C-372-14

(Bogotá D.C., 11 de junio de 2014)

CREACION DE EMPRESA NACIONAL DE RENOVACION Y DESARROLLO URBANO, VIRGILIO BARCO VARGAS SAS- Inhibición para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional sobre oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de requisitos de certeza y especificidad

Demanda de inconstitucionalidad: en contra del Decreto Ley 4184 de 2011, contra su artículo 2 y contra algunas expresiones contenidas en sus artículos 1, 3, 4 y 5.

Referencia: Expediente D-9976.

Actores: Felipe Andrés Jiménez Clavijo y otros.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado.

Los actores, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ley 4184 de 2011 y, de manera especial, de su artículo 2 y de algunas expresiones contenidas en sus artículos 1, 3, 4 y 5, cuyo texto –con lo

demandado de manera especial en subrayas- es el siguiente:

DECRETO 4184 DE 2011

(noviembre 3)

Diario Oficial No. 48.242 de 3 de noviembre de 2011

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por el cual se crea la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano –Virgilio Barco Vargas–.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 18 literales e), f), h) e i) de la Ley 1444 de 2011, y

CONSIDERANDO:

Que el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, en los Documentos 3615 de 2009 y 3694 de 2011, consideró necesario que la Nación acordara con el Distrito Capital de Bogotá un plan de acción, con una visión urbanística integral y sostenible, para mantener y modernizar los amplios espacios públicos de que disponen la Nación y algunas entidades descentralizadas nacionales en el Centro Administrativo Nacional; y para facilitar a la Nación y a esas entidades edificios seguros y funcionales para cumplir las misiones que les encomiendan las leyes;

Que la posibilidad de integrar al plan de acción aludido arriba en el espacio del que dispone la Beneficencia, crea la posibilidad de un desarrollo urbanístico, administrativo y cultural de características únicas, con proyecciones superiores a las que la Nación, la Gobernación y la Beneficencia habían contemplado;

Que para desarrollar las acciones de coordinación entre Gobierno Nacional y el Distrito Capital para mejorar la infraestructura y la prestación adecuada de los servicios institucionales del CAN, en los términos recomendados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, es necesario crear una entidad que se dedique especialmente a

formular y ejecutar el proyecto de desarrollo y renovación urbana aludido;

Que la creación de esta entidad desarrolla el propósito al que alude el parágrafo 1o del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público y hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública, con el objeto de lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos;

Que de acuerdo con las acciones estratégicas de sostenibilidad ambiental y urbana previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, la formulación de programas de renovación urbana en todo el país requiere de una efectiva articulación de la Nación y las entidades territoriales para fortalecer su capacidad de estructuración financiera y gerencial, priorizar la generación de suelo e infraestructura pública e incentivar la participación privada en la implementación de los proyectos; dentro del respeto a las competencias de la Nación y de cada nivel territorial.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. CREACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA. Créase la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS–, como una sociedad pública por acciones simplificada del orden nacional, regida por el derecho privado, vinculada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera. El término de la duración de la sociedad es indefinido.

La sociedad estará sujeta a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades, según las normas legales pertinentes; y al de la Contraloría General de la República, en los términos del artículo 267 de la Constitución y de la ley, en cuanto se refiere a la gestión fiscal de la administración y al manejo de los fondos o bienes de la Nación.

ARTÍCULO 2o. SOCIOS. La sociedad tendrá inicialmente como único socio a la Nación Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Se autoriza para que se vinculen como socios en etapa posterior a la constitución de la sociedad, otras entidades del orden nacional que tengan la propiedad o posesión de predios sobre el área del proyecto o que, sin tenerla, decidan participar del capital de la sociedad a fin de vincular sus sedes en dicha área.

ARTÍCULO 3o. TRANSFERENCIA Y APORTE DE ACTIVOS. A título de aporte los socios transferirán a la sociedad, la propiedad o posesión sobre inmuebles que tengan en el área del proyecto. Para ello, elaborarán uno o varios documentos en los que identifiquen los bienes respectivos y los títulos de adquisición y harán los registros para perfeccionar las transferencias del caso.

