

Segunda parte

# Intervenciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia ante la Corte Constitucional



Revista de la Academia  
Colombiana de Jurisprudencia  
julio-diciembre, 2023

EXPEDIENTE D0015168. CONCEPTO JURÍDICO DE LA  
ACADEMIA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA A  
LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA REVISIÓN DE  
LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD  
CONTRA EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY 2199 DE 2022  
“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”

Bogotá, D.C., mayo 5 de 2023

Señores  
CORTE CONSTITUCIONAL  
H. Magistrado(s)  
José Fernando Reyes Cuartas  
Atn, doctora MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ  
Secretaria3@corteconstitucional.gov.co  
E. S. D.

Referencia: Expediente del proceso D0015168, acción pública de inconstitucionalidad contra la “Ley 2199 de 2022, artículo 42”.

Liliana Estupiñán Achury  
*Académica correspondiente ponente*

Honorable Magistrado:

Con el mayor gusto procedo a presentar, por su intermedio, a la Corte Constitucional el concepto de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, relacionado con el tema de la referencia.

## La demanda

Ante la Corte Constitucional se presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 42 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, *“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”*.

Tras ser subsanada, el magistrado sustanciador concluye que el demandante solo presentó un cargo de inconstitucionalidad, el cual es la vulneración de los artículos 151 y 334 de la Constitución Política, y como principal fundamento expuso el incumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 durante el trámite legislativo de la ley demandada.

En este sentido, la norma demandada estipula:

**Artículo 42.** Aporte nacional. 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 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.

Según el demandante, esta disposición normativa vulnera el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por dos razones:

1. Porque dentro del trámite legislativo no se tuvo en cuenta el concepto dado por el Ministerio de Hacienda, referido al impacto fiscal de la ley.
2. Porque el gobierno, quien presentó ante el Congreso el proyecto de ley, no cumplió con el deber de indicar la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho gasto.

Según el magistrado sustanciador “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”. Dichos artículos disponen:

**Artículo 151.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

**Artículo 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto

de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

## **Análisis de único cargo / solicitud de exequibilidad de la norma acusada**

### **Justificación constitucional de la creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca**

1. La asociatividad territorial es uno de los principios más importantes de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial No. 1454 de 2011.
2. Desde esta normativa, una de las modalidades del principio constitucional de la descentralización se puede dar a manera de asociatividad territorial. Una apuesta que venía desde antes de la Constitución Política de 1991 (áreas metropolitanas y asociaciones de municipios), pero que hoy asume un mayor protagonismo para efectos de aplicación de los diversos principios de la administración del territorio, entre otros: coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.
3. El principio de asociatividad, según la normativa orgánica, hace referencia a:

**Artículo 3º.** *Principios rectores del ordenamiento territorial.*

[...]13. *Asociatividad.*

El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes (Ley 1454 de 2011).

4. El principio de asociatividad territorial aparece en las diversas normativas que tratan el tema de la organización territorial en Colombia a lo largo del siglo XXI.
5. La Ley 1454 habla de varias modalidades de asociatividad territorial: esquemas asociativos territoriales, asociaciones de entidades

territoriales, asociaciones de departamentos, asociaciones de distritos especiales, asociaciones de municipios, asociaciones de las áreas metropolitanas, provincias administrativas y de planificación, regiones administrativas y de planificación, regiones de administración y gestión, áreas metropolitanas, RAPE o Región Central, entre otras posibilidades. Algunas de ellas con vocación de conversión en entidades territoriales, tales como: el área metropolitana en distrito metropolitano y región administrativa y de planificación en región como entidad territorial.

6. La Ley 1625 de 2013 es la última normativa orgánica que regula el tema de la conversión del área metropolitana en distrito metropolitano, así:

**Artículo 35.** *Conversión en Distritos.* Las Áreas Metropolitanas podrán convertirse en Distritos, si así lo aprueban en consulta popular los ciudadanos residentes en dicha área por mayoría de votos en cada uno de los municipios que la conforman, y siempre que participen en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral.

En este caso, los municipios integrantes del Área Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades, de conformidad con el régimen que a ella se aplica en el Distrito Capital de Bogotá.

Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios que hacen parte del área metropolitana, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o el diez por ciento (10%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios.

Los promotores de la creación del distrito elaborarán un proyecto de constitución de nueva entidad territorial, el proyecto se entregará a la Registraduría del Estado Civil, quien convocará a consulta popular para una fecha determinada que será posterior a un mínimo de tres (3) meses y un máximo de cinco (5) meses, contados a partir del día que se recibió el proyecto y que deberá coincidir con las fechas previstas para consultas municipales en la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana.

La Registraduría del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular.

