

**ESTAMPILLA PRO HOSPITAL UNIVERSITARIO EN CUNDINAMARCA - Creación. Tarifa / DECRETO 00951 DE 2002 - Los párrafos 5 y 6 son nulos porque el Gobernador de Cundinamarca reglamentó el destino de los recursos de la Estampilla Pro-hospitales Universitarios, la forma de distribuirlos y los requisitos para tener derecho a ellos, excediendo la Ordenanza 029 de 2001, que sólo lo facultó para reglamentar la liquidación y el recaudo del tributo / LIQUIDACION - Noción / FACULTAD PARA REGLAMENTAR LA LIQUIDACION DE IMPUESTOS - Alcance / RECAUDO - Noción / DISTRIBUCION DEL IMPUESTO - Es una etapa posterior a las de liquidación y recaudo del tributo**

La Ley 645 de 2001 autorizó a las Asambleas Departamentales a ordenar la emisión de estampillas *pro hospitales universitarios públicos* [...] La Asamblea Departamental de Cundinamarca expidió la Ordenanza 29 de 2001, en ejercicio de esa autorización legal, y ordenó la creación de la estampilla pro hospitales universitarios públicos. Mediante la Ordenanza 29 de 2001, la Asamblea Departamental fijó la tarifa en un dos por ciento de la cuantía de la operación respectiva, y autorizó al gobierno departamental para reglamentar lo pertinente a la liquidación y recaudo del impuesto de estampilla pro hospitales universitarios. Ahora bien, la acusación de la demanda consiste en que el Decreto 951 de 2002 fue más allá de dicha autorización, ya que no se limitó a reglamentar lo referente a la liquidación y el recaudo, sino que adoptó medidas en cuanto a la distribución del gravamen y específicamente en cuanto a los beneficiarios. Al respecto, la Sala considera que el Gobernador de Cundinamarca fue más allá de la autorización concedida en la Ordenanza 29 de 2001. En efecto, el parágrafo del artículo 1 de la Ordenanza 29 de 2001 no facultó al gobernador para establecer el destino que debía darse al impuesto recaudado, así como tampoco la forma de distribuirlo, ni los requisitos que debían cumplir los hospitales universitarios para tener derecho a dichos fondos. La facultad se concedió para reglamentar lo pertinente a la liquidación y recaudo. Liquidar es establecer el monto líquido, es decir la suma concreta a recaudar. En consecuencia, la reglamentación referida a la liquidación tiene que guardar relación directa con la forma de determinar el impuesto, la oportunidad en que se debe liquidar el impuesto, los mecanismos de verificación de las liquidaciones, etc. Y sobre la definición de "recaudo" se reitera que a partir de la interpretación gramatical y del sentido natural y obvio de la expresión «recaudo», la Sala advierte que *recaudar*, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa "cobrar o percibir dinero" [...] Doctrinariamente, el «recaudo» ha sido definido como «una función administrativa encaminada a la consecución del cumplimiento de la obligación de pago y, a su vez, constituye la etapa específica del subprocedimiento tributario en la cual la Administración realiza el cobro de la deuda tributaria y verifica el ingreso del tributo a las arcas estatales». De manera que, tanto la liquidación como el recaudo son etapas anteriores a la distribución (gasto público) de las sumas recibidas. En consecuencia, no puede entenderse dicha distribución como parte de las etapas de liquidación o recaudo, pues son claramente diferenciables [...]

**FUENTE FORMAL:** LEY 645 DE 2001 - ARTICULO 1 / ORDENANZA 29 DE 2001 ASAMBLEA DE CUNDINAMARCA - ARTICULO 1 PARAGRAFO

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 00951 DE 2002 (16 de julio) GOBERNACION DE CUNDINAMARCA - ARTICULO 2 PARRAFO 5 (Anulado) / DECRETO 00951 DE 2002 (16 de julio) GOBERNACION DE CUNDINAMARCA - ARTICULO 2 PARRAFO 6 (Anulado)

**NOTA DE RELATORIA:** La síntesis del caso es la siguiente: Se estudió la

legalidad de los párrafos 5 y 6 del artículo 2 del Decreto 0951 del 16 de julio de 2002, expedido por el Gobernador de Cundinamarca. La Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que anuló dichos párrafos al concluir que el citado mandatario excedió la facultad que le concedió la Asamblea Departamental, en la Ordenanza 29 de 2001, para reglamentar la liquidación y el recaudo de la Estampilla Pro-hospitales Universitarios del departamento. Al respecto la Sala señaló que la distribución del impuesto no hace parte de las etapas de liquidación o recaudo del mismo, de modo que la entidad competente para establecer el destino, los criterios para distribuir los recursos de la estampilla y los requisitos para que los hospitales universitarios tengan derecho a ellos es la asamblea departamental, que ostenta facultad impositiva, y no el gobernador, que carece de ella.

**ESTAMPILLA PRO HOSPITALES UNIVERSITARIOS PUBLICOS - Autorización legal. Destinación de recursos. Tarifa / ESTAMPILLA PRO HOSPITALES UNIVERSITARIOS PUBLICOS - Corresponde a las asambleas departamentales determinar sus características y los demás asuntos necesarios para establecerla en su territorio**

La Ley 645 de 2001 autorizó a las Asambleas Departamentales a ordenar la emisión de estampillas *pro hospitales universitarios públicos*. El artículo 2º estableció que las sumas recaudadas con la estampilla se destinarían principalmente a la inversión y mantenimiento de la planta física de los hospitales universitarios públicos, a la dotación, compra y mantenimiento de los equipos requeridos para el cumplimiento de las funciones propias de esas instituciones, y a la compra y mantenimiento de equipos para poner en funcionamiento áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento, y a inversión en personal especializado. La Ley 645 de 2001 también estableció que la tarifa que cobren los Departamentos, por concepto de la estampilla, no puede ser superior al 2% del valor de las operaciones gravadas, ni puede superar los seis mil millones de pesos por Departamento o el 10% del valor del presupuesto anual. Finalmente, la Ley 645 de 2001 autorizó a las Asambleas Departamentales para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y en los municipios de la respectiva jurisdicción departamental.

