

HONORABLES
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

17
11 NOV 2011

P-9976
OK

NOVA 11/11/2011

Ref.: Acción Pública de Inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 4184 de 2011, por el cual se crea la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas SAS.

Los suscritos, Felipe Andrés Jiménez Clavijo, Leidy Garzón, María del Carmen Andrade de González, Leidy Viviana Amariles Cadena, Luz Marina Fino Russy, Michael Tache Victorino, Clara Inés González Orjuela, Laura Ximena Pedraza Camacho, José Cipriano Beltrán Palacio, Edgar Piñeros Rubio, Carlos Eduardo Prieto Sánchez, Néstor Alberto Prieto Sánchez, María del Rosario Escobar de Gutiérrez, David Eduardo Alba Páez, Esperanza Espinosa, María Eugenia Serrano de Olave, ciudadanos en ejercicio y vecinos de esta ciudad, identificados al pie de nuestras firmas, de manera respetuosa manifestamos que presentamos la presente acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ley 4184 de 2011, por el cual se crea la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas.

I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las normas demandadas, en cumplimiento del numeral 1º del artículo 2º del decreto 2067 de 1991. Aunque la demanda se dirige contra toda la ley por vicios de forma en su tramitación, las normas subrayadas también se demandan por vicios de fondo.

"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, al iniciar las actividades de planeación para el proyecto descrito atrás, se ha encontrado que la Gobernación de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca han estado estudiando, entre otros, un proyecto de desarrollo cultural y urbanístico, en lotes de aproximadamente 26 hectáreas, contiguos a los terrenos del CAN;

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 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 aliterado 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.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 3 de noviembre de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
 El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
 JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN.

El Ministro de Defensa Nacional,
 JUAN CARLOS PINZÓN BUENO.

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,
 BEATRIZ URIBE BOTERO.

La Ministra de Educación Nacional,
 MARÍA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA.

El Ministro de Transporte,
 GERMÁN CARDONA GUTIÉRREZ.

El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,
 FEDERICO RENGIFO VÉLEZ.

La Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública,
 ELIZABETH RODRÍGUEZ TAYLOR".

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Las normas constitucionales transgredidas por los artículos demandados son las siguientes:

1. Artículo 1. Principio de descentralización y principio de autonomía de las entidades territoriales.
2. Artículo 6°. Responsabilidad de las autoridades por extralimitación en el ejercicio de funciones.
3. Artículo 151. Reserva de ley orgánica.
4. Artículo 287. Autonomía de las entidades territoriales.
5. Artículo 288. Distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.
6. Artículo 313-2,7. Competencia de los concejos municipales.

III. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el numeral 5° del artículo 241 de la Constitución Nacional.¹ La norma que se demanda es un Decreto con fuerza

¹ "ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal

de ley, expedido en uso de facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República en virtud del artículo 18 literales e), f), h) e i) de la ley 1444 de 2011, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política.

El Decreto con fuerza de ley se encuentra vigente tal y como fue publicado en el Diario Oficial No. 48.242 del 3 de noviembre de 2011.

Lo anterior no reviste mayor discusión pues la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que:

“(...) todas las materias que son de naturaleza legislativa y que excepcionalmente han sido asignadas por la Carta a un órgano diferente del Congreso de la República - como sucede con los decretos legislativos -, son objeto del control de constitucionalidad a cargo de esta Corporación” (Sentencia C-461/11).

Por su parte, la naturaleza jurídica del Decreto demandado tampoco genera mayor controversia pues desde su encabezado, “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 lo largo de su de su contenido material se puede advertir que es un Decreto con fuerza de Ley en atención a que fue expedido en ejercicio de precisas facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al presidente de la República.

IV. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Primer Cargo. Extralimitación en las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República.

La creación de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano – Virgilio Barco Vargas S.A.S., en adelante empresa VBV S.A.S., se efectuó extralimitando las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la

fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 5. Decidir sobre los demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su cantenido material o por vicias de pracedimienta en su formación (...)”. Énfasis fuera del texto original.

República, al tener por objeto social asuntos sujetos a reserva de ley orgánica.