7. La misma normativa orgánica señala, en su artículo 39, que existirá un régimen especial para Bogotá y Cundinamarca: “... La ley definirá las reglas especiales a las que se sujetaría la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes del departamento de Cundinamarca”.
8. Por el nivel de complejidad que implica este esquema de asociatividad territorial y ante la no vocación de transformación política en ente territorial, el constituyente derivado o el Congreso de la República optó por la creación de una nueva figura de asociatividad territorial que corresponde al alcance de la alianza entre el Distrito Capital y todos los municipios del Departamento de Cundinamarca y el mismo Departamento. Un escenario de igualdad y de cooperación territorial para sacar adelante los hechos metropolitanos propios de una región de tamaño importancia.
9. Así aparece el Acto Legislativo No. 02 del 22 de julio de 2020, que creó la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia, así:

**Artículo 325.** *Créese la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca* como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, con el objeto de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. El Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de Cundinamarca podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas.

En su jurisdicción las decisiones de la Región Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los municipios que se asocien y las del Departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia. Las entidades territoriales que la conformen mantendrán su autonomía territorial y no quedarán incorporadas al Distrito Capital.

El Distrito Capital también podrá conformar una región administrativa con otras entidades territoriales de carácter departamental.

**Parágrafo transitorio 1.** Tras la promulgación de este Acto Legislativo, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca someterán a votación del Concejo Distrital y la asamblea

departamental su ingreso a la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, con lo cual entrará en funcionamiento.

**Parágrafo transitorio 2.** Una Ley Orgánica definirá el funcionamiento de la Región Metropolitana y en todo caso deberá atender las siguientes reglas y asuntos: ver la Ley 2199 de 2022.

1. Para su trámite, el Congreso de la República promoverá la participación ciudadana y de los entes territoriales interesados.
2. El procedimiento y las condiciones para la asociación de los municipios a la Región Metropolitana.
3. El grado de autonomía de la Región Metropolitana.
4. El Consejo Regional será su máximo órgano de gobierno y estará conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador de Cundinamarca.
5. Habrá un sistema de toma de decisiones que promueva el consenso. No se contemplará la figura de municipio núcleo como estructura organizacional ni habrá lugar al derecho al veto. Ninguna decisión sobre los temas que defina la Región Metropolitana podrá ser tomada por una sola de las entidades territoriales asociadas. Para las decisiones referentes al nombramiento y retiro del Director, y los gastos y las inversiones de la Región Metropolitana, se requerirá la aceptación de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.
6. Se establecerán los parámetros de identificación de hechos metropolitanos, los mecanismos de financiación, la estructura administrativa del Consejo Regional, sus funciones, la secretaría técnica, los mecanismos de participación ciudadana y la transferencia de competencias de la nación.
7. La Región Metropolitana no modifica el régimen de financiación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, ni los municipios que componen su jurisdicción.
8. En todo caso el control político de las decisiones de la Región Metropolitana lo ejercerán el Concejo Distrital, los concejos municipales y la Asamblea departamental.



10. En desarrollo del Acto Legislativo No. 02 del 22 de julio de 2020, se expide la Ley Orgánica No. 2199 de 2022, “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”, la cual contiene la reglamentación necesaria para el éxito de esta figura de asociatividad territorial. Es necesario recordar que la mayoría de los esquemas territoriales presentan un balance deficitario en materia de financiación y de autonomía para el desarrollo de sus grandes tareas en materia de descentralización.
11. ¿El porqué de una ley orgánica? Por tratarse de un tema especial de la organización del territorio en Colombia, tal como se hizo para las áreas metropolitanas y para el establecimiento de reglas de conversión entre región administrativa y de planificación a región como entidad territorial:

Las leyes orgánicas se pueden diferenciar de los otros tipos de leyes por tres razones, a saber: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación y, iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa. El artículo 151 constitucional le reservó expresamente las siguientes materias: a) reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; b) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo y, c) las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

[...]

Esta Corte también ha recogido las particularidades de las leyes orgánicas, en cinco aspectos generales: (i) el carácter instrumental que cumple la ley orgánica en tanto que regula la actividad legislativa del Congreso de la República; (ii) las diversas funciones que está llamada cumplir en el ordenamiento jurídico; (iii) las relaciones existentes entre la ley orgánica y las demás leyes; (iv) el procedimiento legislativo requerido para su aprobación; y (v) la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-494 de 2015).

## **Análisis del cargo**

En este punto es necesario recordar la norma objeto de la demanda de inconstitucionalidad, la cual hace parte de la Ley 2199 de 2022.

**Artículo 42. Aporte nacional.** 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 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.

Según el demandante, esta disposición normativa vulnera el artículo 7º de las Ley 819 de 2003, por dos razones:

1. Porque dentro del trámite legislativo no se tuvo en cuenta el concepto dado por el Ministerio de Hacienda, referido al impacto fiscal de la ley.
2. Porque el gobierno, quien presentó ante el Congreso el proyecto de ley, no cumplió con el deber de indicar la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho gasto.

El actor argumenta que la vulneración al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se da en razón a que

... si bien se presentó el análisis de impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda (con concepto desfavorable), de fecha 6 de diciembre de 2021 (radicado 2-2021-064025), este en realidad no fue debatido por el Congreso de la República durante las sesiones en las cuales se trató la aprobación del artículo demandado, lo cual en últimas también resulta vulnerador del criterio de colaboración armónica entre las ramas del poder público; máxime si se tiene en cuenta que el mismo Ministerio indica que se trata de una disposición que genera impacto fiscal al tratarse de un gasto recurrente en cabeza de la nación.

