

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL EN TRÁMITE LEGISLATIVO-Cumplimiento en norma que estableció un aporte anual de la Nación a la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca

La Sala Plena estima que la norma objeto de control no desconoció los artículos 151 y 334 de la Constitución. Lo anterior porque, en el curso del trámite legislativo, se observaron debidamente las normas orgánicas referentes al impacto fiscal de las leyes, se discutió el concepto del MHCP y hubo deliberación efectiva tanto de medios como de resultados sobre las consecuencias económicas de la propuesta inicial de los congresistas. De hecho –y a pesar de no estar obligado a ello– el Congreso modificó el alcance de su propuesta inicial con fundamento en la recomendación del Gobierno (tabla 6). En consecuencia, la Sala Plena de la Corte declarará la exequibilidad del artículo 42 de la Ley 2199 de 2022 por el cargo analizado en esta providencia.

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL EN TRÁMITE LEGISLATIVO-Exigencia respecto de proyectos de ley que ordenen gasto público u otorguen beneficios tributarios

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL EN TRÁMITE LEGISLATIVO-Reglas aplicables a los proyectos de iniciativa conjunta del Gobierno y los congresistas

Cuando la iniciativa legislativa fue presentada conjuntamente por el Gobierno y algunos congresistas, “el cumplimiento de los requisitos de valoración del impacto fiscal de la medida en el curso del trámite se evalúa bajo un escrutinio deferente de las decisiones adoptadas”. Este escenario ha sido entendido como un control débil de las cargas deliberativas que deriva de la existencia de un acuerdo entre el Gobierno nacional y el Congreso. Sin embargo, esta flexibilización no implica que el juez constitucional deba obviar completamente la verificación de estos requisitos. Esto porque el análisis de la incidencia fiscal recae sobre todo proyecto de ley, incluso aquellos que tuvieron una iniciativa conjunta del Gobierno y de los miembros del Congreso.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

El artículo 242.3 de la Constitución dispone que las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma tienen un término de caducidad de un año. Este plazo se contabiliza desde la publicación del acto respectivo.

REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA-Finalidad/REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA-Mecanismos de financiación

(...) la RMBC es un esquema de asociatividad territorial especial, creado por el AL 2 de 2020. Su diseño busca atender a las dinámicas particulares de las entidades territoriales que la integran. En desarrollo de lo previsto por el artículo 325 de la Constitución, el Congreso expidió la Ley 2199 de 2022 que regula la composición del patrimonio y los mecanismos de financiación de la RMBC. Entre estos se encuentra el aporte anual que debe realizar la Nación en calidad de transferencia no condicionada, contenido en la norma objeto de este proceso de control de constitucionalidad.

CRITERIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL-Instrumento para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-Reglas sobre exigibilidad

GASTO PUBLICO-Vocación de la ley que decreta un gasto

Una norma ordena directamente un gasto público cuando aquella busca imponerle al Gobierno la inclusión en el presupuesto de dicha erogación. La Corte ha identificado recientemente dos criterios para determinar si una disposición ordena un gasto. Primero, se debe evaluar si los términos empleados respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto son imperativos o facultativos. Segundo, es necesario analizar si el enunciado normativo se expresa en términos generales, de modo que los aspectos puntuales de su aplicación requieran la intervención del Ejecutivo; o si, por el contrario, se trata de enunciados concretos que permiten su desarrollo directo.

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL EN TRAMITE LEGISLATIVO-Reglas aplicables a los proyectos de iniciativa gubernamental

En estos casos, los requisitos previstos por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 deben ser cumplidos estrictamente. Ello debido a que el MHCP cuenta con la información relativa al impacto de las medidas en las finanzas públicas y su compatibilidad con el MFMP. El cumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno tiene una “particular importancia para que el Congreso pueda realizar el debate del proyecto con la suficiente ilustración acerca de sus implicaciones fiscales razón por la cual éstas cobran particular relevancia desde la perspectiva del principio de publicidad dentro del trámite legislativo”. La omisión de tales exigencias cuando el proyecto es de iniciativa gubernamental configura un vicio de trámite insubsanable.

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL EN TRAMITE LEGISLATIVO-Reglas aplicables a los proyectos de iniciativa de los congresistas

Cuando el proyecto de ley es promovido por quienes integran el congreso, la jurisprudencia

ha señalado que se debe determinar si en las exposiciones de motivos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente los informes y los análisis sobre los efectos fiscales de las medidas o si se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir dichos costos. Sin embargo, la Corte ha insistido en que dicha carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del impacto en las finanzas públicas y de las fuentes de financiamiento. Aunque sí demanda una mínima consideración sobre la materia, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar la incidencia fiscal. Desde luego, es necesario determinar si el MHCP rindió el concepto sobre los costos fiscales y si el Congreso lo valoró y lo analizó, sin que el legislador esté obligado a acogerlo. Además, si el Ministerio no presenta el concepto mencionado, ello no implica un veto a la actividad legislativa.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-425 de 2023

Referencia: expediente D-15168.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 42 de la Ley 2199 de 2021.

Demandante: Julián Alfonso Dueñas Rivera.

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241.4 de la Constitución, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Julián Alfonso Dueñas Rivera presentó una demanda en contra del artículo 42 de la Ley 2199 de 2022.

1. Mediante Auto de 13 de marzo de 2023, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda y le concedió un término de tres días para su subsanación. Una vez surtida la corrección respectiva, a través de providencia del 10 de abril siguiente, el despacho admitió la demanda por un cargo único referente al desconocimiento de los artículos 151 y 334 de la Constitución.

1. Con fundamento en lo anterior, el despacho ordenó comunicarle el presente asunto al presidente del Congreso de la República, al presidente de la República y a otras autoridades². También se le corrió traslado de la demanda a la procuradora general de la Nación y se les invitó a participar en el trámite a varias entidades, asociaciones de entidades territoriales, organizaciones académicas e instituciones educativas³.

I. El texto de la norma demandada

“Ley Orgánica 2199 de 2022

(febrero 8)

Diario Oficial No. 51.942

Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 42. Aporte nacional. En consideración al Acto Legislativo 2 de 2020 que modifica el

artículo 325 de la Constitución Política con el fin de crear la Región Metropolitana, la Nación anualmente aportará, en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, una suma no inferior a setenta y cinco mil millones de pesos (75.000.000.000), a partir de la vigencia del presupuesto del 2023. El monto anterior, aumentará anualmente en un porcentaje igual al índice de Precios al Consumidor (IPC), del año inmediatamente anterior. || Parágrafo. Los proyectos de inversión de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, que se financian con los recursos consagrados en el presente artículo, deberán tener acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP)”.

I. La demanda

1. El demandante sostuvo que la norma acusada desconoció los artículos 151 y 334 de la Constitución⁴. Consideró que la disposición demandada incurrió en un vicio de procedimiento porque no tuvo en cuenta lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Indicó que, durante el trámite del proyecto que culminó con la aprobación de la Ley 2199 de 2022, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP) se abstuvo de rendir el concepto favorable al precepto cuestionado y el legislador omitió debatir o referirse a dicho informe. Asimismo, el actor estimó que el mencionado proyecto de ley no satisfizo la exigencia de determinar, en la exposición de motivos o en los informes de ponencia, la fuente de ingreso adicional que permitiría financiar el gasto introducido mediante el precepto acusado.

1. Explicó que, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley que ordene gastos o conceda beneficios tributarios debe hacer explícito su impacto fiscal y establecer su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo (en adelante MFMP). De conformidad con lo anterior, en el trámite legislativo se deben indicar expresamente los costos fiscales de las iniciativas y la fuente de ingreso adicional para cubrirlos. En concordancia con esta obligación, el MHCP debe rendir un concepto sobre los aspectos previamente reseñados.

1. En suma, el demandante aseguró que, en la aprobación de la norma demandada, no se cumplieron las obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 20035. En su criterio, el Congreso no “tuvo ni la consideración más somera”⁶ respecto del análisis del impacto fiscal allegado por el MHCP al trámite legislativo⁷. Sostuvo que la norma acusada ordenó un gasto e impuso un mandato concreto. Al respecto, explicó que aquella disposición “no busca precisamente que las destinaciones que se hagan con destino a la Región Metropolitana sean acordes a la disponibilidad presupuestal, sino por el contrario se trata de un gasto recurrente, año a año, en cabeza del Estado, que solo puede aumentar debido al IPC y, que no cuenta a su vez con una fuente [...] permanente de ingresos que lo financie”⁸.