En desarrollo de lo anterior, resulta preciso examinar las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo a través de la Ley 1444 de 2011, “por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

Así las cosas, mediante la Ley 1444 de 2011, y como consecuencia de la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo en los Ministerios de: (i) Ambiente y Desarrollo Sostenible²; y, (ii) Vivienda, Ciudad y Territorio³, entre otros, se otorgaron precisas facultades al presidente de la República para reestructurar la organización administrativa en los siguientes términos:

“Artículo 18. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para⁴:

(...)

e) Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional;

f) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado;

(...)

h) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas;

i) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley;

² Artículo 12 de la Ley 1444 de 2011.

³ Artículo 14 de la Ley 1444 de 2011.

⁴ A continuación solo se examinarán los literales invocados por el presidente de la república como fundamento para la creación de la ENRU VBV, aspecto que delimita el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad.

Las anteriores facultades extraordinarias fueron objeto de control por parte de la Corte Constitucional, Corporación que luego de realizar un examen previo las declaró exequibles mediante Sentencia C-240 de 2012, jurisprudencia en la que manifestó:

“El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución permite al Congreso revestir al Presidente de facultades precisas, previa y expresamente solicitadas por el Gobierno, para expedir normas con fuerza de ley, siempre que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, y que se cuente con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, por lo que la transferencia al ejecutivo de la potestad de regular ciertos asuntos, mediante normas de igual jerarquía que las dictadas por el legislador, debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) no pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso: (...)” (Énfasis fuera de texto)

1.1. La creación de la empresa VBV S.A.S. mediante Decreto-Ley 4184 desconoce la reserva de ley orgánica.

En abstracto, las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República mediante Ley 1444 de 2011 no revisten ninguna contradicción con la Constitución Política, pues se adecuan a los requisitos establecidos por la norma superior, precisados a su vez por la jurisprudencia constitucional; sin embargo, no sucede lo mismo al efectuar un análisis material y concreto del ejercicio de dichas facultades, como se demostrará a continuación.

En efecto, al momento de crear la empresa VBV S.A.S., el presidente extralimitó las facultades extraordinarias a él conferidas, pues el objeto social que debe adelantar la citada empresa involucra temas propios del ordenamiento territorial, los cuales deben ser tramitados mediante ley orgánica, aspecto que se desestimó íntegramente en el caso bajo examen.

Al examinar el objeto social de la empresa VBV S.A.S., se identifican las siguientes funciones:

“Artículo 5°. Objeto social. El objeto de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano, Virgilio Barco Vargas S.A.S. 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:

(...)

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.” (Énfasis fuera de texto)*

Al respecto, lo primero es indicar que la renovación urbana ha sido definida por el Decreto 190 de 2004, normativa que compiló los Decretos mediante los cuales se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, POT⁵.

La citada norma en su Capítulo No. II denominado “Tratamientos Urbanísticos”, en el subcapítulo 3, artículo 373 dispuso:

“Subcapítulo 3. Tratamiento de Renovación Urbana

Artículo 373. Definición (artículo 362 del Decreto 619 de 2000).

Es aquel que busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad que tienen condiciones de subutilización de las estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo. Estas zonas se encuentran en una de las siguientes situaciones:

- 1. Deterioro ambiental, físico, o social; conflicto funcional interno o con el sector inmediato;*
- 2. Potencial estratégico de desarrollo de conformidad con el modelo de ordenamiento adoptado por este Plan”.*

Lo más importante de la anterior definición es la ubicación conceptual en la que se encuentra, toda vez que hace parte del Capítulo II titulado “Tratamientos urbanísticos”, acápite subsiguiente al Capítulo I denominado “Usos del Suelo”; ambos aspectos constituyen pilares fundamentales del Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá. Lo anterior evidencia de manera fehaciente que los temas de renovación urbana son de la esencia del Ordenamiento Territorial y por lo tanto su tratamiento está sujeto a la reserva de ley orgánica, o por lo menos, se encuentran sometidos a lo determinado por la Ley Orgánica que gobierna la materia.

⁵ Norma vigente para la época en la que se expidió el Decreto-Ley objeto de la presente demanda.