Es necesario recordar el concepto presentado en su momento por el Ministerio de Hacienda, sobre el necesario ajuste fiscal que debería tener el artículo 42 del proyecto de ley orgánica, correspondiente al tema del Aporte Nacional, tal como se observa en el siguiente cuadro.

**Tabla No. 3 Propuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el artículo 42 del Proyecto de Ley Orgánica**

Artículo 41 actual del Proyecto de Ley Orgánica No. 213 de 2021 Cámara - 152 de 2021 Senado	Ajustes al artículo 41 del Proyecto de Ley Orgánica No. 213 de 2021 Cámara - 152 de 2021 Senado
<p><b>Artículo 42. Aporte Nacional.</b> 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 SMMLV, a partir de la vigencia del presupuesto del 2023, hasta por el tiempo que se mantenga su creación y desarrolle las competencias asignadas.</p>	<p>Artículo Nuevo. Aporte. <b><u>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</u></b>, la nación anualmente aportará, en calidad de transferencia no condicionada y de libre destinación, a la región metropolitana Bogotá - Cundinamarca, <b>una suma no inferior a 70.000 SMMLV</b>, a partir de la vigencia del presupuesto del 2023, hasta por el tiempo que se mantenga su creación y desarrolle las competencias asignadas.</p>
<p>Lo anterior, sin perjuicio de los aportes que realice por concepto de las cofinanciamientos que la nación suscriba o haya suscrito previamente para proyectos específicos, ni los otorgados en el Sistema General de Regalías o cualquier otra fuente.</p>	<p>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.</p>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En efecto, el MinHacienda afirma que “... de mantenerse el artículo en los términos en que se encuentra actualmente previsto en la ponencia para plenarios, no nos sería posible otorgar el correspondiente aval” y además concluye “este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al artículo 42 del Proyecto de ley del asunto y solicita, respetuosamente, hasta tanto se ajuste en los términos solicitados”.

Al revisar la literalidad final del artículo aprobado mediante el procedimiento legislativo orgánico, se observa el ajuste en la normativa, incluso más allá de lo solicitado por el Ministerio de Hacienda. Las siguientes tablas comparan la cifra inicial del proyecto con lo finalmente aprobado.

**Tabla 1**

Artículo del proyecto	Artículo finalmente aprobado y que hace parte de la normativa orgánica
<p><b>Artículo 42.</b> 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 <b>150.000 SMMLV</b>, a partir de la vigencia del presupuesto del 2023, hasta por el tiempo que se mantenga su creación y desarrolle las competencias asignadas.</p> <p>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.</p>	<p><b>Artículo 42.</b> Aporte nacional. 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 <b>SESENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS (75.000.000.000)</b> 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.</p> <p>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.</p>

Esta segunda tabla compara las cifras propuestas y la finalmente aprobada mediante ley orgánica, tal como se lee en el artículo 42 de la normativa en estudio:

**Tabla 2**

Artículo en el...	Valor aporte nación SMMLV	Monto equivalente a 2023
Proyecto	150.000 SMMLV	174.000.000.000*
Propuesta MinHacienda	70.000 SMMLV	81.200.000.000**
Artículo aprobado	64.655 SMMLV***	75.000.000.000

\* Esta cifra aproximada se realiza a manera aclaratoria dentro del concepto.

\*\* Esta cifra aproximada se realiza a manera aclaratoria dentro del concepto.

\*\*\* Esta cifra aproximada se realiza a manera aclaratoria dentro del concepto.

Con las tablas se reitera el ajuste que tuvo el artículo objeto de la demanda de inconstitucionalidad, inicialmente establecido en 150.000 SMMLV a la cifra final de Setenta y cinco mil millones de pesos (\$75.000.000.000) que, convertidos a salarios, corresponden a 64.655 SMMLV aproximadamente, una cifra inferior a la invocada por el MinHacienda como posible desde el punto de vista fiscal.

### **Sobre el trámite legislativo**

De manera adicional al ajuste que se observa en el artículo 42 de la normativa orgánica en consonancia con el concepto del MinHacienda, es necesario recordar el siguiente aparte jurisprudencial de la Corte Constitucional que interpreta el alcance del artículo 7° invocado por el demandante frente al análisis fiscal de los temas legislativos:

... hace énfasis en las siguientes reglas: (i) el deber de análisis fiscal del Congreso no exige un nivel detallado o exhaustivo; sin embargo (ii) demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer referentes básicos para analizar el impacto fiscal de un proyecto de ley, y (iii) la no presentación del concepto por parte del Gobierno no afecta la decisión del Legislativo, cuando este ha cumplido su deber de mínima consideración al respecto. Por ello, es importante precisar que, a juicio de la Corte, las exigencias que se derivan del artículo 7° no pueden anular la competencia legislativa del Congreso, ni conferir un poder de veto al Ministerio de Hacienda.

En conclusión,

Se solicita la **exequibilidad** de la norma demandada.

Con toda atención,

**AUGUSTO TRUJILLO MUÑOZ**

Presidente