1. El demandante transcribió algunos apartes de las gacetas del Congreso en las que se reflejó la discusión del proyecto que concluyó con la aprobación de la Ley 2199 de 2022. A partir de aquellas, advirtió que en ninguno de los debates se tuvo en cuenta el concepto desfavorable del MHCP. Si bien “hubo acuerdos y concertaciones, realmente no se desprendieron deliberaciones en el marco de la participación democrática sobre si la norma presentaba Análisis de Impacto Fiscal”⁹. El demandante resaltó que las proposiciones de modificación del artículo cuestionado no modificaron sustancialmente el contenido normativo, pues aquellas se fundamentaron en “el tema de redacción y una sustitución”¹⁰. Por ello, estos cambios no se sustentaron en una discusión mínima sobre la incidencia fiscal del precepto acusado.

1. Además, el ciudadano adujo que el Gobierno incumplió el deber de indicar la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho gasto. Por lo anterior, concluyó que “tratándose de una iniciativa legislativa propuesta por el Gobierno”¹¹, el vicio de procedimiento “no puede ser subsanado y por tanto debe declararse la inexequibilidad de la disposición acusada”¹².

1. Finalmente, el demandante resaltó que la norma censurada desconoció el “criterio orientador de sostenibilidad fiscal, debido a que no se analizaron los costos fiscales de la medida que se pretende adoptar”¹³. Tanto el Gobierno como el Congreso debían valorar concreta, pública y claramente los efectos fiscales del aporte financiero de la Nación a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca (en adelante RMBC). En su criterio, debido a que el concepto del MHCP no fue debatido ni considerado durante el trámite legislativo, se generó un vicio de trámite insubsanable que afectó “el principio de sostenibilidad fiscal”¹⁴. Aunque esta intervención no resultaba vinculante para el Congreso, aquel estaba obligado a estudiarla y discutirla. A juicio del demandante, el deber de considerar el análisis del impacto fiscal es una exigencia procedimental que no se puede entender como una simple formalidad.

I. Intervenciones

1. Durante el término de fijación en lista, se recibieron siete escritos de intervención. En todos ellos, se solicitó declarar la exequibilidad de las normas demandadas. El alcance de las intervenciones se sintetiza en la Tabla 1.

Tabla 1. Resumen de las intervenciones

Interviniente

Síntesis de los argumentos

Solicitud

Ministerio de Transporte

1. El trámite de la norma se realizó conforme a la ley y cumplió con los requisitos exigidos por las demás normas orgánicas (Ley 819 de 2003) y las disposiciones constitucionales.

2. El concepto jurídico del MHCP no limita la acción ni el debate legislativo. Aquel no impide que el legislador modifique el proyecto de ley inicial.

Exequibilidad

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

1. Durante el trámite legislativo se discutió el análisis del MHCP con respecto al impacto y la sostenibilidad fiscal de la medida.

2. El concepto de impacto fiscal de un proyecto de ley es orientador de la actividad legislativa y no puede ser valorado de forma absoluta ni constituye una restricción para incorporar disposiciones normativas.

Exequibilidad

Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá

1. En su concepto jurídico, el MHCP propuso que se redujera el monto del aporte nacional de 150.000 a 70.000 SMMLV. Dicha alternativa fue tomada en consideración por los congresistas, quienes presentaron una proposición sustitutiva que finalmente culminó con la versión acogida en la norma acusada.

2. El legislador y el Gobierno operaron de forma coordinada para que la iniciativa legislativa respetara los artículos 151 y 334 de la Constitución.

3. El Gobierno no objetó la norma acusada y procedió a su sanción. Por lo tanto, se puede concluir válidamente que no encontró razones de inconveniencia económica ni reproche en términos de impacto fiscal.

Exequibilidad

1. El Acto Legislativo (en adelante AL) 2 de 2020 y la Ley 2199 de 2022 establecen el marco normativo de la RMBC y la necesidad de contemplar los mecanismos para su financiación, entre los que se incluye el aporte nacional para financiar su objeto.

2. La oportunidad para realizar el análisis fiscal de una norma durante el debate legislativo

depende del momento en el que se incorpore la norma a la discusión. En este sentido, el aporte nacional para este esquema de asociación se incluyó en la ponencia para segundo debate. Por lo tanto, no era exigible que se analizara su impacto fiscal en la exposición de motivos ni en los primeros debates.

3. No obstante, una vez se incluyó la norma, el Congreso estudió su impacto. Esto porque modificó su redacción con fundamento en el concepto del MHCP. Dicho ajuste fue debatido y aprobado por las plenarias.

4. El concepto desfavorable del MHCP no recayó sobre el aporte nacional en sí mismo, sino respecto de la redacción original del artículo 42 de la Ley 2199 de 2022. En su informe, el Ministerio sugirió un monto distinto para el referido aporte y señaló expresamente la fuente de los recursos. Por consiguiente, se advierte que los cuestionamientos de dicha cartera no se refieren al modelo de financiación adoptado por la norma acusada.

5. El concepto del MHCP fue tenido en cuenta por los representantes a la Cámara que formularon una proposición sustitutiva al precepto acusado. Aunque los congresistas no indicaron expresamente que el origen de estas propuestas era la recomendación del Ministerio, al comparar la redacción se observa que se tuvieron en cuenta las observaciones realizadas.

6. El Congreso cumplió con las cargas previstas en la Ley 819 de 2003, al debatir el impacto fiscal de la iniciativa. Por lo tanto, no se desconoció el criterio de sostenibilidad fiscal.

Exequibilidad

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales

1. El Congreso de la República sí tuvo en cuenta la incidencia fiscal del artículo 42 de la Ley 2199 de 2022.

2. El concepto del MHCP sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley no puede ser interpretado como una barrera en el ejercicio de las competencias del Congreso de la República.

3. El presupuesto general de la Nación es la fuente de financiación del gasto estipulado en el artículo 42 de la Ley 2199 de 2022.

Exequibilidad

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

1. Sostuvo que la demanda formulada carece de una argumentación adecuada y, “por ello, se advierte que las normas demandadas no transgreden el ordenamiento constitucional”¹⁵.

Exequibilidad

Academia Colombiana de Jurisprudencia

1. Resaltó la importancia de la RMBC como figura de asociatividad territorial creada por el propio constituyente derivado.

2. Destacó que, en la redacción final del artículo 42 de la Ley 2199 de 2022, es posible observar el ajuste que se realizó con respecto al texto inicial.

3. Advierte que la modificación que acogió el Congreso fue incluso más allá de lo solicitado por el MHCP. Al respecto, destacó que lo propuesto por el Gobierno para el aporte nacional fue la reducción de 150.000 a 70.000 SMLMV. Sin embargo, la propuesta adoptada por la norma acusada corresponde a 64.655 SMLMV. Esta cifra implica un costo menor a aquella que fue sugerida por el MHCP.

Exequibilidad

V. El concepto de la procuradora general de la Nación

1. La procuradora general de la Nación le solicitó a la Corte que declarara la exequibilidad del artículo 42 de la Ley 2199 de 2022.

1. Sostuvo que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 no implica un veto legislativo del MHCP. Por lo tanto, se configura un vicio en el procedimiento legislativo cuando no se delibera sobre los costos fiscales de la iniciativa que ordena gastos u otorga beneficios tributarios.

1. El Ministerio Público consideró que, en el presente asunto, el Gobierno sí presentó el concepto de impacto fiscal respectivo y este fue estudiado por ambas cámaras. En la ponencia para segundo debate presentada en la Cámara de Representantes se propuso una transferencia anual al esquema de asociación no inferior a 150.000 SMMLV. Sin embargo, el MHCP presentó un concepto sobre la iniciativa de los congresistas. En este recomendó la disminución del aporte nacional a un monto de 70.000 SMMLV con el fin de asegurar el respeto al criterio de la sostenibilidad fiscal.

1. En atención al concepto presentado por el MHCP, las plenarias de la Cámara y del Senado aceptaron que el valor del aporte de la Nación disminuyera. El legislador acogió un monto que se aproximó a los 70.000 SMMLV que sugirió el Gobierno. De este modo, tuvo en cuenta el MFMP. La procuradora general recordó que el criterio gubernamental no es vinculante para el Congreso porque su obligación “se concentra en estudiarlo y adoptar una decisión responsable con el marco fiscal del país, como parece haber sucedido con la aprobación de la Ley 2199 de 2022”¹⁶. Por lo expuesto, el legislador analizó el impacto sobre las finanzas públicas de la iniciativa de los miembros del Congreso y observó las exigencias contenidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

VI. Consideraciones

1. Competencia

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para conocer y decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia porque la norma acusada parcialmente es la Ley 2199 de 2022.

2. Cuestión previa: la demanda de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente

1. El artículo 242.3 de la Constitución dispone que las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma tienen un término de caducidad de un año. Este plazo se contabiliza desde la publicación del acto respectivo.

1. En el presente caso, la Ley 2199 de 2022 fue publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 2022¹⁷. Seguidamente, la Sala constata que la demanda se basó en un cargo único por vicios formales¹⁸. Esta fue radicada el 8 de febrero de 2023¹⁹. En consecuencia, la Corte encuentra que la acción pública de inconstitucionalidad fue ejercida oportunamente.