Bajo las anteriores consideraciones, y examinado nuevamente el objeto social de la empresa VBV S.A.S., salta a la vista que "dar a Bogotá un espacio de desarrollo urbanístico y arquitectónico", o "dar a Bogotá espacios culturales y recreativos adecuados a su crecimiento" o "mejorar la movilidad, el entorno y la vivienda" alrededor del CAN, son facultades propias de la organización del territorio y de la distribución de los espacios urbanos, lo que sin lugar a duda es del resorte del ordenamiento territorial, pues involucra aspectos que lo caracterizan y lo definen como materia.

Precisamente, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el Ordenamiento Territorial estableciendo su alcance y funciones, tal como lo hizo mediante Sentencia C-795/00, en la que manifestó:

"La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial." (Énfasis fuera de texto original)

1.2. La renovación y el desarrollo urbano son asuntos propios del ordenamiento territorial.

Retomando el objeto social de la empresa VBV S.A.S., en primera medida se establece que será "elaborar y ejecutar un proyecto de desarrollo y renovación urbana". La elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo y renovación urbana corresponden a manifestaciones de la organización y planificación del territorio, y en ese sentido son asuntos propios y connaturales del ordenamiento territorial.

Al respecto es pertinente examinar lo dispuesto en el artículo 313 constitucional numerales 2 y 7, normas que prevén:

"ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

- 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

(...)

- 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*

(...)"

10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen" (Énfasis fuera del texto original).

Al respecto, la Corte Constitucional al referirse al tema de las competencias de los concejos municipales y distritales aclara mucho más la cuestión cuando afirma:

"El artículo 313 de la Constitución establece como función de los concejos municipales y distritales la de reglamentar los usos del suelo. Esta función está desarrollada en la Ley 388 de 1997, entre cuyos objetivos figuran "(i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

En ese sentido 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*.

Se colige que los proyectos de renovación y desarrollo urbano inexorablemente implican acciones como: (i) promover el ordenamiento del territorio (ii) el uso equitativo y racional del suelo; (iii) ejecutar acciones urbanísticas eficientes, entre otras, materias del resorte de las entidades territoriales. Luego, resulta absolutamente claro que la renovación y el desarrollo urbano hacen parte de la amplia materia de ordenamiento

territorial, razón por la cual los proyectos de renovación y desarrollo urbano deben ser reglamentados conforme a tal naturaleza.

1.3. Materias sujetas a reserva de ley orgánica.

Resulta imperativo traer a colación lo dispuesto por el artículo 288 de Constitución Política, que guarda relación con el artículo 151 de la misma obra en lo relativo a la ley orgánica de ordenamiento territorial, dicha norma previó:

"ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. (Énfasis fuera del texto original)

En desarrollo de la citada disposición, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-795/00, señaló los aspectos sujetos a ley orgánica en los siguientes términos:

"Los aspectos medulares de la organización territorial, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial. Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica, entre otras razones, por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio - no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias -, se ocupe del tema territorial".

Bajo tales consideraciones, la creación de la empresa VBV S.A.S. ha debido sujetarse a los lineamientos y requisitos establecidos para la expedición de leyes orgánicas, en atención a que las competencias y funciones a ella atribuidas, como son las funciones de elaborar, identificar, promover, gestionar y ejecutar proyectos de desarrollo y renovación urbana, eran funciones que se encontraban atribuidas a las entidades territoriales por virtud de la Constitución y la ley (por ejemplo, el decreto 190 de 2004), ya que versan sobre asuntos ligados a la distribución del espacio y la destinación del suelo y el territorio. Aspectos que sin lugar a dudas hacen parte de la distribución de competencias entre la Nación y el Distrito, cuestiones que están sometidas a reserva de ley orgánica tal y como lo establece el artículo 288, mandato constitucional que no puede ser

desconocido, ni siquiera frente al ejercicio de facultades extraordinarias (art. 150-10 C. P.).

En síntesis, el Decreto con fuerza de ley No. 4184 de 2011 objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, trasgredió los límites establecidos para el ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República, pues incursionó en asuntos sometidos a reserva exclusiva de ley orgánica, tal y como sucede con los asuntos relativos al ordenamiento territorial, situación que configura una violación directa a lo dispuesto en los artículos 150 numeral 10 y 151 de la Constitución Política, normas que establecen:

"ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

(...)

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos. (Énfasis fuera del texto original).