Otras entidades públicas del orden territorial titulares del derecho de dominio o posesión sobre predios ubicados en el área del proyecto de renovación y desarrollo urbano, podrán transferirlos como aporte a la sociedad y participar así en su capital vinculados como socios. Los predios entregados serán gestionados en el marco del proyecto de renovación y desarrollo.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio aplicará las reglas previstas en el inciso 2 del artículo 33 de la Ley 1ª de 1991 a fin de lograr el perfeccionamiento de la transferencia de inmuebles cuyo título sea precario o inexistente.

ARTÍCULO 4o. INTEGRACIÓN DE SU PATRIMONIO. El patrimonio de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS– estará constituido por recursos del Estado y podrá estar integrado por:

1. Aportes de entidades públicas del orden Nacional

2. Aportes de entidades públicas del orden Territorial

3. Los aportes, donaciones y (sic.) ingresos propios que reciba

4. Recursos del crédito.

PARÁGRAFO. Autorizar a la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS– la emisión de acciones para que sean adquiridas por personas naturales o jurídicas públicas o privadas. De concretarse la participación de particulares en estas condiciones la sociedad quedará organizada como sociedad de economía mixta en cuyo caso las acciones en cabeza de la Nación no podrán tener una proporción inferior al 51% del capital social.

ARTÍCULO 5o. OBJETO SOCIAL. El objeto de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo

Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS– será:

a) Elaborar y ejecutar un proyecto de desarrollo y renovación urbana en el área alinderada abajo, con sujeción a las normas aplicables para el efecto, en función de la materia dentro del respeto a las competencias de la Nación y de cada nivel territorial con el fin de:

a1. Contribuir a la mejor prestación de los servicios públicos a cargo de las entidades nacionales establecidas en el área alinderada o de las que se establezcan allí;

a2. Para mayor realce y dignidad de las edificaciones que se construyan para prestar servicios públicos nacionales, dar a Bogotá un espacio de desarrollo urbanístico y arquitectónico a la altura de los mejores del mundo, y ejemplar en su respeto a las consideraciones ecológicas;

a3. Para que la prestación de los servicios públicos nacionales que hayan de prestarse en el área tenga lugar en un ambiente digno y amable, dar a Bogotá espacios culturales y recreativos adecuados a su crecimiento demográfico y económico; y

a4. Mejorar, en general, la movilidad, el entorno y la vivienda alrededor de lo que hoy es el Centro Administrativo Nacional.

Se entiende que los proyectos de desarrollo o renovación pueden incluir ambos tipos de actividades, o una sola de ellas.

El área del proyecto está conformada por un polígono limitado así: (i) al suroriente con la Carrera 50, entre la calle 26 y la calle 53; (ii) por el suroccidente con la calle 26, entre la carrera 50 y la carrera 68; (iii) por el noroccidente con la carrera 68, entre la calle 26 y la calle 53; (iv) al nororiente con la calle 53, entre la carrera 68 y la carrera 50;

b) Garantizar que haya nuevos edificios, para que las entidades estatales ubicadas hoy en las áreas del proyecto de desarrollo y renovación urbana puedan entregar los que ocupan y operar, sin embargo, en forma preferentemente continua, mediante la construcción aislada inicial de los primeros edificios en el área del proyecto;

c) Llegar a acuerdos con la Beneficencia de Cundinamarca para incorporar al proyecto de desarrollo y renovación descrito arriba, por cualquier título adecuado a la ejecución del

proyecto, o por su aporte a la sociedad, los lotes de su propiedad localizados dentro del área del proyecto alinderado arriba;

d) Llegar a acuerdos con el Distrito Capital para asegurar la integración urbanística entre este proyecto de desarrollo y renovación urbana y el proyecto “Parque Metropolitano Simón Bolívar-Centro Bolivariano” (Decreto 300 de 2003);

e) Elaborar y ejecutar estudios que faciliten la adquisición de inmuebles aledaños al Centro Administrativo Nacional y dentro del área del proyecto, y que se consideren necesarios para su adecuado desarrollo.

PARÁGRAFO 1o. La Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas S.A.S. podrá, como parte de su objeto social, identificar, promover, gestionar y ejecutar proyectos en otras áreas de renovación o desarrollo urbano en Bogotá u otras ciudades del país; dentro del respeto a las competencias de la Nación y de cada nivel territorial.