3. Problema jurídico y estructura de la decisión

1. La Sala debe determinar si el artículo 42 de la Ley 2199 de 2022 incurrió en un vicio formal e infringió los artículos 151 y 334 de la Constitución. Lo anterior porque, presuntamente, el Congreso habría desconocido las exigencias sobre el análisis del impacto fiscal que están

previstas en las normas orgánicas de presupuesto (artículo 7 de la Ley 819 de 2003).

1. Para resolver el problema jurídico, la Corte se referirá a la RMBC y a sus mecanismos de financiación (sección 4). Igualmente, el tribunal reiterará su jurisprudencia respecto de la obligación de analizar el impacto fiscal de las normas –establecida por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003– y su relación con el criterio de sostenibilidad fiscal (sección 5). Con fundamento en lo anterior, la Sala establecerá si la norma acusada desconoció los artículos 151 y 334 de la Constitución (sección 6).

4. La RMBC y sus mecanismos de financiación

1. El artículo 287 de la Constitución establece que las entidades territoriales son autónomas. Por lo tanto, aquellas pueden gestionar sus propios intereses a través de distintos mecanismos, entre los que se encuentran los esquemas de asociatividad territorial de carácter administrativo²⁰. Esta figura implica la creación de un ente que agrupa a otras entidades territoriales, sin que haya una modificación de la organización política o administrativa del Estado.

1. El AL 2 de 2020 reformó el artículo 325 de la Constitución para crear una figura de asociatividad regional de régimen especial distinta de las que, hasta ese momento, preveía la Carta²¹. En este sentido, la RMBC es una entidad administrativa especial, dirigida al cumplimiento de las funciones asignadas a cada una de las entidades territoriales que la integran (el Distrito Capital, el departamento de Cundinamarca y los municipios de ese departamento que decidan asociarse). Sin embargo, aquella no modificó la organización política del Estado. La RMBC busca garantizar la ejecución de los planes y los programas de desarrollo sostenible, la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo y la atención de las necesidades ambientales, sociales o económicas que comparten los entes territoriales que la componen.

1. El AL 2 de 2020 determinó que los principales aspectos del funcionamiento de la RMBC serían regulados por una ley orgánica. Aquella establecería los parámetros de identificación de los hechos metropolitanos, los mecanismos de financiación, la estructura administrativa del Consejo Regional (máximo órgano de gobierno), sus funciones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana y la transferencia de competencias de la Nación.

1. En cumplimiento del mencionado mandato, el legislador expidió la Ley 2199 de 2022. Esa regulación determinó que la RMBC es una entidad administrativa con un patrimonio propio²². Este estaría conformado por: los recursos del presupuesto general de la Nación que se le destinen; los ingresos tributarios y aquellos que la entidad perciba por tarifas, derechos, multas, permisos, convenios, contratos y otros conceptos derivados del ejercicio de sus competencias; los aportes de las entidades territoriales que integran la asociación; los recursos del Sistema General de Regalías; la administración de los fondos de inversión; y, el producto del rendimiento de su patrimonio²³.

1. Igualmente, el Capítulo VI de la Ley 2199 de 2022 establece los mecanismos de financiación de la RMBC. Entre estos se contemplan: la financiación o cofinanciación del Gobierno en los proyectos de infraestructura de accesos urbanos, la posibilidad de recibir recursos de distintas fuentes²⁴, la participación en la plusvalía que generen las acciones urbanísticas de carácter regional o las obras públicas y el aporte anual que debe realizar la Nación en calidad de transferencia no condicionada. Por último, es pertinente anotar que esta asociación se rige por los principios de economía y buen gobierno.

1. En suma, la RMBC es un esquema de asociatividad territorial especial, creado por el AL 2 de 2020. Su diseño busca atender a las dinámicas particulares de las entidades territoriales que la integran. En desarrollo de lo previsto por el artículo 325 de la Constitución, el Congreso expidió la Ley 2199 de 2022 que regula la composición del patrimonio y los mecanismos de financiación de la RMBC. Entre estos se encuentra el aporte anual que debe realizar la Nación en calidad de transferencia no condicionada, contenido en la norma objeto

de este proceso de control de constitucionalidad.

5. La exigencia de analizar el impacto fiscal de las normas y su relación con el criterio de la sostenibilidad fiscal

1. El artículo 151 de la Constitución establece que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a las leyes orgánicas. La jurisprudencia constitucional ha considerado que este tipo de normas condicionan la producción de otras normas jurídicas²⁵. Las leyes orgánicas establecen las pautas que rigen la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de la que tratan²⁶. Esta clase de disposiciones tiene una posición organizadora dentro del sistema jurídico²⁷.

1. Dentro de los asuntos asignados constitucionalmente a las leyes orgánicas se encuentra la “preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones”²⁸. En desarrollo de esta atribución, el legislador expidió la Ley 819 de 2003. El artículo 7 de esa normativa establece la necesidad de realizar un análisis del impacto fiscal en todo proyecto de ley que ordene un gasto. En términos generales, esta obligación se concreta mediante el concepto del MHCP. Este se deberá rendir durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República. Asimismo, este dictamen se deberá presentar cuando existan proyectos de ley de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de los ingresos. La jurisprudencia constitucional ha entendido que los cuestionamientos referentes al desconocimiento de las exigencias previstas por la norma orgánica mencionada constituyen cargos por violación al artículo 151 superior²⁹.

1. Adicionalmente, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 determina que todo proyecto de ley debe ser compatible con el MFMP. Aquel ha sido entendido por la Corte Constitucional como “un instrumento de planeación financiera que contiene un recuento del comportamiento de la economía del país en el año anterior, establece las metas macroeconómicas anuales a un

horizonte de 10 años y define la hoja de ruta para alcanzarlas, con base en análisis y proyecciones de las principales variables macroeconómicas”³⁰. El MFMP es un referente para la estructuración, deliberación y aprobación de cualquier iniciativa legislativa que contemple erogaciones con los recursos públicos o beneficios tributarios³¹. En consecuencia, cuando el MFMP no es adoptado, no es exigible su aplicación³².

1. La Corte ha destacado que la obligación de analizar el impacto fiscal de las normas constituye un parámetro de la racionalidad legislativa que se orienta al cumplimiento de propósitos constitucionalmente valiosos, como el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes³³. Sin embargo, esta herramienta no constituye una barrera para que el legislador ejerza sus funciones porque el estudio de la incidencia fiscal de los proyectos de ley no se puede convertir en una carga exclusiva del Congreso de la República³⁴ ni genera un poder de veto del MHCP sobre el órgano legislativo³⁵.

1. En consonancia con lo anterior, el AL 3 de 2011 introdujo el criterio de la sostenibilidad fiscal. Esta reforma estableció que la intervención del Estado en la economía –que fue prevista por el artículo 334 superior– debe respetar el marco de sostenibilidad fiscal que funge como un instrumento para alcanzar los objetivos del Estado social de Derecho en un marco de colaboración armónica entre las ramas y los órganos del poder público. Se trata de una pauta que emplaza a todas las autoridades “a valorar, discutir y tomar las medidas que se requieran para evitar un desequilibrio entre los gastos e ingresos públicos”³⁶. Aunque este parámetro orientador busca disciplinar las finanzas públicas, no tiene un carácter coactivo³⁷, no constituye un fin constitucional en sí mismo y su aplicación está limitada por las cláusulas de intangibilidad de los derechos fundamentales y del gasto público social³⁸.

1. La metodología de verificación del cumplimiento de los requisitos previstos por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. La jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre la exigencia que fue prevista por la norma orgánica de

presupuesto en relación con el análisis del impacto fiscal de las leyes³⁹. Con fundamento en estas decisiones, la Corte ha estimado necesario analizar los siguientes aspectos.

5.1. Determinar si la norma objeto de estudio ordena un gasto o establece un beneficio tributario

1. La Sala Plena ha establecido que este parámetro es una condición de posibilidad para la aplicación de los requisitos que fueron previstos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴⁰. En otras palabras, si la disposición objeto de estudio ordena un gasto o establece un beneficio tributario⁴¹, se deberá atender a lo previsto por la norma orgánica mencionada. De lo contrario, no resulta necesario evaluar el cumplimiento de esos deberes específicos. Esta valoración dependerá de las particularidades de cada caso⁴².

1. Una norma ordena directamente un gasto público cuando aquella busca imponerle al Gobierno la inclusión en el presupuesto de dicha erogación. La Corte ha identificado recientemente dos criterios para determinar si una disposición ordena un gasto⁴³. Primero, se debe evaluar si los términos empleados respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto son imperativos o facultativos⁴⁴. Segundo, es necesario analizar si el enunciado normativo se expresa en términos generales, de modo que los aspectos puntuales de su aplicación requieran la intervención del Ejecutivo; o si, por el contrario, se trata de enunciados concretos que permiten su desarrollo directo.

