores señalan que la expresión del artículo 244 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012 "y constituye una renta del Departamento del Amazonas" viola la Ley 1301 de 2009, ya que el tributo no es de carácter departamental, sino que se trata de un gravamen o "tasa parafiscal administrativa", que tiene una destinación específica, esto es, la Universidad de la Amazonia.

Al respecto, importante precisar que la Ley 1301 de 2009, creadora del tributo, estableció lo siguiente:

Artículo 1. Créase la estampilla "pro Desarrollo Universidad de la Amazonia".

Artículo 2. Autorízase a las Asambleas de los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, para que ordenen la emisión de la estampilla "pro Desarrollo Universidad de la Amazonia".

Artículo 3º Distribución. Lo recaudado por la emisión de la estampilla "pro Universidad de la Amazonia" se destinará al mantenimiento y/o ampliación de la planta física, al igual que para la adecuación de esta con destino al establecimiento de centros de investigación y programas de pregrado y postgrado; financiamiento de programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad; compra de materiales, equipos de laboratorio y dotación de bibliotecas; programas de desarrollo educativo en la región Amazónica; financiamiento de programas de pregrado y postgrado, teniendo en cuenta los retos de cobertura en educación superior y la capacidad de pago de los demandantes, según las directrices establecidas por el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia; adquisición de bibliografía y publicaciones, así como para financiar la publicación de estudios e investigaciones propios de la Universidad."

(...)



Artículo 5. *Autorízase a las Asambleas de los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, para que determinen las características, tarifas, hechos, actos administrativos u objetos del gravamen, excepciones y todos los demás asuntos referentes al uso y pago obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar y ejecutar en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés y sus respectivos municipios, en las entidades descentralizadas de unos y otros, y en las entidades nacionales con presencia en los departamentos anteriormente mencionados”.(...)*

Artículo 7. *Autorízase a los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla “Pro Desarrollo Universidad de la Amazonía”, en las actividades que se deban realizar en los departamentos anteriormente mencionados y en sus municipios, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en estos departamentos”.*

Por su parte, la Ordenanza Nro. 2012 de 2012, expedida por la Asamblea Departamental del Amazonas, señaló:

Artículo 243. Concepto. *La estampilla Pro- Desarrollo Universidad de la Amazonía es un tributo destinado a financiar las inversiones de la Universidad de la Amazonía en la Sede de Leticia. (...)*

Artículo 244. Disposición Legal. *La Estampilla “Pro Desarrollo Universidad de Amazonía”, cuyos orígenes legales se remiten a los mandatos contenidos en la Ley 1301 de 2009, fue creada en el Departamento del Amazonas mediante la Ordenanza No. 006 de abril 22 de 2010 proferida por la Asamblea Departamental del Amazona y constituye renta del Departamento de Amazonas”.* (aparte resaltado demandado)

Como se observa, la ley autorizó a las asambleas de los departamentos del Caquetá, Putumayo, **Amazonas**, Guainía, Guaviare y Vaupés, para la reglamentación, administración y recaudo de la estampilla Pro Universidad de la Amazonia. Esta disposición legal, además, dispuso que el tributo debe destinarse al mantenimiento y/o ampliación de la planta física, adecuación de centros de investigación y programas de pregrado y posgrado, dotación de bibliotecas, entre otros actos, dirigidos al mejoramiento y desarrollo educativo de la Universidad de la Amazonía.

De acuerdo con lo anterior, la ley estableció sobre el Departamento del Amazonas la sujeción activa del tributo (acreedor de la obligación tributaria). Diferente es el destinatario o beneficiario de los recursos del departamento, condición que recae sobre la Universidad de la Amazonia.

Así, la expresión demandada del artículo 244 de la Ordenanza Nro. 012 de 2002 no vulnera la ley, puesto que la estampilla es una renta endógena del Departamento del Amazonas, en tanto es recaudada y administrada en esa jurisdicción, en su condición de acreedor de la obligación tributaria. Pero esto no desconoce que su destino sea sufragar los gastos propios y el fortalecimiento de la Universidad de la Amazonia, como fue precisado en el artículo 243 de citada ordenanza.