PARÁGRAFO 2o. Para el desarrollo de su objeto la empresa también podrá celebrar, entre otros, contratos de fiducia con sujeción a su régimen jurídico.

ARTÍCULO 6o. DOMICILIO PRINCIPAL. El domicilio principal de la sociedad será la ciudad de Bogotá, D. C.

ARTÍCULO 7o. ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN. La Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS– será dirigida y administrada por la Asamblea General, la Junta Directiva y el Gerente de la Sociedad.

Las funciones de los órganos sociales a los que se refiere este decreto, serán determinadas en los estatutos sociales; las funciones de las demás personas que presten servicios a la sociedad, serán determinadas por el Gerente General.

ARTÍCULO 8o. JUNTA DIRECTIVA Y COMPOSICIÓN. La Junta Directiva estará integrada inicialmente por seis (7) miembros, sin perjuicio de lo que posteriormente disponga la Asamblea de acuerdo con sus estatutos:

a) El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su

delegado, quien la presidirá;

b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público o el Viceministro en quien delegue;

c) El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o el Viceministro en quien delegue;

d) El Ministro de Defensa Nacional, o el Viceministro en quien delegue;

e) El Ministro de Educación, o el Viceministro en quien delegue;

f) El Ministro de Transporte, o el Viceministro en quien delegue;

g) El Director del Departamento Nacional de Planeación o el subdirector cuando así lo delegue.

PARÁGRAFO. La junta directiva podrá aprobar la asociación de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS– con personas naturales o jurídicas públicas o privadas para la constitución de otras personas jurídicas según lo previsto en la Ley 1258 de 2008, que le permitan asegurar el desarrollo de su objeto social en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 9o. AJUSTES PRESUPUESTALES. Las autoridades públicas correspondientes harán los ajustes pertinentes al Presupuesto General de la Nación para dar cumplimiento al presente decreto. En todo caso para efectos presupuestales el régimen aplicable será el que le corresponda según el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

ARTÍCULO 10. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Demanda: pretensiones y cargos formulados.

2.1. Pretensiones: Sobre la base de señalar como vulnerados los artículos 1, 6, 151, 287, 288 y 313 (numerales 2 y 7) de la Constitución, en la demanda se solicita a este tribunal que declare la inexequibilidad de la norma demandada o de algunos de sus apartes, con fundamento en cuatro cargos de diverso contenido y alcance, conforme pasa a verse.

2.2. Cargos: En la demanda, a partir de un mismo núcleo argumentativo, se plantea cuatro cargos, a saber: la extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente

de la República; la violación de la autonomía de las entidades territoriales; la violación indirecta de la reserva de ley orgánica; y la vulneración del principio de descentralización administrativa.

2.2.1. El núcleo argumentativo común a los cuatro cargos es una particular interpretación de la norma demandada, que se opone al principio de autonomía territorial y a la reserva de ley orgánica.

2.2.2. En efecto, el cargo relacionado con la extralimitación de funciones parte de la base de considerar que la creación de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS– desconoce la reserva de ley orgánica, pues su objeto social involucra temas propios del ordenamiento territorial. Así pretende demostrarlo al oponer el artículo 5 del decreto con el Decreto 190 de 2004 (norma que compila la regulación relacionada con el POT). Para reiterar lo dicho, sostiene que la renovación y el desarrollo urbano son materias propias del ordenamiento territorial. Se debe acotar que este cargo se lo relaciona, por medio de la mención de la Sentencia C-240 de 2012, con la prohibición del artículo 150.10 de la Constitución, según la cual el Congreso no puede conferir facultades extraordinarias para expedir leyes orgánicas.

2.2.3. El segundo cargo reitera el discurso, aunque de una forma diferente, pues señala que el decreto demandado desconoce la autonomía de las entidades territoriales, reconocida por los artículos 1 y 313 de la Constitución, para regular el ordenamiento de su territorio, en materias como definir las áreas de renovación urbana, de tal suerte que esta competencia se le asigna a una entidad del orden nacional en la cual los entes territoriales no tienen ninguna representación o participación. Para mostrarlo trae a cuento diversos apartes de los artículos 2, 3, 4 y 5 del Decreto.