**FUENTE FORMAL:** LEY 645 DE 2001 - ARTICULO 1 / LEY 645 DE 2001 - ARTICULO 2

**DISTRIBUCION DE RECURSOS DE LA ESTAMPILLA PRO HOSPITAL UNIVERSITARIO EN CUNDINAMARCA - Como la Ley 645 de 2001 ni la Ordenanza 29 del mismo año fijaron los criterios para ello, le compete hacerlo a la asamblea departamental, que tiene facultad impositiva, y no al gobernador, que carece de ella / POTESTAD IMPOSITIVA TERRITORIAL - Se predica de las asambleas departamentales y los concejos municipales, no de los alcaldes y gobernadores, aunque éstos también sean elegidos por voto popular**

[...] es evidente que ni la Ley 645 de 2001 ni la Ordenanza 29 del mismo año fijaron reglas o criterios sobre la forma en que se habrían de distribuir los recursos entre los hospitales universitarios. Lo anterior es entendible si se tiene en cuenta que la redistribución de los ingresos tributarios, como ingresos corrientes, se sujetan, por regla general, a los planes y programas de desarrollo económico y social (artículo 300, numeral 3, C.P.). Ahora bien, en el caso concreto, la

Ordenanza 29 de 2001 dispuso que lo recaudado por concepto de la estampilla se debía girar al Fondo Departamental de Salud, en forma mensual, dentro de los primeros diez días del mes siguiente, previa presentación de la cuenta de cobro a la Secretaría de Hacienda, por parte de la Secretaría de Salud. También dispuso la norma que *“Si en algún mes del año, el hospital universitario **no ha comprometido la totalidad de los recursos girados**, estos se acumulan a los del mes siguiente, con el fin de ser ejecutados”* [...] En esa medida, solo restaba que la entidad territorial fijara los criterios para distribuir los recursos. Pero, para el efecto, la autoridad competente era la Asamblea Departamental, mas no el gobernador del Departamento, puesto que, como se precisó, la redistribución del ingreso corresponde a un fenómeno posterior al de la liquidación y recaudo del impuesto. En consecuencia, para la Sala, el decreto demandado sí se excedió en el ejercicio de las autorizaciones dadas por la Asamblea. Si fuere un decreto ordenanzal o se excedió en el ejercicio de la facultad reglamentaria, si fuere un mero reglamento. No es admisible el argumento expuesto por el Departamento de Cundinamarca en el sentido de que tanto la Asamblea Departamental como el Gobernador son instituciones administrativas de origen popular, argumento que pareciera insinuar que si la Asamblea puede adoptar decisiones en torno a la distribución del gravamen, también lo puede hacer el Gobernador. Es cierto que en materia impositiva respecto de tributos territoriales, las competencias están distribuidas entre el Congreso de la República y las entidades territoriales. Pero también es claro que respecto de estas últimas, la potestad impositiva se predica respecto de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. Ni los gobernadores, ni los alcaldes tienen esa potestad impositiva, así se trate de servidores elegidos mediante el sistema del voto popular (artículo 338, C.P.). Por la misma razón, tampoco puede sostenerse que el principio de autonomía territorial permitiría que el Gobernador Departamental adoptara decisiones sobre la forma de distribuir el impuesto. Es verdad que la sentencia C-227 declaró inexecutable la expresión “exclusivamente” del artículo 6 de la Ley 645 de 2001 [...] La Corte Constitucional consideró, pues, que la ley no podía señalar el destino del recaudo con la rigidez establecida en el artículo 6, sino que debía dejar un margen de acción *“a las autoridades del nivel territorial”*. Cuando la Corte Constitucional se refiere a las autoridades del nivel territorial, debe entenderse que alude a las Asambleas Departamentales, pues son dichas corporaciones las que tienen la facultad de adoptar el gravamen y señalar las características, tarifas y demás asuntos referentes al uso de la estampilla. Así lo establece el artículo 3 de la Ley 645 de 2001 [...] Entonces, no se puede invocar la autonomía territorial para deducir de ese principio que el Gobernador del Departamento pueda determinar los requisitos para distribuir el tributo y el destino que le deben dar las entidades hospitalarias beneficiarias, con independencia de lo previsto en la Ordenanza 29 de 2001 expedida por la Asamblea Departamental mediante la cual se adoptó el impuesto en virtud de que la ley autorizó su regulación. No existe ni en la Constitución Política ni en la ley, norma alguna que dé a los Gobernadores dicha atribución.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338 / LEY 645 DE 2001 - ARTICULO 1 / LEY 645 DE 2001 - ARTICULO 6

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la inexecutable parcial del artículo 6 de la Ley 645 de 2001 y la facultad impositiva de las entidades territoriales se cita la sentencia C-227 de 2 de abril de 2002 de la Corte Constitucional, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

**REQUISITOS PARA ACCEDER A LA DISTRIBUCION DE RECURSOS DE LA ESTAMPILLA PRO HOSPITAL UNIVERSITARIO - La Ley 1164 de 2007 no los**

**establece ni faculta a los gobernadores para fijarlos / DESTINACION DE RECURSOS DE LA ESTAMPILLA PRO HOSPITAL UNIVERSITARIO - En virtud de la sentencia C-227 de 2002, no es rígida, de modo que las asambleas departamentales pueden destinar los fondos a fines distintos a los que prevé la Ley 645 de 2001**