1. Este tribunal ha considerado que una norma ordena un gasto público cuando, por ejemplo, aquella dispone que se incremente en un porcentaje anual una partida presupuestal determinada⁴⁵ o cuando el legislador aumenta la remuneración de un grupo de servidores públicos⁴⁶. En cambio, la Corte ha concluido que una disposición legal no ordena un gasto cuando se limita a autorizar al Gobierno para que se incluyan determinadas partidas en el presupuesto nacional⁴⁷ o impone deberes generales de financiación, cuya materialización se

deberá someter a las normas orgánicas sobre presupuesto⁴⁸.

5.2. Establecer si la iniciativa legislativa de la disposición estudiada fue gubernamental, de integrantes del congreso o mixta

1. Desde sus primeros pronunciamientos sobre esta materia⁴⁹, esta Corporación ha distinguido entre los deberes que le corresponden al Gobierno y al Congreso respecto del análisis del impacto fiscal de las normas. Esta interacción constituye un desarrollo del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público⁵⁰. Aunque el legislador debe analizar las incidencias fiscales del proyecto de ley durante su trámite, esta carga “no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento”⁵¹ de la propuesta. En todo caso, la obligación principal recae sobre el MHCP⁵² porque esta es la entidad que cuenta con la información, la experticia, los conocimientos técnicos y es el principal ejecutor del gasto público⁵³. En tal sentido, cuando los congresistas tramiten un proyecto que incorpore estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el MFMP, el ministerio tiene la carga de intervenir oportunamente durante el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto⁵⁴.

1. En contraste, el Congreso “carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo”⁵⁵. Por consiguiente, las obligaciones principales del órgano legislativo en esta materia se restringen a una consideración mínima del impacto fiscal del proyecto⁵⁶. En caso de haberse presentado el concepto de MHCP, el Congreso deberá estudiarlo y discutirlo⁵⁷. Lo anterior no implica una obligación de acatar estrictamente lo recomendado por el Gobierno⁵⁸.

1. Cabe anotar que el concepto del MHCP se debe presentar oportunamente⁵⁹. Este debe realizar un estudio serio, detallado, sustentado y concreto de los efectos económicos de la

propuesta. De lo contrario, una intervención en el asunto que no evalúe el impacto fiscal de una iniciativa no se puede entender como un concepto en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶⁰.

1. Finalmente, cuando un proyecto de ley es de iniciativa gubernamental pero la medida estudiada se introdujo durante el curso de los debates desarrollados en el Congreso de la República, no es aplicable la exigencia de abordar en la exposición de motivos lo referente al impacto fiscal de sus previsiones y a la fuente de ingreso adicional para cubrir los costos que genere la norma⁶¹.

1. A continuación, la Sala abordará los deberes específicos que se desprenden del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 según el tipo de iniciativa de la norma objeto de estudio: gubernamental, congresional o mixta.

1. Las reglas aplicables a los proyectos de iniciativa gubernamental. En estos casos, los requisitos previstos por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 deben ser cumplidos estrictamente. Ello debido a que el MHCP cuenta con la información relativa al impacto de las medidas en las finanzas públicas y su compatibilidad con el MFMP⁶². El cumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno tiene una “particular importancia para que el Congreso pueda realizar el debate del proyecto con la suficiente ilustración acerca de sus implicaciones fiscales razón por la cual éstas cobran particular relevancia desde la perspectiva del principio de publicidad dentro del trámite legislativo”⁶³. La omisión de tales exigencias cuando el proyecto es de iniciativa gubernamental configura un vicio de trámite insubsanable⁶⁴.

1. Las reglas aplicables a los proyectos de iniciativa del Congreso. Cuando el proyecto de ley es promovido por quienes integran el congreso, la jurisprudencia ha señalado que se debe determinar si en las exposiciones de motivos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente los informes y los análisis sobre los efectos fiscales de las medidas o si se

previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir dichos costos⁶⁵. Sin embargo, la Corte ha insistido en que dicha carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del impacto en las finanzas públicas y de las fuentes de financiamiento. Aunque sí demanda una mínima consideración sobre la materia, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar la incidencia fiscal⁶⁶. Desde luego, es necesario determinar si el MHCP rindió el concepto sobre los costos fiscales y si el Congreso lo valoró y lo analizó, sin que el legislador esté obligado a acogerlo. Además, si el Ministerio no presenta el concepto mencionado, ello no implica un veto a la actividad legislativa⁶⁷.

1. Las reglas aplicables a los proyectos de iniciativa mixta o conjunta del Gobierno y los congresistas. Cuando la iniciativa legislativa fue presentada conjuntamente por el Gobierno y algunos congresistas, “el cumplimiento de los requisitos de valoración del impacto fiscal de la medida en el curso del trámite se evalúa bajo un escrutinio deferente de las decisiones adoptadas”⁶⁸. Este escenario ha sido entendido como un control débil de las cargas deliberativas que deriva de la existencia de un acuerdo entre el Gobierno nacional y el Congreso⁶⁹. Sin embargo, esta flexibilización no implica que el juez constitucional deba obviar completamente la verificación de estos requisitos. Esto porque el análisis de la incidencia fiscal recae sobre todo proyecto de ley, incluso aquellos que tuvieron una iniciativa conjunta del Gobierno y de los miembros del Congreso⁷⁰.

1. En la siguiente tabla, la Sala Plena sintetizará las reglas expuestas anteriormente.

Tabla 2. Metodología utilizada por la Corte para establecer si una norma legal cumplió con la exigencia de análisis de impacto fiscal (art. 7 de la Ley 819 de 2003)

1. Determinar si la norma objeto de estudio ordena un gasto o establece un beneficio tributario

Si la disposición ordena un gasto o contiene un beneficio tributario, se deben cumplir los deberes específicos previstos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Si la disposición no ordena un gasto ni establece un beneficio tributario, no resulta necesario acreditar que se analizó su impacto fiscal.

2. Identificar quién tuvo la iniciativa legislativa

2.1. Iniciativa gubernamental

2.2. Iniciativa de los congresistas

El Gobierno debe presentar al Congreso la información referente tanto al impacto fiscal como la correspondiente a la fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según el análisis y la aprobación del MHCP.

Se debe establecer si: (i) en la exposición de motivos o en los informes de ponencia se explicó el impacto fiscal de la medida; (ii) el MHCP rindió el concepto sobre el impacto fiscal de la propuesta legislativa; y (iii) el Congreso estudió y debatió el aludido concepto, en caso de que este se hubiera presentado.

La falta de presentación del concepto del MHCP implica un vicio de trámite insubsanable.

La falta de presentación del concepto del MHCP no genera la inconstitucionalidad de la norma analizada.

2.3. Iniciativa conjunta del Gobierno y los congresistas

En estos casos, el cumplimiento de los requisitos anteriores se evalúa desde un escrutinio deferente o débil. Sin embargo, ello no implica la omisión en la acreditación de las exigencias referentes al análisis de impacto fiscal.

1. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala resolverá el problema jurídico enunciado.

6. El artículo 42 de la Ley 2199 de 2022 no desconoció la exigencia de analizar el impacto fiscal de las leyes. En consecuencia, la norma acusada no es contraria a los artículos 151 y 334 de la Constitución

1. La norma acusada generó un gasto

1. A modo de aclaración preliminar, la Sala advierte que resultan aplicables las exigencias del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 porque el MFMP había sido adoptado para el momento en el que se discutió y aprobó la norma acusada⁷¹. En consecuencia, al abordar el primero de los requisitos enunciados previamente, la Corte estima que la norma acusada efectivamente ordenó un gasto público. Esto es así por dos razones principales. De una parte, la disposición establece la obligación de efectuar una transferencia no condicionada e impone un monto mínimo que se debe entregar a la RMBC. Dicho mandato dista mucho de una simple autorización porque el lenguaje utilizado es imperativo. En efecto, el enunciado normativo establece que la Nación anualmente aportará una suma no inferior a \$75.000 millones de pesos.

1. De otra parte, el grado de concreción del precepto acusado muestra que no se trata de una previsión general que el Ejecutivo debe realizar eventualmente por mandato directo del legislador. Por el contrario, la disposición demandada señaló con claridad los elementos que se deben tener en cuenta para su cumplimiento. Allí se estableció: (i) quién está obligado a realizar el aporte y su beneficiaria; (ii) la cuantía exacta en la que se debe producir; (iii) su frecuencia; y (iv) el método para calcular su incremento. Por último, la norma señaló que (v) la transferencia no se puede condicionar y que su destinación será libre. No obstante, la ley precisó que (vi) los proyectos financiados con cargo a dichos recursos deberán tener acompañamiento técnico del DNP. En consecuencia, el Congreso de la República determinó los principales elementos del gasto y desarrolló sus aspectos puntuales detalladamente. De manera que no se trata de un rubro cuya configuración le corresponda al Gobierno.