Frente a la citada disposición constitucional, resulta pertinente aclarar que si bien las facultades extraordinarias se confirieron para reestructurar la organización administrativa, circunstancia frente a la cual no existen restricciones o impedimentos constitucionales, es en el momento de ejercer tales facultades cuando se irrumpe en asuntos vedados, al tratar temas a los que se les ha asignado trámites especiales, propios de una categoría especial de ley. En consecuencia, se puede colegir que las facultades extraordinarias no se podrán conferir, ni mucho menos ejercer para "expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas (...) ni para decretar impuestos".

El artículo 151 superior establece:

"ARTICULO 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".

De la lectura cuidadosa de la citada norma, se puede advertir que el Decreto-Ley 4184 de 2011 no solo desconoció la reserva de ley orgánica sino que contrarió abiertamente preceptos estructurales de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ley 1454 de 2011, "a la cual está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa", incluyendo por supuesto la actividad legislativa extraordinaria, infringiendo en su conjunto el ordenamiento jurídico territorial, contenido tanto en las normas constitucionales (art. 151, 288 C.P), como en las disposiciones legales (LOOT 1454 de 2011, Ley 338 de 21997).

Al respecto, la Corte Constitucional estableció mediante Sentencia C-795/00 que "las leyes orgánicas de ordenamiento territorial no tienen que estar contenidas en un documento único y por ende se debe hablar de "legislación orgánica de ordenamiento territorial" porque la legislación puede ser múltiple y desarrollarse no en una única ley sino en varias leyes orgánicas".

En ese orden de ideas, "adelantar y ejecutar proyectos de desarrollo y renovación urbana", "dar a Bogotá un espacio de desarrollo urbanístico y arquitectónico", "dar a Bogotá espacios culturales y recreativos adecuados a su crecimiento" y "mejorar la movilidad, el entorno y la vivienda" alrededor del CAN⁶, son asuntos propios de la ordenación del territorio que se han debido tramitar de acuerdo a las normas del Ordenamiento Territorial, las cuales resultan imperativas en todos los casos, con mayor razón, frente al uso y ejercicio de facultades extraordinarias.

Las anteriores consideraciones cobran mayor fuerza si se atiende a la finalidad de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la república mediante Ley 1444 de 2011, las cuales se fundamentan en la necesidad de "Estructurar la organización administrativa" con ocasión a la escisión de unos ministerios, propósito que de ninguna manera habilita al

⁶ Artículo 5 del Decreto-Ley 4184 de 2011.

ejecutivo para alterar o asignar competencias sujetas a reserva de ley orgánica, ni mucho menos lo faculta para desconocer de tajo las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial bajo el pretexto de la reorganización administrativa del Estado.

Es válido aclarar que una empresa del orden nacional bien puede elaborar y ejecutar un proyecto de desarrollo y renovación urbana, actividad propia de la organización del territorio, pero solamente si las facultades en virtud de las cuales adelanta dicha actividad se expiden con fundamento en el régimen jurídico del ordenamiento territorial, y se confieren de conformidad a los parámetros dispuestos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que gobierna la materia; de lo contrario, toda facultad otorgada en tal sentido sería violatoria del Ordenamiento Jurídico Territorial, que es el que se encuentra investido de la potestad de conferir las competencias y funciones propias de la materia que le ha sido encomendada.

En definitiva, el objeto social de la VBV S.A.S. está colmado de asuntos propios del ordenamiento territorial, cuya distribución entre la Nación y las Entidades Territoriales se encuentra sujeta a reserva de ley orgánica en especial (art. 151 C.P.), y al ordenamiento jurídico territorial en general (Art. 288 C.P., LOOT 1454, Ley 388 de 1997), razón por la cual asignar competencias o facultades como ejecutar, "promover, identificar, gestionar y promocionar (...) proyectos de desarrollo y renovación urbana", inobservando la reserva de ley orgánica, por fuera del ordenamiento jurídico territorial, en ejercicio de facultades extraordinarias, resulta abiertamente inconstitucional.

2. Segundo Cargo. Violación a la autonomía de las entidades territoriales.

El Decreto-Ley No. 4184 de 2011, vulnera el principio de la autonomía administrativa (Art. 1 C. P.) en la medida que materialmente ha reasignado competencias esenciales de las entidades territoriales, atribuidas directamente por el propio constituyente primario (Art. 313 C.P.), a una entidad del orden nacional como es la Empresa Nacional de Renovación Urbana Virgilio Barco Vargas S.A.S..