[...] en cuanto al contenido del Decreto 951, la Sala observa que en el párrafo 5 del artículo 2 se dice que una vez se hayan recaudado los recursos, el Fondo Departamental de Salud los deberá entregar a los hospitales universitarios que acrediten tener programas de especialización y residencia y que expidan títulos de pos grado. Añade la norma que esos programas deben ser desarrollados a través de convenios celebrados con entidades que tengan aprobación del Ministerio de Educación y en programas aprobados por el ICFES. El Departamento de Cundinamarca alegó que exigir ese requisito no es un capricho departamental, sino el cumplimiento de la ley, ya que el parágrafo segundo del artículo 13 de la Ley 1164 de 2007 exige cierto grado de complejidad en los hospitales y en los servicios de pregrado y de posgrado para que puedan operar. Al respecto, la Sala debe señalar que, en primer lugar, la norma citada por el demandado, es posterior a la fecha de expedición del acto acusado. Mal podría, en consecuencia, invocarse como norma de atribución de competencia, una norma que, en el momento en que el funcionario ejerció dicha competencia, aún no existía. Adicionalmente, la Sala observa que esa norma no le da a los Gobernadores Departamentales la atribución de exigir los requisitos a que alude el acto demandado [...] Como se puede apreciar, el artículo 13 de la Ley 1164 de 2007, luego de definir lo que se debe entender por *"hospital universitario"*, establece ciertos requisitos mínimos de operación. Esa norma no hace alusión alguna a la financiación o al aporte de recursos provenientes de la estampilla pro hospitales universitarios, ni de ninguna otra fuente tributaria. En otras palabras, no existe conexión alguna entre el cumplimiento de los requisitos exigidos en esa norma y el acceso a los recursos originados en la estampilla mencionada. En conclusión, la Ley 645 de 2001 dispuso que el producto de las recaudaciones hechas por cada Departamento mediante el uso de la estampilla tenía como destinación la señalada en el artículo 2 [...] En virtud de las consideraciones hechas en la sentencia C-227, quedó claro que esa destinación no es rígida y, por ende, no se excluye la posibilidad de que las entidades territoriales puedan darle otro destino a los recursos. Pero para ello, debe ser la Asamblea Departamental la que así lo determine. En el caso bajo estudio, la Asamblea Departamental de Cundinamarca decidió que el destino de tales recursos era el mismo señalado en la Ley 645. Solamente agregó que debían tenerse en cuenta los planes y proyectos presentados por los Hospitales a la Gobernación del Departamento, por intermedio de la Secretaría de Salud. No podía, en consecuencia, el Gobernador del Departamento variar el criterio señalado en la Ley 645 y acogido por la Asamblea Departamental en la Ordenanza 29 de 2001.

**FUENTE FORMAL:** LEY 645 DE 2001 - ARTICULO 2 / LEY 645 DE 2001 - ARTICULO 6 / LEY 1164 DE 2007 - ARTICULO 13

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá D.C., trece (13) de diciembre de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00057-02(17880)**

**Actor: EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN RAFAEL DE GIRARDOT**

**Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**

## **FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el Departamento de Cundinamarca contra la sentencia del 8 de mayo de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que decidió:

*“PRIMERO. DECLÁRASE la nulidad de los párrafos 5° y 6° del artículo 2° del Decreto No. 0951 de 16 de julio de 2002 expedido por el Gobernador de Cundinamarca, que disponen:  
(...)”.*

## **DEMANDA**

El texto de la norma acusada es el siguiente<sup>1</sup>:

### **“DECRETO NÚMERO 00951 DE 2002 (16 JUL. 2007)**

*Por el cual se reglamenta lo pertinente a la liquidación y recaudo de la estampilla Pro – Hospitales Universitarios de Cundinamarca*

**EL GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA**  
*en uso de sus atribuciones legales, en especial la conferida en el Parágrafo de la Ordenanza 29 de 2001, y*

(...)

### **DECRETA:**

(...)

#### **ARTÍCULO 2o.-MONTO, RECAUDO, ADMINISTRACIÓN Y CONTROL.**

**MONTO.** *La emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios de Cundinamarca, será hasta por la suma de seis mil millones de pesos (6.000.000.000.00) anuales.*

**RECAUDO.** *El recaudo de las tarifas a las que se refiere el presente decreto, podrá exigirse por medio de descuento en la orden de pago o recibo de caja,*

<sup>1</sup> Para mayor claridad, se transcribe todo el artículo 2 y se subraya la parte acusada.

siempre y cuando se cumpla con seguridad y eficacia el objeto de la Ley y la Ordenanza de creación y se controlen adecuadamente los topes autorizados.

A cargo de la Tesorería General del Departamento estará el recaudo de la tarifa de que trata el presente decreto. Para el efecto, esta dependencia abrirá una cuenta bancaria donde deberá consignar los ingresos por este concepto, con el fin de girarlos al Fondo Departamental de Salud, en forma mensual, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente, previa presentación de la cuenta de cobro a la Secretaría de Hacienda, por parte de la Secretaría de Salud.

Si en algún mes del año, el hospital universitario no ha comprometido la totalidad de los recursos girados, estos se acumulan a los del mes siguiente, con el fin de ser ejecutados.

En los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de estos recursos, el Fondo Departamental de Salud los distribuirá y girará a los hospitales del departamento que acrediten la naturaleza jurídica universitaria, determinada en sus actos de creación, y que cumplan con los requisitos de contar con programas de especialización y residencia y con expedición de títulos de post grado en las diferentes especialidades médicas, desarrollados a través de convenios docente - asistenciales vigentes, celebrados con entidades que ostenten aprobación ante el Ministerio de Educación y en programas aprobados por el ICFES.

La distribución de los recursos se hará proporcionalmente al número de programas de posgrado vigentes en los Hospitales que cumplan con los requisitos de acreditación universitaria al momento de asignarse los recursos de la estampilla pro-hospitales universitarios”.

(...)

La demandante, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, citó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 1 y 2 de la Ley 645 de 2001.
- Artículo 4 de la Ordenanza 29 de 2001.

El concepto de la violación se sintetiza así:

#### **1) Falta de competencia del funcionario que expidió el acto**

El Hospital San Rafael de Girardot, parte demandante en el proceso, explicó que la Ordenanza 029 de 2001, expedida por la Asamblea Departamental de Cundinamarca, facultó al gobierno departamental para reglamentar lo pertinente a la liquidación y recaudo de la estampilla, pero no para designar los beneficiarios de los recursos recaudados.