2.2.4. El tercer cargo señala otro matiz del discurso al advertir sobre la violación indirecta del artículo 151 de la Constitución, que prevé las materias que son objeto de regulación por leyes orgánicas y, en este contexto, plantea que las leyes orgánicas hacen parte del bloque de constitucionalidad y opone el decreto demandado a la Ley 1454 de 2011, orgánica del ordenamiento territorial. De este ejercicio de oposición resulta la vulneración de los artículos 2, 3, 18 y 21 de la Ley orgánica de ordenamiento territorial.

2.2.5. Por último, y sin salir del mismo discurso, plantea la necesidad de ponderar el

decreto demandado, sin distinguir un principio en particular, con el principio de autonomía territorial, a fin de aplicar un test de proporcionalidad que, si bien no se califica y no se justifica, parecería ser el estricto, y concluir que:

En definitiva, la creación de la empresa VBV S.A.S. y el conjunto de competencias que le han sido asignadas: (i) no son razonables, pues le han sido atribuidas competencias que de la esencia de las entidades territoriales, generándose concentración de funciones y centralización de poderes, contrariando abiertamente los principios del ordenamiento territorial; (ii) no son necesarias, pues existe un marco institucional diseñado para atender los temas que le han sido encargados a la empresa; y, (iii) no son proporcionales, pues privilegia los poderes del orden Nacional, en detrimento de la autonomía de las entidades territoriales, las cuales son excluidas de la toma de decisiones sobre asuntos que corresponden a su órbita de intereses.

3. Intervenciones.

3.1. Intervención de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas (EVB S.A.S.): inhibición.

Advierte que la demanda carece de aptitud sustancial, pues no presenta cargos claros, ciertos, específicos, pertinente y suficientes contra los artículos demandados y, además, se sustenta en cuatro bases inadecuadas, como son: (i) confundir al regulador con el operador; (ii) desconocer lo que es un proyecto de renovación urbana y quién lo puede operar; (iii) asumir sin justificación que elaborar y ejecutar proyectos con sujeción a las normas aplicables, tanto nacionales como territoriales, puede vulnerar la Constitución; y (iv) interpretar de manera desacertada y ajena a su sentido los artículos 27 y 28 del Código Civil.

En caso de que se llegare a estudiar de fondo la demanda, señalan que en ella se confunde la regulación sobre el uso del suelo, que corresponde al ente territorial, con la gestión de proyectos de desarrollo y de renovación urbana, lo que es inadmisible, pues la segunda tarea, que corresponde al objeto social de la empresa EVB S.A.S., implica “realizar las gestiones para proponerlos [los proyectos] y en caso de existir la norma urbana que lo permita, puede ejecutarlo pero ‘dentro del respeto a las competencias de la Nación y de cada nivel territorial’ (parágrafo 1 del art. 5 del Decreto 4184 de 2011”. Esto puede

verificarse en los reglamentos de este decreto, contenidos en los Decretos 488 y 727 de 2013. Al tener que someterse la actividad de la empresa al correspondiente plan de ordenamiento territorial, a las demás normas aplicables y a obtener las licencias del caso, no se aprecia de qué manera se puede desconocer la autonomía territorial o la reserva de ley orgánica.

3.2. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República: exequibilidad.

Al tener un fundamento argumentativo deleznable y equivocado, los cargos no deben prosperar, pues es claro que:

[…] a) el objeto de la VBV no implica la invasión del decreto en la órbita de regulación de la LOOT, pues la VBV no tiene competencia regulatoria, solo de ejecución, y los proyectos de renovación que está llamada a realizar no generan por tanto una modificación de las competencias asignadas por la LOOT; b) el decreto no desconoce las competencias territoriales en materia de ordenamiento territorial, pues el objeto de la VBV no desplaza la capacidad normativa ni regulatoria de las entidades territoriales; c) las decisiones de la VBV deben adoptarse en coordinación con las entidades territoriales, lo que descarta la vulneración de la autonomía territorial, y, por último, d) el objeto social de la VBV no está llamado a realizarse por fuera de la regulación de la LOOT, sino, por el contrario, en sujeción a sus mandatos.

3.3. Intervención del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: inhibición y, en subsidio, exequibilidad.

Indica que la demanda carece de aptitud sustantiva, pues no recae sobre un texto real, sino sobre un texto que el actor deduce por sí y ante sí, sin que muestre o demuestre que entre lo demandado y las normas constitucionales exista una oposición objetiva y verificable.