1. La iniciativa de la disposición acusada fue conjunta

1. La Sala encuentra que, a diferencia de lo expuesto por el demandante, el proyecto que culminó con la aprobación de la Ley 2199 de 2022 fue de iniciativa conjunta del ministro del Interior y de varios congresistas⁷². En consecuencia, la Corte estima que las reglas jurisprudenciales aplicables para estudiar el precepto demandado son aquellas que rigen los proyectos de iniciativa conjunta entre los miembros del Congreso de la República y el Gobierno nacional.

1. De igual modo, este tribunal considera pertinente delimitar el objeto de la controversia propuesta en la demanda. Aquella se refiere a la introducción de un artículo en particular que, a juicio del actor, implicó una transgresión de las normas constitucionales y orgánicas que exigen el análisis del impacto fiscal de las medidas adoptadas en el proceso de formación de las leyes. El actor no cuestionó la incidencia fiscal de la creación misma de la RMBC ni la generalidad de su esquema de financiación. Su inconformidad recayó sobre un mecanismo concreto que tuvo origen en una propuesta específica, dentro de un proyecto de ley de iniciativa conjunta del Gobierno y los miembros del Congreso.

1. El Ministerio de Hacienda rindió el concepto sobre la medida

1. La ponencia para el segundo debate incluyó el artículo referente al aporte nacional como mecanismo de financiamiento de la RMBC. Esta fue radicada el 2 de diciembre de 2021. Cuatro días después, el MHCP presentó un concepto jurídico en el que reconoció la importancia de esa iniciativa legislativa. Sin embargo, destacó que el aporte de la Nación para la RMBC generaba un impacto fiscal importante. Para calcular dicha incidencia, tomó como referente el incremento anual en salarios mínimos mensuales que fue planteado por la ponencia para el segundo debate⁷³. Igualmente, el MHCP destacó la necesidad de relacionar el aporte nacional con las demás fuentes de financiación que fueron previstas en el proyecto.

1. El Ministerio reconoció que, debido a la importancia de la iniciativa legislativa, formularía una propuesta de redacción alternativa para la norma en cuestión. Esta recomendación fue diseñada por su equipo técnico “en aras de disminuir el impacto fiscal [...] que, si bien implica un gasto recurrente no tiene las dimensiones del artículo del contenido propuesto y puede afectar de menor manera las finanzas públicas en el mediano y largo plazo”⁷⁴. Por último, manifestó que, “de mantenerse el artículo en los términos en los que se encuentra actualmente previsto en la ponencia para plenarias, no nos sería posible otorgar el correspondiente aval”⁷⁵. Por su pertinencia para el presente asunto, la Corte transcribe los términos de la propuesta formulada por el MHCP⁷⁶.

Tabla 3. Comparación entre el texto presentado por los congresistas en la ponencia para segundo debate y la propuesta del concepto jurídico del MHCP

Texto correspondiente a la ponencia para el segundo debate

Propuesta del MHCP para la redacción de la norma acusada

Artículo 42. Aporte nacional. La Nación anualmente aportará, en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, a la región metropolitana Bogotá – Cundinamarca, una suma no inferior a 150.000 SMLMV, a partir de la vigencia del presupuesto del 2023, hasta por el tiempo que se mantenga su creación y desarrolle las competencias asignadas.

Lo anterior, sin perjuicio de los aportes que realice por concepto de las cofinanciaciones que la Nación suscriba o haya suscrito previamente para proyectos específicos, ni los otorgados en el Sistema General de Regalías o cualquier otra fuente.

Artículo Nuevo⁷⁷. Aporte. En consideración al Acto Legislativo 02 de 2020 que modifica el artículo 325 de la Constitución Política con el fin de crear la Región Metropolitana, la nación

anualmente aportará, en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, a la región metropolitana Bogotá-Cundinamarca, una suma no inferior a 70.000 SMLMV, a partir de la vigencia del presupuesto del 2023, hasta por el tiempo que se mantenga su creación y desarrolle las competencias asignadas.

Para efectos del presente artículo se constituirá un fondo común que tendrá por fuente los recursos antes señalados correspondiente a los aportes de la nación para la región metropolitana Bogotá – Cundinamarca y las demás fuentes de recursos que financien la Región. Con cargo a este fondo se financiarán los proyectos que deba desarrollar la Región Metropolitana.

1. Para la Corte, el concepto que rindió el MHCP cumple con el estándar de suficiencia que ha establecido la jurisprudencia constitucional⁷⁸. En tal sentido, su intervención implicó un estudio “detallado, sustentado y concreto”⁷⁹ del impacto fiscal que aquella entidad identificó en la medida legislativa analizada. En efecto, las observaciones de esa cartera ilustraron adecuadamente los efectos económicos de la medida, de tal manera que los congresistas tuvieron elementos suficientes para proponer modificaciones al texto original, discutir sobre estos ajustes y aprobar una transferencia inferior a la que recomendó el ministerio.

1. Los congresistas estudiaron y discutieron el concepto del MHCP

1. En consideración al concepto jurídico del MHCP y en la misma fecha de su presentación, el representante a la Cámara Henry Correal formuló una proposición sustitutiva al artículo objeto de controversia⁸⁰. Aquella acogía, en términos casi idénticos, la propuesta del referido ministerio. Posteriormente, algunos representantes a la Cámara presentaron varias proposiciones sustitutivas⁸¹. En estas reiteraron parcialmente el contenido de la recomendación del MHCP en su concepto jurídico⁸². Finalmente, en otra proposición, el representante Correal planteó la eliminación del artículo objeto de debate.

1. El 9 de diciembre de 2021, la plenaria de la Cámara de Representantes discutió las proposiciones sustitutivas y de eliminación del artículo 42 del proyecto de ley⁸³. En primer lugar, al presentar la ponencia para segundo debate, la representante a la Cámara Juanita Goebertus explicó que:

“(…) se avanzó muchísimo en este texto, en mecanismos concretos de financiación, seguramente discutiremos en particular el artículo 42, del cual ya hay una proposición sustitutiva concertada entre la gobernación, la alcaldía y el Ministerio de Hacienda con el Gobierno nacional porque justamente parte de lo que estaba cojo era la garantía en las transferencias monetarias concretas que hicieran que esta estructura austera, si bien garantizando que se concentre es en generar proyectos de bienestar, pues tuvieran una financiación”⁸⁴.

1. En el curso del debate se leyó la proposición sustitutiva que fue avalada por los representantes ponentes. Esta se ajustaba a lo solicitado por el MHCP. Así se demuestra en el siguiente cuadro comparativo (tabla 4).

Tabla 4. Comparación entre el texto sugerido en el concepto jurídico del MHCP y la proposición sustitutiva aprobada en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes

Propuesta del MHCP para la redacción de la norma acusada

Proposición sustitutiva avalada por los ponentes

Artículo Nuevo. Aporte. En consideración al Acto Legislativo 02 de 2020 que modifica el artículo 325 de la Constitución Política con el fin de crear la Región Metropolitana, la nación anualmente aportará, en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, a la

región metropolitana Bogotá-Cundinamarca, una suma no inferior a 70.000 SMLMV, a partir de la vigencia del presupuesto del 2023, hasta por el tiempo que se mantenga su creación y desarrolle las competencias asignadas.

Para efectos del presente artículo se constituirá un fondo común que tendrá por fuente los recursos antes señalados correspondiente a los aportes de la nación para la región metropolitana Bogotá - Cundinamarca y las demás fuentes de recursos que financien la Región. Con cargo a este fondo se financiarán los proyectos que deba desarrollar la Región Metropolitana.

Artículo 42. Aporte nacional. En consideración al Acto Legislativo número 02 de 2020 que modifica el artículo 325 de la Constitución Política con el fin de crear la Región Metropolitana, la Nación anualmente aportará, en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, a la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, una suma no inferior a 75 mil millones de pesos a partir de la vigencia del presupuesto del 2023, el monto anterior aumentará anualmente en un porcentaje igual al índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior.

Parágrafo. Los proyectos de inversión de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca que se financian con los recursos consagrados en el presente artículo, deberán tener acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP)".

1. Respecto de esta última formulación, el representante Henry Correal admitió que había presentado la proposición de eliminación porque no consideraba justo que se transfirieran recursos para financiar a la región más poderosa y con mayores fuentes de financiación. Agregó que el monto de 150.000 millones le parecía muy elevado. Sin embargo, manifestó que "conociendo la proposición sustitutiva donde se modera"⁸⁵ la cifra, dejó como constancia su propuesta de eliminación.