Dijo que los beneficiarios de la estampilla fueron claramente señalados en la Ley 645 de 2001 y en el artículo 4 de la Ordenanza 29, y que eran los hospitales universitarios del Departamento de Cundinamarca, definidos en el artículo 3 de la Ley 735 de 2002. Que tales hospitales beneficiarios accederían a los recursos provenientes de la estampilla, de acuerdo con los planes y proyectos presentados por el hospital respectivo a la Gobernación del Departamento – Secretaría de Salud.

Que, en consecuencia, el gobierno departamental expidió el decreto demandado sin tener facultad para el efecto, puesto que modificó los criterios fijados por el Congreso de la República y por la Asamblea Departamental de Cundinamarca para identificar a los beneficiarios de la estampilla.

Que también son nulas las reglas demandadas puesto que el Gobernador de Cundinamarca modificó la distribución del impuesto y, por ende, limitó la asignación de los recursos a los hospitales universitarios que tuvieran programas de posgrado y especializaciones, y que excluyó a los hospitales universitarios que tuvieran convenios docente – asistenciales para programas de pregrado en el área de la salud con universidades públicas. Que, adicionalmente, condicionó la asignación de recursos al número de programas de posgrado o especialización que ofrecieran los hospitales, siendo que la asignación de recursos estaba supeditada a los planes y proyectos presentados por el hospital al gobierno departamental.

Pidió que se declarara la nulidad del decreto acusado por violación de la facultad reglamentaria.

## **2) Violación de normas superiores**

Dijo el hospital demandante que la Ley 645 de 2001 y la Ordenanza 029 del mismo año condicionaron el derecho a acceder a los recursos recaudados mediante la estampilla pro hospitales universitarios a que el hospital sea universitario. Que se entiende por tal, según el artículo 3 de la Ley 735 de 2002, toda institución prestadora de servicios de salud que mediante un convenio docente asistencial, utiliza sus instalaciones para las prácticas de los estudiantes de las universidades oficiales y privadas de salud, sin importar si se trata de prácticas de pre grado, pos grado, especialización o maestría. Que,

adicionalmente, los hospitales solo debían presentar ante el gobierno departamental los planes o los proyectos de inversión de los recursos.

Que el Decreto 951 de 2002 demandado varió las condiciones para acceder a los recursos que provienen de la estampilla pro hospitales, pues estableció requisitos no exigidos, como el de que los hospitales tuvieran convenios vigentes para programas de posgrado o especialización.

### **SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

Mediante auto del 30 de agosto de 2007<sup>2</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decretó la suspensión provisional de las disposiciones demandadas, medida que fue confirmada por esta Corporación mediante auto del 17 de abril de 2008<sup>3</sup>.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El **Departamento de Cundinamarca** se opuso a las pretensiones de la demanda<sup>4</sup>, con fundamento en los siguientes argumentos:

Justificó que la condición de exigir a los hospitales universitarios la acreditación de programas de posgrado para tener derecho a los recursos derivados de la estampilla pro hospitales universitarios públicos no era una condición caprichosa del gobierno departamental. Que, por el contrario, esa condición se fundamentaba en el párrafo segundo del artículo 13 de la Ley 1164 de 2007, que exige cierto grado de complejidad a las instituciones hospitalarias y a los servicios de educación en medicina en pregrado y posgrado.

Explicó que conforme con el artículo 2 de la Ley 645 de 2001, los recursos derivados de las estampillas se deben destinar, principalmente, a la inversión y mantenimiento de la planta física de los hospitales universitarios, a la dotación, compra y mantenimiento de los equipos requeridos para el cumplimiento de las funciones de esos hospitales, así como para la compra y mantenimiento de

---

<sup>2</sup> Fls. 58 a 65, c.p.

<sup>3</sup> Fls. 95 a 103, c.p.

<sup>4</sup> Fls. 108 a 118 c.p.

equipos de laboratorio, científicos y tecnológicos, e inversión en personal especializado.

Que, en el mismo sentido, la Ordenanza 29 de 2001 dispuso que lo recaudado por concepto de la estampilla pro hospitales universitarios se destinaría exclusivamente para los fines establecidos en la Ley 645 de 2001. Pero que, la Corte Constitucional, en sentencia C-227, del 2 de abril de 2002, declaró inexecutable la palabra “exclusivamente”, del artículo 6 de la Ley 645 de 2001, ya que vulneraba la autonomía de las entidades territoriales.

De manera que, para el Departamento de Cundinamarca, el Decreto 951 de 2002 no se expidió en exceso de las facultades reglamentarias de la Ordenanza 29 de 2001, ni en contravía de la Ley 645 de 2001. Que, por el contrario, el decreto se expidió en ejercicio de la autonomía fiscal y administrativa que tienen las entidades territoriales para administrar los tributos, a efectos de ejercer el control de los recursos entregados y verificar su correcta utilización. Lo mismo, que para incentivar la competitividad académica y científica de los hospitales universitarios del Departamento.

#### **Excepción de inepta demanda**

El Departamento de Cundinamarca invocó la excepción de inepta demanda que, a su juicio, se configuró porque la Empresa Social del Estado Hospital San Rafael de Girardot confirió poder para demandar la nulidad de los párrafos quinto y sexto del artículo 2 del Decreto 951 de 2002, expedido por el Gobernador de Cundinamarca, pero que en la demanda se demandaron los párrafos sexto y séptimo, cuyo texto, tal como fue transcrito en la demanda, no corresponde al tenor literal de la norma demandada.

Que ese error de transcripción de la norma demandada también se cometió en el auto que decretó la suspensión provisional.

#### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal decretó la nulidad de los párrafos 5 y 6 del artículo 2 del Decreto 951 de 16 de julio de 2002, expedido por el Gobernador de Cundinamarca, por las razones que se resumen a continuación.