La autonomía administrativa ha sido reconocida por el poder constituyente desde el primer artículo de la constitución en donde se estableció:

ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

La inserción en el texto constitucional y el sentido otorgado al principio de la autonomía de las entidades territoriales, pone de relieve la importancia que el constituyente quiso atribuir a la autonomía territorial, al punto que dicho elemento hace parte del concepto de Estado que rige en Colombia. Este principio encuentra desarrollo en la ley 136, de 1994 (régimen municipal), artículo 1º, que consagra la autonomía política, fiscal y administrativa del municipio; en el artículo 2º - a que señala:

ARTÍCULO 2o. RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS. El régimen municipal estará definido por lo dispuesto en la Constitución Política, por lo establecido en la ley y por las siguientes disposiciones.

a) En materia de la distribución de competencias con la Nación y las entidades territoriales, y los regímenes de planeación y presupuestal, por las correspondientes leyes orgánicas, de conformidad por lo dispuesto en los artículos 288, 342 y 352 de la Constitución Política.

(...)

ARTÍCULO 3o. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS. Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012. Corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.

2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.

Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

La ley 388 de 1997, en su artículo 1º, numeral 2, reitera que el objetivo de esta ley es “el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio el ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo...”

El artículo 313 de la Constitución política definió las competencias asignadas a los concejos municipales, dentro de las cuales se encuentran:

“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (...).”

10. Las demás que establezca la Constitución y la ley” (Énfasis fuera del texto original).

La ley, especialmente aquella por la cual se definió el POT para Bogotá (Decreto 190 de 2004), confirió competencias en materia de acciones urbanísticas a las entidades distritales. Sin embargo, por virtud del Decreto-Ley demandado fueron reasignadas arbitrariamente a la empresa VBV S.A.S. las funciones de identificar, elaborar, promocionar, gestionar y ejecutar proyectos de renovación urbana, en perjuicio de las competencias que sobre las mismas funciones ostentaban las autoridades locales.

Frente a un asunto similar la Corte Constitucional se pronunció sobre las implicaciones que generaban los Macroproyectos de Interés Social Nacional, MISN, frente a la autonomía territorial, y mediante sentencia C-149/10 señaló:

“Para la Sala, desplazar las competencias de los concejos en el proceso de adopción de los POTs dando prioridad a lo establecido en los MISN, significa desconocer las competencias que el constituyente asignó a las mencionadas corporaciones administrativas mediante el artículo 313, numerales 1 y 7 de la Carta Política. Por lo anterior, la Corte considera que la disposición atacada implica un vaciamiento de las competencias asignadas por el constituyente a los concejos, en la medida que estos no podrán participar en las etapas de formulación y adopción de los macroproyectos, quedando a expensas de las decisiones que el gobierno nacional incorpore en los MISN y a las cuales quedarán subordinados los POTs.”

Al respecto, resulta necesario traer a colación nuevamente el objeto social de la empresa VBV S.A.S., contenido en el artículo 5 del Decreto-Ley 4184 de 2011, con la finalidad de analizarlo a la luz de la jurisprudencia citada, disposición que establece lo siguiente:

"Artículo 5. Objeto Social. (...) Elaborar y ejecutar un proyecto de desarrollo y renovación urbana en el área alinderada abajo [CAN], 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"
 (...)

"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. (Énfasis fuera de texto)

2.1. Las entidades territoriales dejan de participar en la definición de las áreas de renovación urbana y quedan excluidas de asuntos que son propios de sus competencias.

Al examinar el sustrato material de la citada jurisprudencia constitucional y confrontarla con el objeto social de la Empresa VBV S.A.S., se evidencia que las entidades territoriales implicadas en tales proyectos, no participaron y nada asegura que participarán en la definición de las áreas de desarrollo y renovación urbana, las cuales al igual que los Macroproyectos de Interés Social Nacional, MISN, serán definidas por el gobierno nacional, restringiendo las competencias de municipios, distritos y departamentos, y subordinando sus decisiones sobre el uso del suelo y sus Planes de Ordenamiento Territorial, a lo que se defina por la Nación. Así sucede frente al proyecto de renovación urbana del CAN, el cual fue establecido por los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES⁷, y no por un Plan de Ordenamiento Territorial, tal y como se evidencia en el considerando primero del Decreto-Ley 4184 de 2011.