Tampoco puede considerarse que la norma departamental establezca que esos recursos podrán ser utilizados de manera general en el Departamento del Amazonas, pues la misma reglamenta el tributo como un recurso del orden territorial que está afectado a un fin determinado, la promoción de la Universidad de la Amazonia, en Leticia, que es la sede que se encuentra dentro de su jurisdicción territorial.

Por lo expuesto, no prospera el cargo de apelación.



2. Nulidad del artículo 246 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012. Facultad de la Asamblea para determinar la destinación de los recursos

Los apelantes argumentan que la Asamblea Departamental no tenía la potestad para reglamentar la destinación de los recursos en Leticia, por el solo hecho de que en esa ciudad estaba la sede de la Universidad de la Amazonia. Que con esto, además, se vulnera la autonomía universitaria.

En relación con la destinación de los recursos, la Ley 1301 de 2009 y la Ordenanza 22 de 2012, dispusieron lo siguiente:

Ley 1301 de 2009:

“Artículo 3º Distribución. Lo recaudado por la emisión de la estampilla “pro Universidad de la Amazonia” se destinará al mantenimiento y/o ampliación de la planta física, al igual que para la adecuación de esta con destino al establecimiento de centros de investigación y programas de pregrado y postgrado; financiamiento de programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad; compra de materiales, equipos de laboratorio y dotación de bibliotecas; programas de desarrollo educativo en la región Amazónica; financiamiento de programas de pregrado y postgrado, teniendo en cuenta los retos de cobertura en educación superior y la capacidad de pago de los demandantes, según las directrices establecidas por el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia; adquisición de bibliografía y publicaciones, así como para financiar la publicación de estudios e investigaciones propios de la Universidad.

(...)

Artículo 8. Los recaudos efectuados en cada uno de los departamentos y girados a la Administración central de la Universidad de la Amazonia, serán destinados en forma proporcional al recaudo efectuado en cada departamento a financiar las inversiones en la sede o seccional de la Universidad de la respectiva entidad territorial. (...)

Artículo 11. (...) PARÁGRAFO. La distribución de los recursos recaudados por la venta de las estampillas estará a cargo del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia acorde con lo establecido en el artículo tercero de la presente ley”.

Ordenanza Nro. 22 de 2012:

“Artículo 246. Destinación. Los recursos del recaudo por este concepto se destinarán exclusivamente a financiar:

- *Mantenimiento y ampliación de la planta de la Universidad de la Amazonía Sede Leticia, incluyendo adecuación de ésta con destino al establecimiento de centros de investigación y programas de pregrado y postgrado.*
- *Financiamiento de programas específicos que tienden a elevar el nivel científico de la Universidad.*
- *Compra de materiales, equipos de laboratorio y dotación de bibliotecas.*
- *Programas de desarrollo educativa en el Departamento del Amazonas.*
- *Financiamiento de programas de pregrado y posgrado”.* (norma demandada).

De las normas citadas, se evidencia que lo dispuesto en las disposiciones normativas departamental demandada reitera la finalidad prevista en la ley, esto es, la destinación de los recursos a la Universidad de la Amazonia, pero precisándola dentro de su ámbito territorial, que corresponde a la sede de la Universidad ubicada en el Departamento de Amazonas, en la ciudad de Leticia.

En efecto, esta ciudad pertenece a la jurisdicción del Departamento y, según la ley, es allí donde le fue otorgada la autorización legal de reglamentación, administración y recaudo del tributo.



Ahora, no es cierto que la norma acusada vulnere la autonomía universitaria, porque aunque la Universidad es la beneficiaria de los recursos obtenidos con ocasión a la estampilla, no debe perderse de vista que es la ley la que fija los fines del tributo, los cuales fueron reiterados en la ordenanza para ser aplicado dentro de su jurisdicción territorial, por lo que la distribución que la entidad educativa le dé a esos recursos debe atender lo dispuesto en las mencionadas normativas.

Por lo expuesto, no prospera el cargo de apelación.