1. Igualmente, el representante Edward Rodríguez expresó que el artículo objeto de

controversia demostraba el compromiso del Gobierno con la normativa orgánica que reglamentaría la RMBC. Sostuvo que el ministro del Interior había “trabajado arduamente para lograr estos 75 mil millones de pesos, que además irán incrementando con el IPC y simplemente este artículo lo que va a hacer y por eso lo celebro es poner el andamiaje a andar [...] esto era vital porque requería presupuesto y aquí está el presupuesto”⁸⁶.

1. La plenaria de la Cámara de Representantes aprobó la proposición sustitutiva con 106 votos afirmativos y quince negativos. Posteriormente, en la sesión del 20 de diciembre de 2021, la plenaria del Senado modificó algunos aspectos de la redacción del artículo 42 del proyecto. Esta formulación fue la que se adoptó en el texto final de la Ley 2199 de 2022.

1. Con fundamento en lo expuesto, la Sala Plena concluye que el Congreso cumplió con las cargas que le competen cuando se trata de un proyecto de ley de iniciativa compartida entre los congresistas y el Gobierno. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha destacado que, cuando el MHCP presenta su concepto, el deber del legislador es estudiarlo y discutirlo⁸⁷. Sin embargo, el Congreso no está obligado a acatar estrictamente lo sugerido por el Gobierno⁸⁸.

1. En el caso concreto, los congresistas presentaron varias proposiciones sustitutivas respecto de la norma acusada. Aquellas tuvieron como finalidad acoger las recomendaciones del MHCP. En función del concepto de impacto fiscal, realizaron los siguientes ajustes. En primer lugar, se cambió la unidad de denominación del aporte nacional. Este pasó de calcularse en SMMV a tasarse en millones de pesos⁸⁹. En segundo lugar, se redujo el monto de 150.000 a 75.000. En tercer lugar, se estableció que el incremento anual de la transferencia no condicionada se determinaría según el IPC y no con referencia al aumento del salario mínimo. Por último, se introdujo el acompañamiento técnico del DNP para los proyectos financiados con los recursos aportados por la Nación a la RMBC. Todo lo anterior indica que –contrario a lo afirmado por el demandante– el legislador valoró, deliberó y acogió el sentido del criterio técnico del MHCP⁹⁰.

1. El legislador consideró los impactos fiscales de la medida analizada

1. Desde la exposición de motivos del proyecto de ley, los congresistas hicieron referencias al patrimonio y a los mecanismos de financiación de la RMBC⁹¹. Allí se indicó que uno de los métodos contemplados para este propósito era la financiación o cofinanciación del Gobierno para los proyectos de infraestructura⁹². En el informe de ponencia para primer debate en las comisiones conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes se hizo alusión a los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de ese esquema de asociatividad territorial⁹³. Con todo, respecto de la propuesta que contemplaba la transferencia de la Nación a la RMBC, la Corte tiene en cuenta que el Congreso no abordó los costos fiscales ni la fuente de ingreso adicional en la exposición de motivos. Lo anterior porque este mecanismo de financiación únicamente se incluyó en la ponencia para segundo debate. En esta última, los congresistas tampoco hicieron referencia al impacto fiscal. Sin embargo, a partir del concepto del MHCP, la deliberación de los congresistas sí recayó sobre los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional.

1. Respecto de la medida objeto de análisis, la Sala Plena observa que las modificaciones introducidas a la versión original obedecieron, sin duda alguna, a la intervención del MHCP en el trámite legislativo. Incluso, la cifra adoptada por el Congreso de la República representó un monto para el aporte anual a la RMBC menor⁹⁴ que aquel que fue sugerido en el concepto de impacto fiscal⁹⁵.

Tabla 5. Comparación entre la propuesta del MHCP con el texto original referente al aporte nacional y la versión aprobada de la norma

Texto correspondiente a

Valor del aporte nacional en SMMLV

Valor del aporte nacional en millones de pesos

Propuesta original introducida en el texto para segundo debate

150.000

174.000 (aprox.)

Recomendación del concepto jurídico del MHCP

70.000

81.200 (aprox.)

Artículo 42 de la Ley 2199 de 2022

64.655 (aprox.)

75.000

1. La Sala observa que el concepto del MHCP propuso que, para administrar los recursos de la RMBC (incluidos los del aporte nacional), se constituyera un fondo común en el que se incluyeran los ingresos provenientes de las distintas fuentes previstas por la ley (supra tablas 3 y 4)⁹⁶. No obstante, la Corte estima que, en principio, el Congreso está facultado para acoger una fórmula distinta a la propuesta por el ministerio respecto de la fuente de ingresos para el gasto adoptado. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el concepto del MHCP no constituye un poder de veto respecto de la actividad legislativa. Además, en el caso concreto, el legislador cumplió con el parámetro de efectuar una consideración mínima respecto del impacto fiscal del proyecto, tal y como ha sido establecido en la jurisprudencia constitucional⁹⁷.

1. La Sala concluye que los congresistas debatieron, en términos generales sobre la fuente de financiación que tendría el gasto público creado. De este modo, aunque no se incluyó en

el informe de ponencia para segundo debate la fuente de ingreso adicional para financiar el aporte de la Nación a la RMBC, se satisfizo el estándar deliberativo que ha establecido la jurisprudencia constitucional para este tipo de casos. En efecto, el concepto del MHCP contenía referencias más explícitas a la financiación de la RMBC y planteó que la transferencia de la Nación tuviera como fuente el fondo común constituido por los recursos destinados a la región metropolitana. Sin embargo, los congresistas optaron por una fórmula en la que se prescindía de ese fondo común, pero se planteaba un acompañamiento del DNP para los proyectos financiados con dichos recursos.

1. Algunos representantes a la Cámara propusieron que la norma se ajustara en términos idénticos a los planteados por el MHCP. Sin embargo, durante el debate de la iniciativa se consideraron y descartaron dichas propuestas, como fue expuesto previamente. Esto indica que el Congreso satisfizo su obligación de estudiar y discutir el concepto de impacto fiscal⁹⁸. En consecuencia, la carga de establecer una fuente de ingreso adicional para el gasto creado no implica que el legislador discuta de forma explícita cuál será la fuente de ingreso adicional. Lo anterior porque la norma prescribe únicamente la mención de dicha fuente en la ponencia de trámite respectiva. No obstante, para la Sala es claro que el propósito del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 es el de permitir que ocurra el debate legislativo sobre el impacto fiscal de las medidas que crean un gasto. Finalmente, debe recordarse que, al tratarse de una iniciativa conjunta del Gobierno y los congresistas, debe adoptarse un escrutinio débil y deferente. En el caso concreto, se estima satisfecho el requisito porque, a partir del concepto del MHCP, se deliberó en términos generales sobre la fuente que tendría el aporte nacional a la RMBC.

1. De igual manera, la Sala constata que el MHCP no intervino en el trámite legislativo después del segundo debate, desarrollado en la plenaria de la Cámara de Representantes. Esto es relevante porque dicha sesión culminó con la adopción de la proposición sustitutiva que acogía parcialmente las recomendaciones gubernamentales sobre la incidencia fiscal del artículo cuestionado. En otras palabras, el ministerio no concurrió al proceso de formación de la norma jurídica con posterioridad al momento en que los congresistas ajustaron el texto

referente al aporte nacional a la RMBC, que atendía a la reducción del monto de la transferencia, en consonancia con lo sugerido por el MHCP. Esa conducta del Ejecutivo coincide con las afirmaciones de dos congresistas, previamente reseñadas. Aquellos manifestaron que el Gobierno había participado en la concertación de la proposición sustitutiva que, en términos generales, dio lugar a la redacción de la norma aprobada⁹⁹.

1. Asimismo, el concepto jurídico del MHCP era negativo respecto del aporte nacional en los términos originalmente concebidos. Así, a partir de las afirmaciones de dicha entidad¹⁰⁰ se deduce que, al haberse introducido modificaciones al contenido inicial, no podría concluirse que aquella mantuvo el concepto desfavorable rendido inicialmente. Por lo tanto, no es acertado concluir –como lo hizo el demandante– que el concepto de impacto fiscal recaía sobre el texto aprobado por los congresistas. En realidad, dicho análisis tuvo como fundamento una norma distinta a la que se analiza en esta oportunidad. En consecuencia, respecto del texto que finalmente adoptó el Congreso, no puede afirmarse que se emitió un concepto desfavorable.

1. En conclusión, la Sala Plena estima que la norma objeto de control no desconoció los artículos 151 y 334 de la Constitución. Lo anterior porque, en el curso del trámite legislativo, se observaron debidamente las normas orgánicas referentes al impacto fiscal de las leyes, se discutió el concepto del MHCP y hubo deliberación efectiva tanto de medios como de resultados sobre las consecuencias económicas de la propuesta inicial de los congresistas. De hecho –y a pesar de no estar obligado a ello– el Congreso modificó el alcance de su propuesta inicial con fundamento en la recomendación del Gobierno (tabla 6). En consecuencia, la Sala Plena de la Corte declarará la exequibilidad del artículo 42 de la Ley 2199 de 2022 por el cargo analizado en esta providencia.