Señala que, en caso de estudiar la demanda, el proceso de formación del decreto demandado no tiene ningún vicio, ya que se enmarca en el ejercicio de las competencias que la Constitución y la ley habilitante le reconocen al Presidente de la República. Luego de dar cuenta del principio de autonomía territorial, a partir de las Sentencias C-1258 de 2001 y C-149 de 2010, afirma que la vulneración de este principio es apenas una

“apreciación subjetiva del actor”, que no resulta del análisis de la norma demandada. Enseguida se ocupa de la reserva de ley orgánica, para lo cual se vale de las Sentencias C-534 de 1996 y C-421 de 2012, y concluye que

[…] la norma demandada no se reserva la regulación de los usos del suelo, ni implica usurpación alguna de la competencia del concejo para ordenar su territorio, pues de la norma se desprende con total claridad que la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas S.A.S. debe ejecutar sus proyectos en el marco de lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen y complementen, respetando las competencias en materia de regulación de usos de suelo.

3.4. Intervención del Departamento Nacional de Planeación: inhibición y, en subsidio, exequibilidad.

Destaca que el “planteamiento de los actores no permite realizar con nitidez un cotejo de alguno de los cargos formulados con la Constitución. La demanda plantea una serie de percepciones o consideraciones de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta esa violación”, por lo que habría ineptitud sustancial de la demanda. En caso de que se conozca de fondo la demanda, los argumentos para sustentar la exequibilidad de lo demandado son semejantes a los planteados por el anterior interviniente.

3.5. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública: inhibición frente al cargo relativo al vicio de forma y exequibilidad frente a los cargos de fondo.

Frente al cargo relativo al vicio en el proceso de formación de la norma que contiene las expresiones demandadas, conforme se plantea en la demanda, considera que se ha configurado el fenómeno de la caducidad de la acción y que, por lo tanto, la Corte no puede pronunciarse ya sobre él, sino que debe inhibirse de hacerlo.

En cuanto a los demás cargos, distingue entre la reserva de ley formal y la reserva de ley material, con base en las Sentencias C-140 de 1998, C-078 de 1999, C-151 y C-306 de 2004, para precisar que sobre esta materia sí se podía otorgar facultades; indica que el decreto examinado cumple el presupuesto formal de la ley habilitante, al haberse dictado en el término previsto, y el presupuesto material de la misma, porque se enmarca en su precisa materia. Pone de presente que, aún en caso de duda sobre si lo hace o no, en la

Sentencia C-421 de 2012 se dejó en claro que dicha duda debe resolverse en favor del legislador ordinario, y advierte que en este caso no se desconoce la reserva de ley orgánica, pues,

[…] el hecho de que la elaboración de los proyectos de desarrollo y renovación previstos en el decreto extraordinario censurado deban ser ejecutados en los municipios y a través de planes de acción concertados con sus autoridades locales no implica ni conlleva que tales asuntos deban ser regulados a través de una ley orgánica, en la medida en que la materia allí prevista no corresponde en estricto derecho a una asignación de competencias normativas para las entidades territoriales.

3.6. Intervención del Ministerio del Transporte: inhibición y, en subsidio, exequibilidad.

Señala que la demanda carece de aptitud sustancial, pues sus cargos no son claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Para ilustrarlo, se limita a transcribir lo dicho sobre el particular en la Sentencia C-649 de 2010. En caso de que se conociera de fondo sobre la demanda, sus argumentos para solicitar la declaración de exequibilidad coinciden con los planteados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y por el Departamento Nacional de Planeación.

3.7. Intervención de la Universidad Externado de Colombia: exequibilidad.

Precisa que si bien la afirmación de la demanda de que tanto la renovación como el desarrollo urbano son temas relativos al ordenamiento territorial es cierta, no es menos cierto que “la creación de una EMPRESA, que tiene como actividad estas dos facetas del ordenamiento territorial, no es suficiente para considerar que se trata ni de una extralimitación de funciones, ni de una materia sujeta a reserva de ley orgánica”.