3. Artículo 249 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012. Control fiscal del tributo

Los recurrentes señalan que únicamente la Ley y la Constitución Política determinan las competencias para el ejercicio de la función de control fiscal, e indican que la demandada se extralimitó al determinar a la Contraloría del Departamento como ente de control de la estampilla.

Al respecto, la Ley 1301 de 2009 expresó en su artículo 11 lo siguiente:

“Artículo 11º Los recaudos por la venta de las estampillas, y el traslado oportuno de los recursos a la Universidad de la Amazonia, estarán a cargo de las Secretarías de Hacienda Departamentales y las Tesorerías Municipales de acuerdo a las Ordenanzas Departamentales y Acuerdos Municipales que los reglamenten y su control fiscal estará a cargo de la Contraloría General de la República.(...)”

Por su parte, el artículo 249 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012, establece lo siguiente:

“Artículo 249 – Control. La Contraloría General de la República y la Contraloría del Departamento de Amazonas, en virtud de sus funciones y competencias, vigilarán y controlarán el recaudo e inversión de los recursos provenientes de la estampilla Prodesarrollo Universidad de la Amazonia”. (aparte resaltado demandado).

De las disposiciones normativas citadas se extrae que la Ordenanza determinó que el control y vigilancia del recaudo e inversión de los recursos provenientes de la estampilla estaba en cabeza de la Contraloría General de la República y la Contraloría del Departamento, en consonancia con la ley que señaló como encargada a la Contraloría General de la República.

Sobre el tema, la Sala coincide con el Tribunal, en relación con lo dispuesto en el artículo 272 de la Constitución Política, en donde se permitió a los entes territoriales la gestión fiscal, así:

“ARTICULO 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.(...)

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. (...)” (Énfasis de la Sala).

De lo expuesto, se evidencia que la Constitución Política habilitó a las Contralorías Departamentales para ejercer el control fiscal al que haya lugar dentro de los entes territoriales.



De manera que, no es cierto que la norma departamental establezca competencias en materia del control fiscal, pues lo que hace es desarrollar lo previsto en la ley, en concordancia con la Constitución Política, en el sentido de que el control fiscal de las rentas que administra y recauda el Departamento sea realizado por la Contraloría General de la República, y la Contraloría Departamental, atendiendo las competencias en las jurisdicciones territoriales, que estas últimas tienen de forma concurrente con la primera, como lo dispone el citado artículo 272 constitucional.

Adicionalmente, se destaca que la ordenanza no modifica las competencias y funciones de estos entes de vigilancia, pues en la misma se precisa que realizarán el control del recaudo e inversión de los recursos “*en virtud de sus funciones y competencias*”.

Por tanto, no prospera el cargo de apelación.

4. Nulidad del artículo 250 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012. Informe del rector de la Universidad de la Amazonia sobre los recursos de la estampilla.

El apelante reitera su argumento, según el cual la Ordenanza se extralimitó al establecer un deber en cabeza del rector de la Universidad de la Amazonia no señalado en la Ley 1301 de 2009. Además, porque la Universidad no es inferior jerárquico del Gobernador del Amazonas, y en ese sentido, se viola la autonomía universitaria.

En relación con este cargo, se observa que la Ley 1301 de 2009, dispone:

“Artículo 11. (...) PARÁGRAFO. La distribución de los recursos recaudados por la venta de las estampillas estará a cargo del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia acorde con lo establecido en el artículo tercero de la presente ley”. (Énfasis de la Sala)

Por su parte, la norma demandada de la Ordenanza Nro. 22 de 2012, señaló lo siguiente:

“Artículo 250.- Informe: El Rector de la Universidad de la Amazonia por conducto del Gobernador presentará un informe anual sobre el recaudo e inversión de los recursos objeto de esta Ordenanza.”

Al respecto, se reitera que los entes territoriales gozan de independencia administrativa y del manejo de sus intereses de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, el cual dispone:

“ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”. (Énfasis de la Sala)

Así, en la medida en que el Departamento se encontraba facultado a determinar las actuaciones administrativas que considere pertinentes para tener un control interno, la Sala no encuentra vulneración a lo dispuesto en la Ley 1301 de 2009.