Tabla 6. Aplicación de la metodología para verificar el cumplimiento de la exigencia de análisis de impacto fiscal en el caso concreto

1. La norma analizada ordenó un gasto porque su formulación es imperativa y tiene un alto grado de concreción.

1. El proyecto de ley orgánica No. 213/2021 Cámara - 152/21 Senado tuvo una iniciativa mixta, compartida entre los congresistas y el Gobierno. Esta circunstancia implica que los requisitos previstos por la norma orgánica deben analizarse desde un escrutinio deferente que, en ningún caso, implica la posibilidad de prescindir de dicha valoración.

1. Los requisitos jurisprudenciales se cumplieron en los siguientes términos: (i) ni en la exposición de motivos ni en los informes de ponencia se explicó el impacto fiscal de la medida porque aquella fue introducida en la ponencia previa al debate en la plenaria de la Cámara de Representantes; (ii) el MHCP rindió el concepto sobre el impacto fiscal de la propuesta legislativa; y (iii) el Congreso revisó y debatió el aludido concepto. Además, tuvo una consideración mínima acerca del impacto fiscal de la medida adoptada y, de hecho, modificó su alcance con fundamento en la recomendación del Gobierno nacional.

7. Síntesis de la decisión

1. La Sala Plena decidió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 42 de la Ley 2199 de 2022. Esta disposición estableció un aporte anual de la Nación a la RMBC como mecanismo de financiación de ese esquema de asociatividad.

1. El actor sostuvo que la norma acusada era contraria a los artículos 151 y 334 de la Constitución. Arguyó que, durante el trámite legislativo, el Congreso incurrió en un vicio de procedimiento porque no tuvo en cuenta la exigencia de analizar el impacto fiscal de la medida adoptada, de conformidad con las normas orgánicas sobre presupuesto. Agregó que esta omisión implicaba un desconocimiento del criterio de la sostenibilidad fiscal porque el concepto del MHCP no fue debatido ni considerado en el curso del proceso de aprobación del precepto cuestionado.

1. Para resolver esta cuestión, en primer lugar, la Corte recordó que la RMBC es un esquema

de asociatividad territorial especial previsto en el artículo 325 de la Constitución y regulado mediante la Ley 2199 de 2022. Esta normativa establece la composición del patrimonio de la entidad y sus mecanismos de financiación. Igualmente, el tribunal reiteró su jurisprudencia en relación con la obligación de analizar el impacto fiscal de las normas durante el trámite legislativo –establecida por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003– y su relación con el criterio de la sostenibilidad fiscal.

1. Al estudiar el caso concreto, la Corte descartó la configuración del vicio formal invocado por el ciudadano. La Sala constató que la norma acusada ordenó un gasto porque estableció la obligación de efectuar una transferencia no condicionada y detalló, de forma concreta, los elementos que deben tenerse en cuenta para realizar el aporte nacional a la RMBC. Igualmente, este tribunal encontró que el proyecto de ley fue de iniciativa conjunta entre el Gobierno y varios senadores y representantes a la Cámara. Esta circunstancia implica que los requisitos previstos por la norma orgánica se deben analizar desde un escrutinio deferente que, en ningún caso, implica la posibilidad de prescindir de dicha valoración

1. Además, esta Corporación encontró que el MHCP rindió el concepto sobre el impacto fiscal durante el trámite del artículo cuestionado. Esa intervención ministerial fue estudiada y debatida por los congresistas. En efecto, en atención a las recomendaciones gubernamentales, los representantes a la Cámara formularon proposiciones sustitutivas que permiten concluir que, sin lugar a dudas, hubo una mínima consideración respecto del impacto fiscal de la iniciativa. La Corte concluyó que el legislador cumplió con el estándar de deliberación exigido para estos casos.

1. De hecho, los congresistas adoptaron un monto para la transferencia de la Nación a la RMBC que es inferior a lo sugerido por el MHCP. La Sala advirtió que, originalmente, el aporte nacional se había propuesto por un monto de 150.000 salarios mínimos. Sin embargo, con ocasión del análisis del MHCP, la cuantía de esta transferencia se redujo a 75.000 millones de pesos. Asimismo, se estableció que el incremento anual se determinaría según el IPC y se

introdujo el acompañamiento técnico del DNP para los proyectos financiados con los recursos entregados a la RMBC. Todo lo anterior indica que –contrario a lo afirmado por el demandante– el legislador valoró, deliberó y acogió el sentido del criterio técnico del Ministerio de Hacienda.

1. Por consiguiente, la Sala Plena declarará la exequibilidad de la norma demandada por el cargo analizado en la presente sentencia.

VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 42 de la Ley 2199 de 2022 por el cargo analizado en esta providencia.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”.

2 En particular, se ordenó comunicarles el inicio del proceso a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, del Interior, de Vivienda, Ciudad y Territorio, y de Transporte, al Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP), a la Alcaldía Mayor de Bogotá, al Departamento de Cundinamarca, al Concejo de Bogotá, a la Asamblea Departamental de Cundinamarca y a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

3 El magistrado sustanciador invitó a participar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Defensoría del Pueblo, a la Asociación de Municipios de Sabana Centro (Asocentro), a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), al Observatorio de la Región Bogotá – Cundinamarca de la Cámara de Comercio de Bogotá, al Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER) de la Universidad de los Andes, a la Escuela Superior de Administración Pública, a la facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y a las facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, de Caldas, del Cauca, Externado de Colombia, ICESI, Industrial de Santander, Libre de Colombia (Seccional Bogotá), Nacional de Colombia (sede Bogotá), Pontificia Universidad Javeriana (sede Bogotá) y del Norte.

4 En el auto admisorio, el despacho sustanciador precisó que “el demandante, en realidad, planteó un único cargo de inconstitucionalidad”. Lo anterior, en la medida en que “el

ciudadano sustentó la censura por violación del artículo 334 superior sobre las mismas bases argumentativas en las que fundó la acusación por desconocimiento del artículo 151 de la Carta”.

5 El ciudadano acudió a la metodología adoptada por la Corte en la Sentencia C-085 de 2022. Planteó los siguientes pasos: i) verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario y ii) revisar si la iniciativa legislativa fue presentada por el Gobierno o por los congresistas.

6 Escrito de demanda, folio 6.

7 Oficio 2-2021-064025 de 6 de diciembre de 2021.

8 Escrito de corrección, folios 13 y 14.

9 Escrito de demanda, folio 6.

10 Ibid.

11 El demandante afirmó que “la iniciativa legislativa estuvo en cabeza del Gobierno nacional a través del entonces ministro del Interior”, mediante oficio de 10 de agosto de 2021. Escrito de demanda. Folio 10.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Ibid. Folio 30.

15 Folio 8.

16 Concepto de la procuradora general de la Nación, folio 4.

17 No. 51.942.

18 La Corte ha estimado necesario analizar la oportunidad de la demanda cuando se formula un cargo por desconocimiento de los artículos 151 de la Constitución y 7 de la Ley 819 de 2003. Sentencias C-085 y C-075 de 2022.

19 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=52126>.

20 Sentencias C-348 de 2021 y C-1096 de 2001. La Corte ha señalado que los esquemas de asociatividad territorial se dividen en dos categorías: aquellos que alteran la organización político administrativa del Estado (a partir de la creación, modificación o supresión de entidades territoriales) y los que implican la creación de entidades administrativas distintas sin que se modifique la forma del Estado.

21 Sentencias C-152 de 2023, C-015 de 2023 y C-348 de 2021.

22 Ley 2199 de 2022 (artículo 3).

23 Ley 2199 de 2022 (artículo 35).

25 Sentencia C-026 de 2018.

26 Sentencias C-026 de 2018 y C-289 de 2014.

27 Sentencias C-075 de 2022 y C-026 de 2018

28 Constitución Política (artículo 151).

29 Sentencias C-085 de 2022, C-075 de 2022 y C-373 de 2009.

30 Sentencia C-405 de 2020.

31 Sentencia C-405 de 2020.

32 Sentencias C-1113 de 2004, C-500 de 2005, C-729 de 2005, C-924 de 2005, C-072 de 2006, C-929 de 2006 y C-644 de 2017.

33 Sentencias C-175 de 2023, C-490 de 2011 y C-315 de 2008.

34 Sentencias C-490 de 2011, C-373 de 2010 y C-290 de 2009.

35 Sentencias C-170 de 2021, C-274 de 2013 y C-866 de 2010.

36 Sentencia C-110 de 2019.

37 Sentencia C-870 de 2014.

38 Sentencias C-093 de 2018 y C-288 de 2012.

39 Sentencias C-175 de 2023, C-085 de 2022, C-075 de 2022, C-395 de 2021, C-282 de 2021, C-170 de 2021, C-451 de 2020, C-491 de 2019, C-110 de 2019, C-490 de 2011, C-866 de 2010, C-625 de 2010, C-373 de 2009, C-1200 de 2008, C-731 de 2008, C-502 de 2007, C-856 de 2006 y C-874 de 2005.