Y esto es así, porque “no puede pretenderse que en razón de la actividad a la cual habrá de dedicarse la empresa o sociedad cuya creación es autorizada por el Congreso de la República, varíe la naturaleza de la ley que autoriza su creación”; ni se puede asumir que la creación de dicha empresa “vací[e] de competencia la reglamentación de usos del suelo, y el poder decisorio sobre materias esenciales del ordenamiento territorial”. Para ilustrarlo, lleva su argumento al límite y afirma:

3.8. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional: exequibilidad.

La solicitud de declaración de exequibilidad se funda en argumentos semejantes a los planteados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por el Departamento Nacional de Planeación y por el Ministerio del Transporte.

4. Concepto del Procurador General de la Nación: exequibilidad.

4.1. En el Concepto 5714, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar exequibles las expresiones demandadas, “pero únicamente por los cargos formulados”.

4.2. Para sustentar la anterior solicitud señala, a modo de aclaración previa, que en este caso, pese a haber transcurrido más de un año entre la promulgación de la norma y la presentación de la demanda, no se configura el fenómeno de la caducidad de la acción, porque desconocer la reserva de ley orgánica, conforme a lo dicho en la Sentencia C-894 de 1999, es un vicio material y no formal.

4.3. Dado que en la demanda se sostiene que los asuntos relativos a la renovación y desarrollo urbano son de competencia exclusiva de las autoridades territoriales, procede a analizar el principio de autonomía territorial y el papel que tiene la ley orgánica de ordenamiento territorial al momento de distribuir competencias entre la Nación y los territorios.

En este contexto, destaca que la ciudad de Bogotá tiene una situación especial, pues el Distrito Capital es al mismo tiempo la capital de la República de Colombia y la Capital del Departamento de Cundinamarca (art. 322 C.P.). Al ser la capital de la república, esta ciudad es la sede central de todas las ramas y órganos del poder público, en especial del Gobierno Nacional. En razón de esta circunstancia, y sobre la base de la Sentencia C-149 de 2010, considera que:

[…] resulta viable que la ley directamente se apersone de aspectos tales como la organización urbanística y arquitectónica de las sedes del Gobierno Nacional bajo un concepto armónico e integral, porque el Gobierno Nacional es el de todos y para todos los habitantes de Colombia y no sólo para los del Distrito Capital, por lo que se debe tener en cuenta una integración urbanística administrativa pública nacional que le permita a la

misma y a todos los administrados, especialmente [a] los que proceden de otras partes del país, un desempeño más eficiente y armónico, lo que incluye el desplazamiento vial, la protección del medio ambiente y la belleza arquitectónica.

De no ser así, se llegaría al absurdo de que las sedes del Poder Público Nacional dependerían de las condiciones políticas y administrativas cambiantes de cada ente regional. Al respecto, basta traer a colación, a manera de ejemplo, las dificultades en la terminación de la línea de "Transmilenio" en el Aeropuerto el Dorado.

4.4. Esclarecido el punto principal, señala que ninguno de los cargos está llamado a prosperar, pues si bien elaborar y ejecutar un proyecto de desarrollo y renovación urbana puede tener relación directa con el uso del suelo y con el desarrollo urbano y, por ende, con los asuntos y regulaciones del ordenamiento territorial, se trata de "actividades de tipo empresarial", que no son ejercidas por una autoridad administrativa y que, en todo caso, "se deben desarrollar respetando las competencias de la Nación y de cada nivel territorial, tal como lo establecen expresamente el literal a) y el parágrafo1 del artículo 5 del Decreto 4184 de 2011".

II. FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Este tribunal es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 4184 de 2011 y, de manera especial, de su artículo 2 y de algunas expresiones contenidas en sus artículos 1, 3, 4 y 5, atendiendo lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestión previa: inaptitud sustancial de la demanda.

2.1. En vista de que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación cuestionan la certeza y especificidad del concepto de la violación contenido en la demanda[1], el Ministerio de Transporte cuestiona, además, la claridad, pertinencia y suficiencia del mismo[2], es menester analizar, a modo de cuestión previa, la aptitud de la demanda.

2.2. El Decreto 2067 de 1991, que contiene el régimen procedimental de los juicios y

actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional, precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. El tercero de los requisitos antedichos, que se conoce como concepto de la violación, implica una carga material y no meramente formal que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos, que se aprecian a la luz del principio pro actione, de tal suerte que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional.