### **Excepción de inepta demanda**

El Tribunal dijo que no había lugar a declarar probada la excepción. Invocó el auto proferido por esta Corporación el 17 de abril de 2008<sup>5</sup>, mediante el cual se resolvió el recurso de apelación contra el auto admisorio de la demanda en cuanto al decreto de la medida de suspensión provisional de las disposiciones acusadas. En dicha providencia, el Tribunal consideró que, a pesar de la diferencia entre lo expresado en el poder y lo consignado en la demanda respecto de los párrafos cuya nulidad se solicitaba, no se configuraba la excepción de inepta demanda por cuanto se trataba de un error en cuanto al conteo de los párrafos, pero que era clara la intención del hospital demandante.

### **Causales de nulidad**

Respecto del fondo del asunto, el Tribunal consideró que el Decreto 951 de 2002, mediante el cual el Gobernador del Departamento de Cundinamarca reglamentó la estampilla pro hospitales públicos, le debe subordinación a la Ley 645 de 2001 y a la Ordenanza 29 de 2001.

Que el Gobernador solo estaba facultado para reglamentar la liquidación y recaudo de la estampilla. Que no podía regular otros aspectos diferentes, como la distribución de los recursos obtenidos por ese concepto, como en efecto lo hizo mediante los párrafos demandados del Decreto 951 de 2002.

Adicionalmente, dijo el Tribunal que de una interpretación armónica de la Ley 645 de 2001, la Ley 735 de 2002 y la Ordenanza 29 de 2001, se deduce que la estampilla está destinada a financiar a los hospitales universitarios públicos, entendidos como *“instituciones prestadoras de servicios de salud que mediante un convenio docente asistencial, utiliza sus instalaciones para las prácticas de los estudiantes de las universidades oficiales y privadas en el área de la salud”*, y que, por ende, el gobierno departamental excedió la facultad reglamentaria al adicionar requisitos no previstos en las normas superiores en que debía fundamentarse el decreto, como el previsto en el párrafo 5 del Decreto 951 de 2002, consistente en *“contar con programas de especialización y residencia y con*

---

<sup>5</sup> Fls. 95 a 103, c.p.

*expedición de título de post-gradados en las diferentes especialidades médicas, desarrollados a través de convenios docente-asistenciales vigentes”.*

Para el Tribunal, el párrafo 6 del artículo 2 del Decreto 951 de 2002 varió los criterios de distribución de lo recaudado por concepto de la estampilla pro hospitales universitarios, contemplados en el artículo 4 de la Ordenanza 29 de 2001 al establecer que los recursos se distribuirían proporcionalmente al número de programas de posgrado que ofrecieran los hospitales. Para el Tribunal, la Ley 645 de 2001 y la Ordenanza 29 de 2001 sólo previeron que la distribución se haría de conformidad con los planes y proyectos presentados por los hospitales, mientras que el Decreto acusado condicionó el derecho de percibir los recursos al número de programas de pos grado que ofrecieran los hospitales.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

El Departamento de Cundinamarca apeló la sentencia de primera instancia, pues insistió en que el gobierno departamental no podía limitarse a reglamentar sobre la liquidación y recaudo de la estampilla pro hospitales universitarios. Que era necesario exigir a los hospitales que acreditaran la naturaleza de hospital universitario que exige la Ley 1164 de 2007 como presupuesto para funcionar como IPS.

En cuanto a la condición de acreditar programas de pos grado, reiteró que esa es una exigencia que se deriva del parágrafo 2 del artículo 13 de la Ley 1164 de 2007, pues esa norma exige cierto grado de complejidad en las instituciones de salud y en los pre grados y pos grados.

Y en cuanto a la destinación del tributo recaudado, reiteró que la Corte Constitucional declaró inexecutable el vocablo “*exclusivamente*” del artículo 6 de la Ley 645 de 2001, por vulnerar la autonomía de las entidades territoriales.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El Hospital demandante guardó silencio.

El **Departamento de Cundinamarca** reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

## CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El representante **del Ministerio Público** pidió que se confirmara la sentencia apelada, con fundamento en los siguientes razonamientos:

Para el Ministerio Público, la declaratoria de inexecutable del vocablo “*exclusivamente*” del artículo 6 de la Ley 645 de 2001, no puede producir la consecuencia de habilitar al Gobernador del Departamento de Cundinamarca para exigir a los hospitales universitarios que cuenten con programas de especialización y residencia, ni para determinar que la distribución de los recursos provenientes de la estampilla se haga proporcionalmente al número de programas de pos grado, ya que tanto la Ordenanza 29 de 2001, como la Ley 645 del mismo año, contemplan que dicha distribución debe hacerse de acuerdo con los planes y proyectos presentados por los hospitales a la Gobernación del Departamento – Secretaría de Salud.

Precisó que el párrafo del artículo 1 de la Ordenanza 29 de 2001 autorizó al gobierno departamental para reglamentar lo pertinente a la liquidación y recaudo de la estampilla. Que, por ende, al haberse reglamentado la distribución de los recursos, el acto acusado fue más de allá de dichas facultades.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir si son nulos los párrafos 5 y 6 del artículo 2 del Decreto 951 del 16 de julio de 2002, expedido por el Gobernador de Cundinamarca.

### **Único cargo. Violación de normas superiores**

El cargo planteado en la demanda consiste en que el Decreto 951 de 2002, expedido por el Gobernador de Cundinamarca, es violatorio de la Ley 645 de 2001 y de la Ordenanza 029 de 2001, expedida por la Asamblea Departamental de Cundinamarca. Dicha violación consistiría en lo siguiente:

- i) Haber “excedido”, por parte del Gobernador de Cundinamarca la facultad reglamentaria, por cuanto el párrafo del artículo 1 de la Ordenanza 029 de 2001 solamente autorizó al gobierno departamental para reglamentar lo pertinente a la liquidación y recaudo de la estampilla, y no lo pertinente a su distribución.
- ii) Haberse violado lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley 645 de 2001 y en el artículo 4 de la Ordenanza 029 del mismo año, debido a que dichas normas establecen que los beneficiarios de la estampilla son los hospitales universitarios sin importar que tengan o no programas de posgrado. El Decreto acusado determinó como requisito que el hospital tuviera dichos programas de posgrado.