Como también se precisa que con la solicitud del mencionado informe no se vulnera la autonomía universitaria, puesto que la norma demandada no desconoce que la



distribución de los recursos está en cabeza del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia, en tanto que únicamente requiere la información de dicha distribución, a fin de verificar que los dineros que recauda y administra el Departamento se destinaron por la Universidad de acuerdo con lo previsto en la ley.

En consecuencia, no prospera el cargo.

5. Nulidad del artículo 247 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012. Recaudo del tributo a nivel municipal.

Los apelantes señalan que el artículo 247 de la Ordenanza Nro. 22 de 2012 viola lo dispuesto en la Ley 1301 de 2009, toda vez que la extensión de la autonomía de la Asamblea Departamental a asuntos municipales, o inclusive del orden nacional, es un exceso de la facultad reglamentaria.

Sobre el particular, la Ley 1301 de 2009 señaló lo siguiente:

“Artículo 5. Autorízase a las Asambleas de los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, para que determinen las características, tarifas, hechos, actos administrativos u objetos del gravamen, excepciones y todos los demás asuntos referentes al uso y pago obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar y ejecutar en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés y sus respectivos municipios, en las entidades descentralizadas de unos y otros, y en las entidades nacionales con presencia en los departamentos anteriormente mencionados.

Artículo 6º Facúltese a los Concejos Municipales de los departamentos anteriormente mencionados, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 7. Autorízase a los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla “pro Desarrollo Universidad de la Amazonía”, en las actividades que se deban realizar en los departamentos anteriormente mencionados y en sus municipios, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en estos departamentos. (...)

“Artículo 11º Los recaudos por la venta de las estampillas, y el traslado oportuno de los recursos a la Universidad de la Amazonia, estarán a cargo de las Secretarías de Hacienda Departamentales y las Tesorerías Municipales de acuerdo a las Ordenanzas Departamentales y Acuerdos Municipales que los reglamenten y su control fiscal estará a cargo de la Contraloría General de la República. (...)” (Énfasis de la Sala).

Por su parte, la norma demandada de la Ordenanza Nro. 22 de 2012, estipuló:

“Artículo 247. Recaudo. El recaudo de los ingresos provenientes del uso de la estampilla Pro desarrollo de la Universidad de la Amazonía, se hará a través de las Oficinas de Tesorería o de las dependencias administrativas que hagan sus veces en los Departamentos, en los Institutos Descentralizados y en las entidades del Orden Nacional, Departamental o Municipal que funcionen en el Departamento de Amazonas, trasladando mensualmente los valores recaudados a la Tesorería General del Departamento, la cual dentro de los cinco (5) días siguientes, los transferirá a la Tesorería de la Universidad de la Amazonia”.

Como se observa, la ley creadora del tributo facultó a las Asambleas de los Departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, para reglamentar sobre el recaudo de la estampilla en esos departamentos y sus respectivos municipios. En concordancia con esto, la misma ley autorizó a los citados Departamentos para recaudar la estampilla “en las actividades que se deban realizar en los departamentos anteriormente mencionados y en sus municipios, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en estos departamentos”.



De manera que, la Asamblea Departamental del Amazonas estaba autorizada para reglamentar el recaudo de la estampilla, estableciendo esa función sobre las Oficinas de Tesorería o la dependencia que haga sus veces en los Departamentos, institutos descentralizados, entidades del orden nacional, departamental o municipal que funcionen en el Departamento del Amazonas. Así, la norma demandada no excedió la potestad reglamentaria, en la medida que desarrolló lo dispuesto en la ley.

Por lo expuesto, no prospera la apelación.

Condena en costas

Finalmente, en esta instancia, no se impondrá condena en costas porque se ventiló un asunto de interés público, conforme con lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

FALLA

1. **Confirmar** la sentencia proferida el 29 de junio de 2023, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A.
2. **Reconocer** personería al abogado Wilfredo Doria Márquez para actuar como apoderado de la Gobernación del Amazonas, de conformidad con el poder otorgado (SAMAI, índice 15).
3. Sin condena en costas en esta instancia.

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)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>