2.3. Entre otras, en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte precisa el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, al decir que hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

2.4. En la Sentencia C-623 de 2008, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013, este tribunal precisó la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda en los siguientes términos:

Aun cuando en principio, es en el Auto admisorio donde se define si la demanda cumple o

no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5).

2.6. La demanda parte de una particular aproximación a la norma demandada, según la cual la mera existencia de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS–, su composición societaria y su objeto social desconocen el principio de autonomía territorial, la reserva de ley orgánica, en tanto y en cuanto se oponen a las competencias constitucionales de los municipios –ejercidas por sus respectivos concejos- para adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas y para reglamentar los usos del suelo, y modifican la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Esta aproximación aparece con evidencia y de manera reiterada en la demanda, como puede constatarse en las siguientes excertas:

(…) las funciones de "elaborar y ejecutar un proyecto de renovación urbana" (Art. 5, Decreto-Ley 4184 de 2011, o de promover el ordenamiento del territorio, son competencias referidas al ordenamiento territorial, y propias de las entidades territoriales, como lo es la destinación de los usos del suelo, razón por la cual si tales facultades van a ser reasignadas a una nueva entidad, como por ejemplo la empresa VBV S.A.S., dicha reasignación ha debido surtirse mediante ley orgánica de ordenamiento territorial, y no en ejercicio de facultades extraordinarias, las cuales tienen un límite específicamente definido por la Constitución consistente en que no pueden otorgarse para expedir leyes sujetas a reserva de ley orgánica, como ocurre en el caso sub examine[4].

(…) no obstante que el objeto social de la empresa VBV S.A.S. incluye un aparte donde establece "dentro del respeto a las competencias de la Nación y de cada nivel territorial", desde una dimensión material, dichas competencias no se encuentran garantizadas desde el inicio, y se evidencia su desconocimiento por parte del Decreto-Ley 4184 de 2011, pues las definiciones sobre materias que son de la esencia del ordenamiento territorial, se toman en espacios donde las entidades territoriales no tienen poder decisorio, ni autoridad alguna.[5]

(…) Al momento de crearse la empresa VBV S.A.S., se ha debido regular de manera específica e in extenso, sobre la participación de los entes territoriales en los proyectos de desarrollo y renovación urbana, más allá de introducir un superficial "dentro del respeto a las competencias de la nación y de cada nivel territorial", el cual resulta insuficiente y materialmente se ha visto desdibujado por las competencias asignadas a la empresa VBV S.A.S., en perjuicio de los entes del orden territorial[6].

(…) La elaboración y ejecución de un proyecto de desarrollo y de renovación urbana son manifestaciones de la organización y planificación del territorio, luego todo proyecto de renovación y desarrollo urbano debe atender los lineamientos de las "normas generales para la organización territorial" y atender "el marco institucional y los instrumentos [diseñados] para el desarrollo territorial", so pena de desconocer la ley orgánica que gobierna la materia, y en consecuencia incurrir en contradicciones con el bloque de constitucionalidad conformado tanto por las disposiciones constitucionales como por las orgánicas[7].

2.7. La anterior argumentación, pese a ser clara y comprensible, no corresponde con el texto de la norma demandada, como pasa a verse.

2.7.1. El Decreto 4184 de 2011 se dictó en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por los literales e), f) h) e i) del artículo 18[8] de la Ley 1444 de 2011. La creación de la "Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS–, como una sociedad pública por acciones simplificada del orden nacional, regida por el derecho privado" (art. 1 del Decreto 4184 de 2011), corresponde al ejercicio de la facultad para "crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y de otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional", prevista en el literal e) de la Ley 1444 de 2011. Su vinculación al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (art. 1 del Decreto 4184 de 2011), tiene que ver con la facultad para "determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas", prevista en el literal h) de la Ley 1444 de 2011. Su objeto social y sus órganos de dirección y administración (art. 5, 7 y 8 del Decreto 4184 de 2011), obedecen al ejercicio de la facultad para "señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones", prevista en el literal f) de la Ley 1444 de 2011. Los

aportes de activos públicos a la sociedad (art. 3, 4 y 9 del Decreto 4184 de 2011), atienden a la facultad para "realizar las modificaciones presupuestales necesarias para garantizar los gastos de financiamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas", prevista en el literal i) de la Ley 1444 de 2011.