Para resolver, la Sala considera:

La Ley 645 de 2001 autorizó a las Asambleas Departamentales a ordenar la emisión de estampillas **pro hospitales universitarios públicos**.<sup>6</sup> El artículo 2º estableció que las sumas recaudadas con la estampilla se destinarían principalmente a la inversión y mantenimiento de la planta física de los hospitales universitarios públicos, a la dotación, compra y mantenimiento de los equipos requeridos para el cumplimiento de las funciones propias de esas instituciones, y a la compra y mantenimiento de equipos para poner en funcionamiento áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento, y a inversión en personal especializado.

La Ley 645 de 2001 también estableció que la tarifa que cobren los Departamentos, por concepto de la estampilla, no puede ser superior al 2% del valor de las operaciones gravadas, ni puede superar los seis mil millones de pesos por Departamento o el 10% del valor del presupuesto anual.

Finalmente, la Ley 645 de 2001 autorizó a las Asambleas Departamentales para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y en los municipios de la respectiva jurisdicción departamental.

---

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 1o.** Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla **Pro-Hospitales Universitarios Públicos**.

La Asamblea Departamental de Cundinamarca expidió la Ordenanza 29 de 2001, en ejercicio de esa autorización legal, y ordenó la creación de la estampilla pro hospitales universitarios públicos.

Mediante la Ordenanza 29 de 2001, la Asamblea Departamental fijó la tarifa en un dos por ciento de la cuantía de la operación respectiva, y autorizó al gobierno departamental para reglamentar lo pertinente a la liquidación y recaudo del impuesto de estampilla pro hospitales universitarios.

Ahora bien, la acusación de la demanda consiste en que el Decreto 951 de 2002 fue más allá de dicha autorización, ya que no se limitó a reglamentar lo referente a la liquidación y el recaudo, sino que adoptó medidas en cuanto a la distribución del gravamen y específicamente en cuanto a los beneficiarios.

Al respecto, la Sala considera que el Gobernador de Cundinamarca fue más allá de la autorización concedida en la Ordenanza 29 de 2001.

En efecto, el párrafo del artículo 1 de la Ordenanza 29 de 2001 no facultó al gobernador para establecer el destino que debía darse al impuesto recaudado, así como tampoco la forma de distribuirlo, ni los requisitos que debían cumplir los hospitales universitarios para tener derecho a dichos fondos.

La facultad se concedió para reglamentar lo pertinente a la liquidación y recaudo. Liquidar es establecer el monto líquido, es decir la suma concreta a recaudar. En consecuencia, la reglamentación referida a la liquidación tiene que guardar relación directa con la forma de determinar el impuesto, la oportunidad en que se debe liquidar el impuesto, los mecanismos de verificación de las liquidaciones, etc. Y sobre la definición de “recaudo” se reitera<sup>7</sup> que a partir de la interpretación gramatical y del sentido natural y obvio<sup>8</sup> de la expresión «recaudo», la Sala advierte que *recaudar*, según el Diccionario de la Real Academia Española, significa “*cobrar o percibir dinero*”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 28 de agosto de 2013.M.P. Dra. Martha Briceño de Valencia.

<sup>8</sup> Código Civil. Artículos 27 y 28.

<sup>9</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es)

Ahora bien, desde un punto de vista jurisprudencial, esta Sala se ha pronunciado en relación con el recaudo, así:

*«Sobre el particular, ha sido jurisprudencia de la Sala, que la reglamentación pertinente a la regulación del procedimiento para el exacto **recaudo**, fiscalización, control y aún la ejecución coactiva del tributo y en general del establecimiento de los reglamentos necesarios para su determinación individual, **son aspectos que corresponden a un fenómeno posterior y distinto al de su creación, como lo es el de su pago**. Esto es, a la **tarea de cobrar y permitir que se materialice lo previsto en la ley, a efecto de arbitrar los recursos de que se trata como propios del nivel territorial**, materias para las cuales opera la autonomía territorial de las citadas entidades, a las que se reconoce competencia propia para expedir los acuerdos que garanticen el efectivo control y recaudo de sus gravámenes, conforme a la competencia administrativa o de gestión otorgada por la Carta, para “administrar los recursos” (art. 287 - 3), en la forma como se expresó entre otros, en fallo del 22 de noviembre de 1986, exp. 8005»<sup>10</sup>. (Negrillas fuera de texto)*

Doctrinariamente, el «recaudo» ha sido definido como «una función administrativa encaminada a la consecución del cumplimiento de la obligación de pago y, a su vez, constituye la etapa específica del subprocedimiento tributario en la cual la Administración realiza el cobro de la deuda tributaria y verifica el ingreso del tributo a las arcas estatales»<sup>11</sup>.

De manera que, tanto la liquidación como el recaudo son etapas anteriores a la distribución (gasto público) de las sumas recibidas. En consecuencia, no puede entenderse dicha distribución como parte de las etapas de liquidación o recaudo, pues son claramente diferenciables.

Sin embargo, es evidente que ni la Ley 645 de 2001 ni la Ordenanza 29 del mismo año fijaron reglas o criterios sobre la forma en que se habrían de distribuir los recursos entre los hospitales universitarios. Lo anterior es entendible si se tiene en cuenta que la redistribución de los ingresos tributarios, como ingresos corrientes, se sujetan, por regla general, a los planes y programas de desarrollo económico y social (artículo 300, numeral 3, C.P.).