40 Sentencia C-085 de 2022.

41 De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, una norma establece un beneficio tributario cuando tiene, esencialmente, “el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales”. A modo de ejemplo de estos tratamientos tributarios, la Corte ha identificado las exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos. Sentencia C-091 de 2021.

42 Ibid.

43 Sentencia C-085 de 2022.

44 Sentencia C-373 de 2010.

45 Sentencia C-856 de 2006.

46 Sentencias C-075 de 2022 y C-700 de 2010.

47 Sentencias C-093 de 2018, C-026 de 2018, C-767 de 2010, C-238 de 2010, C-290 de 2009, C-286 de 2009, C-015A de 2009 y C-731 de 2008.

48 Sentencias C-282 de 2021 y C-856 de 2006.

49 Sentencias C-502 de 2007, C-856 de 2006 y C-874 de 2005.

50 Sentencias C-451 de 2020 y C-520 de 2019.

51 Sentencia C-110 de 2019.

52 Sentencias C-175 de 2023, C-075 de 2022, C-170 de 2021 y C-110 de 2019.

53 Sentencias C-110 de 2019, C-015A de 2009 y C-731 de 2008.

54 Sentencias C-154 de 2016, C-866 y C-625 de 2010. En el mismo sentido, la Corte ha explicado que “la actuación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es exigible y está supeditada al cumplimiento del deber establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 de emitir dictamen sobre el impacto fiscal de proyectos de ley sobre gasto público; obligación que, como lo ha precisado la jurisprudencia, mal puede dejarse en cabeza del órgano legislativo. Por ello, sólo cuando el Congreso haga caso omiso del llamado que dicho Ministerio, de manera sustentada y específica, haga en relación con la necesidad de justificar el impacto fiscal de la respectiva propuesta de gasto público, puede predicarse la existencia de un vicio trascendente”. Sentencia C-1197 de 2008.

55 Sentencia C-110 de 2019.

56 Sentencias C-451 de 2020, C-110 de 2019 y C-502 de 2007.

57 Sentencias C-175 de 2023, C-085 de 2022, C-075 de 2022, C-110 de 2019, C-051 de 2018, C-866 de 2010, C-776 de 2010, C-700 de 2010 y C-1197 de 2008.

58 Sentencias C-520 de 2019, C-154 de 2016, C-490 de 2011, C-866 de 2010 y C-700 de 2010.

59 Sentencia C-866 de 2010.

60 Sentencias C-1197 de 2008, C-1139 de 2008 y C-315 de 2008.

61 Sentencias C-110 de 2019 y C-911 de 2007.

62 Sentencias C-085 de 2022 y C-170 de 2021.

63 Sentencia C-373 de 2009.

64 Sentencia C-170 de 2021.

65 Sentencias C-085 de 2022 y C-520 de 2019.

66 Sentencia C-170 de 2021.

67 Sentencias C-085 de 2022 y C-110 de 2019.

68 Sentencias C-110 de 2019 y C-540 de 2012.

69 Sentencia C-110 de 2019.

70 Sentencia C-133 de 2022.

71 Para la vigencia fiscal del 2021, el MFMP fue publicado el 27 de junio de 2020. Disponible en:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2021.

73 Concepto jurídico del MHCP. Gaceta del Congreso No. 1789 de 2021, folios 1 a 5.

74 Ibid, folio 4.

75 Ibid, folio 5.

76 Ibid, folios 4 y 5.

77 Los resaltados del primer inciso son del texto original.

78 Sentencias C-1139 y C-1197 de 2008.

79 Sentencia C-1197 de 2008.

80 Disponible en:

https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-04/p.l.%20213_2021.pdf. Pág. 3.

81 Jorge Enrique Burgos, Juanita Goebertus, Buenaventura León, César Lorduy, Óscar Sánchez, Gabriel Santos y Gabriel Vallejo.

82 Disponible en:

https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-04/p.l.%20213_2021.pdf. Pág. 160, 161, 163 y 165.

83 Gaceta del Congreso No. 444 de 2022. Folios 29 a 63.

84 Ibid., folio 30.

85 Ibid., folio 62.

86 Ibid., folio 63.

87 Sentencias C-175 de 2023, C-085 de 2022, C-075 de 2022, C-110 de 2019, C-051 de 2018, C-866 de 2010, C-776 de 2010, C-700 de 2010 y C-1197 de 2008.

88 Sentencias C-520 de 2019, C-154 de 2016, C-490 de 2011, C-866 de 2010 y C-700 de 2010.

89 Esta fue una de las objeciones primordiales del concepto de impacto fiscal del MHCP. Lo anterior, debido a la variabilidad del incremento anual del salario mínimo que podría comprometer la regla fiscal.

90 El actor indicó que el Congreso no “tuvo ni la consideración más somera” respecto del concepto jurídico alegado por el MHCP al trámite legislativo. Escrito de demanda, folio 6.

91 La Sala aclara que, si bien en la ponencia para primer debate no se incluía el aporte de la Nación a la RMBC, la Sala incluye estas consideraciones como un elemento de contexto que evidencia que, desde la exposición de motivos, el Congreso abordó lo referente al patrimonio y a los mecanismos de financiación de este esquema de asociatividad.

92 Proyecto de ley orgánica No. 213/2021 Cámara – 152/21 Senado. Gaceta del Congreso No. 1014 de 2021, folio 18. La Sala constata que este texto no fue incluido en el texto aprobado en el primer debate de las comisiones primeras conjuntas de la Cámara de Representantes y el Senado de la República. Gacetas del Congreso Nos. 1753 de 2021 y 1751 de 2021. Acta 2 de la sesión conjunta del 28 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=S2ARNGv0BNQ>.

93 “En materia de financiación se incluyen varios elementos dentro de los cuales se destacan

la posibilidad de establecer obligaciones urbanísticas derivadas del cambio del uso del suelo de rural a suelo de expansión urbana o suburbana. Adicionalmente, se establecen unos criterios de eficiencia, equidad y progresividad en la causación y posterior recaudo del cobro por valorización que se autoriza para la financiación de la Región Metropolitana. Finalmente, se autoriza que el distrito capital ceda el 20% del recaudo de la sobretasa de los combustibles (gasolina y diésel). Esta autorización se da toda vez que el Distrito de Bogotá, por su estructura orgánica especial, actualmente recibe doble sobretasa a los combustibles, es decir, cobra la sobretasa como si fuera un municipio y un departamento al tiempo. En la cesión de un porcentaje de la sobretasa a la gasolina, entendiendo además el transporte como un hecho metropolitano, es una oportunidad de crear una fuente robusta de ingresos a la Región Metropolitana”. Gaceta del Congreso No. 1379 de 2021, folio 6.

94 Aproximadamente 64.655 mil millones de pesos.

95 Este criterio fue sugerido en la intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

96 En el segundo inciso de la redacción que el MHCP propuso como alternativa para el artículo que contempla el aporte nacional se indica que “[p]ara efectos del presente artículo se constituirá un fondo común que tendrá por fuente los recursos antes señalados correspondiente a los aportes de la nación para la región metropolitana Bogotá – Cundinamarca y las demás fuentes de recursos que financien la Región. Con cargo a este fondo se financiarán los proyectos que deba desarrollar la Región Metropolitana”. Concepto jurídico del MHCP. Gaceta del Congreso No. 1789 de 2021.

97 Sentencias C-451 de 2020, C-110 de 2019 y C-502 de 2007.

98 Sentencias C-175 de 2023, C-085 de 2022, C-075 de 2022, C-110 de 2019, C-051 de 2018, C-866 de 2010, C-776 de 2010, C-700 de 2010 y C-1197 de 2008.

99 La representante a la Cámara Juanita Goebertus refirió que, respecto del artículo sobre aporte nacional a la RMBC, existía “una proposición sustitutiva concertada entre la gobernación, la alcaldía y el Ministerio de Hacienda con el Gobierno nacional”. Gaceta del Congreso No. 444 de 2022. Folio 30. Igualmente, el congresista Edward Rodríguez expresó su agradecimiento al ex presidente Iván Duque y al Gobierno nacional. En particular, indicó

“quiero agradecerle al Ministro Daniel Palacios que ha trabajado arduamente para lograr estos 75 mil millones de pesos, que además irán incrementando con el IPC”. Gaceta del Congreso No. 444 de 2022. Folios 62 y 63.

100 “[D]e mantenerse el artículo en los términos en los que se encuentra actualmente previsto en la ponencia para plenarias, no nos sería posible otorgar el correspondiente aval”. Concepto jurídico del MHCP. Gaceta del Congreso No. 1789 de 2021, folio 5.