2.7.2. En sus seis consideraciones, el Decreto 4184 de 2011 alude de manera reiterada a tres asuntos relevantes, a saber: (i) la necesidad de acordar, coordinar y articular un plan de acción entre la Nación y las entidades territoriales, en especial las del Distrito Capital; (ii) la necesidad de elaborar un plan de acción o proyecto de desarrollo cultural, administrativo y urbanístico en predios de propiedad de la Nación o de entes nacionales; y (iii) la necesidad de que, por medio de dicho plan, se garantice la eficiencia en la prestación del servicio público y se haga coherente la organización y el funcionamiento de la administración. El primer asunto, relevante para el caso sub examine, aparece en la primera, cuarta y sexta de las consideraciones, así: "consideró necesario que la Nación acordara con el distrito capital un plan de acción", "para desarrollar las acciones de coordinación entre el Gobierno Nacional y el Distrito Capital" y "la formulación de programas de renovación urbana en todo el país requiere de una efectiva articulación de la Nación y las entidades territoriales", respectivamente.

2.7.3. No obstante lo anterior, se podría pensar que, pese a sus consideraciones, el Decreto 4184 de 2011 dispone otra cosa. Para verificarlo, es menester traer a cuento su artículo 5, que concreta el objeto social de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS–. Y al hacerlo, se aprecia de manera clara y contundente que lo dicho en las consideraciones se respeta de manera cabal en el texto normativo, en especial en el literal a) y en el parágrafo 1 del referido artículo, así: "a) Elaborar y ejecutar un proyecto de desarrollo y renovación urbana en el área alinderada abajo, con sujeción a las normas aplicables para el efecto, en función de la materia dentro del respeto de las competencias de la Nación y de cada nivel territorial […]"; "PARÁGRAFO 1. […] podrá, como parte de su objeto social, identificar, promover, gestionar y ejecutar proyectos en otras áreas de renovación o desarrollo urbano en Bogotá u otras ciudades del país; dentro del respeto a las competencias de la Nación y de cada nivel territorial" (subrayas agregadas).

2.8. En vista de las anteriores circunstancias, el particular entendimiento que la demanda hace de la norma demandada no corresponde a su contenido objetivo, ni se atiene a lo que

ésta dice de manera reiterada y explícita, tanto en sus consideraciones como en su desarrollo normativo. Por lo tanto, la demanda no recae sobre una proposición jurídica real y existente, sino sobre una proposición que los actores deducen de manera subjetiva e injustificada, lo cual impide que exista una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional, de lo que se sigue que el concepto de la violación de la demanda carece de certeza. Al fundarse sobre esta base deleznable, la demanda tampoco puede definir o mostrar cómo la norma demandada vulnera la Constitución, por lo que su concepto de la violación también carece de especificidad. Así las cosas, se hace evidente la ineptitud sustancial de la demanda y, ante tal circunstancia, este tribunal no puede pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada, ni proseguir el análisis sobre la misma.

III. CONCLUSIÓN

Al estudiar la aptitud de la demanda, como cuestión previa, este tribunal verificó la inaptitud sustancial de la misma, porque su concepto de la violación no satisface los mínimos argumentativos de certeza y de especificidad. En efecto, los cuatro cargos planteados parten de una base común: la inadecuada comprensión del Decreto 4184 de 2011, pues se asume que éste desconoce el principio de autonomía territorial -competencias constitucionales de los concejos municipales- y la reserva de ley orgánica, cuando en realidad, en repetidos enunciados de sus consideraciones y de sus artículos, se precisa de manera explícita que en todo caso el objeto social de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas –SAS- se desarrollará de manera acordada, coordinada y articulada entre la Nación y los entes territoriales y, en todo caso, con sujeción a las normas aplicables para tal efecto, con respeto de las competencias de los entes territoriales.

IV. 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:

INHIBIRSE para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 4184 de

2011 y, de manera especial, de su artículo 2 y de algunas expresiones contenidas en sus artículos 1, 3, 4 y 5.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Supra I, 3.3 y 3.4.

[2] Supra I, 3.6.

[3] Cfr. C-1123 de 2008.

[4] Folio 13.

[5] Folio 20.

[6] Folio 24.

[7] Folio 26.

[8] Cfr. Sentencia C-240 de 2012.