Ahora bien, en el caso concreto, la Ordenanza 29 de 2001 dispuso que lo recaudado por concepto de la estampilla se debía girar al Fondo Departamental de Salud, en forma mensual, dentro de los primeros diez días del mes siguiente, previa presentación de la cuenta de cobro a la Secretaría de Hacienda, por parte

<sup>10</sup> Sentencia del 13 de junio de 1997, Exp. 7715, M.P. Dr. Julio E. Correa Restrepo

<sup>11</sup> Piza Rodríguez, Julio Roberto. Curso de Derecho Tributario, procedimiento y régimen sancionatorio. Universidad Externado de Colombia : Bogotá, 2010, p. 692.

de la Secretaría de Salud. También dispuso la norma que *“Si en algún mes del año, el hospital universitario **no ha comprometido la totalidad de los recursos girados**, estos se acumulan a los del mes siguiente, con el fin de ser ejecutados”*.

La Sala no tiene elementos de juicio para analizar la naturaleza jurídica del Fondo Departamental de Salud puesto que en el expediente no reposan las normas de carácter departamental que permitan analizar ese aspecto. Así mismo, tampoco puede cuestionar o dudar que los recursos que se giran a ese Fondo no se rijan por los planes y programas de desarrollo del Departamento de Cundinamarca que, por supuesto, prevén la inversión en salud pública. Por el contrario, dado que la demandante no cuestionó o probó que el decreto demandado violara normas relativas al presupuesto de las entidades territoriales, la Sala parte del hecho de que los recursos procedentes de las estampillas llegan al Fondo Departamental de Salud después de haber cumplido las normas de apropiación y programación presupuestal pertinentes.

En esa medida, solo restaba que la entidad territorial fijara los criterios para distribuir los recursos. Pero, para el efecto, la autoridad competente era la Asamblea Departamental, mas no el gobernador del Departamento, puesto que, como se precisó, la redistribución del ingreso corresponde a un fenómeno posterior al de la liquidación y recaudo del impuesto.

En consecuencia, para la Sala, el decreto demandado sí se excedió en el ejercicio de las autorizaciones dadas por la Asamblea. Si fuere un decreto ordenanzal o se excedió en el ejercicio de la facultad reglamentaria, si fuere un mero reglamento.

No es admisible el argumento expuesto por el Departamento de Cundinamarca en el sentido de que tanto la Asamblea Departamental como el Gobernador son instituciones administrativas de origen popular, argumento que pareciera insinuar que si la Asamblea puede adoptar decisiones en torno a la distribución del gravamen, también lo puede hacer el Gobernador. Es cierto que en materia impositiva respecto de tributos territoriales, las competencias están distribuidas entre el Congreso de la República y las entidades territoriales. Pero también es claro que respecto de estas últimas, la potestad impositiva<sup>12</sup> se predica respecto de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. Ni los gobernadores,

---

<sup>12</sup> Potestad impositiva como poder de crear un tributo y fijar sus elementos básicos.

ni los alcaldes tienen esa potestad impositiva, así se trate de servidores elegidos mediante el sistema del voto popular (artículo 338, C.P.).

Por la misma razón, tampoco puede sostenerse que el principio de autonomía territorial permitiría que el Gobernador Departamental adoptara decisiones sobre la forma de distribuir el impuesto. Es verdad que la sentencia C-227<sup>13</sup> declaró inexecutable la expresión “exclusivamente” del artículo 6 de la Ley 645 de 2001.

Dijo la Corte:

*“Sin embargo, no ocurre lo mismo con el contenido del artículo 6º, en el cual se expresa que ‘el recaudo de estas estampillas se destinará exclusivamente para lo establecido en el artículo 2º...’. La expresión ‘exclusivamente’ es contraria a la finalidad expuesta en el artículo 2º de la ley acusada y afecta indebidamente la capacidad de decisión que la Carta reconoce a las autoridades del nivel territorial, razón por la cual se declarará la inexecutable de este vocablo”.*

La Corte Constitucional consideró, pues, que la ley no podía señalar el destino del recaudo con la rigidez establecida en el artículo 6, sino que debía dejar un margen de acción “a las autoridades del nivel territorial”.

Cuando la Corte Constitucional se refiere a las autoridades del nivel territorial, debe entenderse que alude a las Asambleas Departamentales, pues son dichas corporaciones las que tienen la facultad de adoptar el gravamen y señalar las características, tarifas y demás asuntos referentes al uso de la estampilla. Así lo establece el artículo 3 de la Ley 645 de 2001:

*“ARTÍCULO 3º. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen **Hospitales Universitarios Públicos** para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos”.*

La Corte Constitucional, en sentencia<sup>14</sup> citada en la C-227 de 2001, alude al principio de legalidad así:

*“Bajo esta perspectiva el Congreso de la República aparece como el órgano soberano en materia impositiva. Vale decir, el Congreso a través de ley crea los tributos de estirpe nacional o territorial, pudiendo frente a estos últimos fijar unos parámetros que le permitan a las asambleas y concejos decretarlos*

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-227, del 2 de abril de 2002, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-711 de 2001, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería.

*dentro de sus respectivas jurisdicciones. Sin perjuicio, claro es, de las facultades reglamentarias que con arreglo a la Constitución y la ley correspondan a las asambleas y concejos”.*

Entonces, no se puede invocar la autonomía territorial para deducir de ese principio que el Gobernador del Departamento pueda determinar los requisitos para distribuir el tributo y el destino que le deben dar las entidades hospitalarias beneficiarias, con independencia de lo previsto en la Ordenanza 29 de 2001 expedida por la Asamblea Departamental mediante la cual se adoptó el impuesto en virtud de que la ley autorizó su regulación. No existe ni en la Constitución Política ni en la ley, norma alguna que dé a los Gobernadores dicha atribución.

Ahora bien, en cuanto al contenido del Decreto 951, la Sala observa que en el párrafo 5 del artículo 2 se dice que una vez se hayan recaudado los recursos, el Fondo Departamental de Salud los deberá entregar a los hospitales universitarios que acrediten tener programas de especialización y residencia y que expidan títulos de pos grado. Añade la norma que esos programas deben ser desarrollados a través de convenios celebrados con entidades que tengan aprobación del Ministerio de Educación y en programas aprobados por el ICFES.

El Departamento de Cundinamarca alegó que exigir ese requisito no es un capricho departamental, sino el cumplimiento de la ley, ya que el párrafo segundo del artículo 13 de la Ley 1164 de 2007 exige cierto grado de complejidad en los hospitales y en los servicios de pregrado y de posgrado para que puedan operar.

Al respecto, la Sala debe señalar que, en primer lugar, la norma citada por el demandado, es posterior a la fecha de expedición del acto acusado. Mal podría, en consecuencia, invocarse como norma de atribución de competencia, una norma que, en el momento en que el funcionario ejerció dicha competencia, aún no existía. Adicionalmente, la Sala observa que esa norma no le da a los Gobernadores Departamentales la atribución de exigir los requisitos a que alude el acto demandado.

En efecto, la Ley 1164, disponía<sup>15</sup>:

---

<sup>15</sup> Modificada por la Ley 1438 de 2011.

*“ARTÍCULO 13. DE LA CALIDAD EN LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN EN EL ÁREA DE LA SALUD. El Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, definirá y mantendrá actualizados los criterios de calidad, para el registro calificado y acreditación de los programas de formación en el área de la salud.*

*(...)*

*PARÁGRAFO 2o. El hospital Universitario es una Institución Prestadora de Servicios de salud que proporciona entrenamiento universitario y es reconocido por ser hospital de enseñanza y práctica supervisada por autoridades académicas competentes y que ofrece formación y atención médica en cada uno de los niveles de complejidad. El hospital está comprometido con las funciones esenciales de la Universidad, cuales son formación, investigación y extensión. El Hospital Universitario es un escenario de práctica con características especiales por cuanto debe cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:*

*a) Manifestar explícitamente dentro de su misión y objetivos, su vocación docente e investigativa;*

*b) Estar debidamente habilitado y acreditado, de acuerdo con el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad y mantener esta condición durante la ejecución de los convenios de docencia-servicios;*

*c) Disponer de una capacidad instalada, recurso humano especializado y una tecnología acorde con el desarrollo de las ciencias de la salud y los requerimientos de formación de personal de salud establecidos;*

*d) Tener convenios o contratos de prácticas formativas con instituciones de educación superior legalmente reconocidas que cuenten con programas en salud acreditados;*

*e) Garantizar la acción conjunta del personal y la utilización de su tecnología hospitalaria y educativa; para que desarrollen el componente de prácticas formativas de los programas de pre y posgrado de las diferentes disciplinas del área de la salud proporcional al número de estudiantes recibido y dentro del marco del convenio docencia-servicio;*

*f) Contar con servicios que permitan desarrollar los programas docentes de pregrado y posgrado, mínimo con las especialidades médicas básicas y todas las que correspondan a las prioridades de salud pública del país;*

*g) Cumplir con todos los criterios de evaluación de las prácticas formativas establecidos por la autoridad competente;*

*h) Actuar como centro de referencia para redes de servicios departamentales o nacionales y distritales;*

*i) Obtener y mantener reconocimiento permanente nacional y/o internacional de las investigaciones que realice la entidad, como contribución a la resolución de los problemas de salud de la población de acuerdo a la reglamentación que para tal efecto se expida y contar con la vinculación de por lo menos un grupo de investigación reconocido por Colciencias;*

*j) Incluir procesos orientados a la formación investigativa de los estudiantes y contar con publicaciones y otros medios de información propios que permitan la participación y difusión de aportes de sus grupos de investigación;*

*k) Para el ofrecimiento de programas de especialidades médico quirúrgicas establecerá los requisitos de vinculación de docentes que garanticen la idoneidad y calidad científica, académica e investigativa;*

*l) Disponer de espacios para la docencia y la enseñanza adecuadamente equipados, que correspondan a sus objetivos de formación y al número de estudiantes.*

*El Hospital dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio, descanso y bienestar dentro de la Institución como en sus escenarios de práctica”.*

Como se puede apreciar, el artículo 13 de la Ley 11647 de 2007, luego de definir lo que se debe entender por “*hospital universitario*”, establece ciertos requisitos mínimos de operación. Esa norma no hace alusión alguna a la financiación o al aporte de recursos provenientes de la estampilla pro hospitales universitarios, ni de ninguna otra fuente tributaria. En otras palabras, no existe conexión alguna entre el cumplimiento de los requisitos exigidos en esa norma y el acceso a los recursos originados en la estampilla mencionada.

En conclusión, la Ley 645 de 2001 dispuso que el producto de las recaudaciones hechas por cada Departamento mediante el uso de la estampilla tenía como destinación la señalada en el artículo 2, esto es:

- Inversión y mantenimiento de planta física.
- Dotación, compra y mantenimiento de equipos requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir adecuadamente con las funciones propias de las instituciones
- Compra y mantenimiento de equipos para poner en funcionamiento áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento
- Inversión en personal especializado.

En virtud de las consideraciones hechas en la sentencia C-227, quedó claro que esa destinación no es rígida y, por ende, no se excluye la posibilidad de que las entidades territoriales puedan darle otro destino a los recursos.

Pero para ello, debe ser la Asamblea Departamental la que así lo determine. En el caso bajo estudio, la Asamblea Departamental de Cundinamarca decidió que el destino de tales recursos era el mismo señalado en la Ley 645. Solamente agregó que debían tenerse en cuenta los planes y proyectos presentados por los

Hospitales a la Gobernación del Departamento, por intermedio de la Secretaría de Salud.

No podía, en consecuencia, el Gobernador del Departamento variar el criterio señalado en la Ley 645 y acogido por la Asamblea Departamental en la Ordenanza 29 de 2001.

Ante la probada violación de las normas superiores, se imponía la declaratoria de nulidad y, en consecuencia, se confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

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.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**  
Presidenta de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**