En ese sentido, 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 alguna⁸.

⁷ Documentos CONPES No. 3615 de 2009 y 3694 de 2011.

⁸ Como sucede en el caso objeto de análisis, donde el proyecto de renovación urbana del CAN fue definido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, que es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del

En efecto, si bien las competencias de las entidades territoriales serán aquellas que defina el legislador mediante una ley orgánica, la misma debe responder a la estructura fijada directamente por el constituyente, quien estableció los cimientos sobre los cuales debe estructurarse el ordenamiento territorial. Al respecto la Corte Constitucional dispuso:

“De acuerdo con la modalidad de estructuración territorial consagrada en la Constitución Política, el Estado colombiano se construye a partir del principio unitario, pero garantizando, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales. Tal como se ha señalado de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional, dentro de ese esquema, y con sujeción a la estructura fijada directamente por la Constitución, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario”⁹.
(Énfasis fuera de texto.)

En desarrollo de lo anterior, la jurisprudencia constitucional se ha encargado de establecer los elementos esenciales que definen la autonomía de los entes territoriales, es decir, aquellos contenidos mínimos que permiten delimitar el núcleo esencial de este principio constitucional, paradigma orientador en materia de organización administrativa. Al respecto la Corte mediante sentencia C-149/10 indicó:

“Para la Corte, el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias.

En ese sentido, tanto el poder de decisión como el poder de acción del que habla la Corte Constitucional, han sido suprimidas por el Decreto-Ley objeto de la presente acción, toda vez que aísla y excluye a las entidades territoriales de la toma de decisiones respecto de asuntos que le atañen como son la ordenación de su territorio y la definición de los usos y destinaciones del suelo, materias de las entrañas de los entes territoriales,

Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. El Conpes y el Conpes Social actúan bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen como miembros permanentes con derecho a voz y voto, el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias.
⁹ Sentencia C-149/10.

cuya centralización lesiona gravemente la autonomía de la que han sido investidas por mandato directo de la Carta Política.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional ha determinado que:

“La autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, puntualizó la Corte, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro”.

(...)

“Para la Corte, ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas.”¹⁰
(subrayados nuestros).

Efectivamente, la hipótesis planteada por la Corte como nugatoria de la autonomía, termina verificándose con la expedición del Decreto-Ley 4184 de 2011, en virtud del cual no solamente la fuente de la cual emana la distribución de competencias no es el Congreso, a través de una ley orgánica, sino el presidente de la República en uso de facultades extraordinarias; así mismo, el objeto social de la empresa VBV S.A.S. subordina y “sujeta a las entidades” territoriales a los imperativos y determinaciones adoptadas desde el centro”, sector al que se encuentra vinculada la empresa¹¹ cuyo objeto social debe ser declarado inexecutable.

2.2. La empresa VBV S.A.S. pertenece al sector central al tiempo que niega la representación de las entidades territoriales.

Con respecto a las indiscutibles restricciones al principio de autonomía de las entidades territoriales, vale la pena examinar lo dispuesto por el artículo 2° del Decreto-Ley demandado, en el cual se establecen los socios de la empresa VBV S.A.S., en los siguientes términos:

“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”.

¹⁰ Sobre la proporcionalidad y razonabilidad de las limitaciones al principio de autonomía se realizará un análisis detallado en acápite posterior.

¹¹ Artículo 1°, Decreto – Ley 4184 de 2011.

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.

La anterior disposición deja claro que desde el principio, y hasta que no se vincule otra entidad, la empresa VBV S.A.S. es del poder central. A pesar de que su primer proyecto a desarrollar (CAN) involucre espacio territorial del departamento de Cundinamarca y del Distrito Capital, esta realidad lo que demuestra es la prevalencia de la centralización y el poder del gobierno central sobre la autonomía de las entidades territoriales, a pesar de que las materias involucradas en los proyectos de renovación urbana, son propias del ordenamiento del suelo y el territorio y por consiguiente competencia de las entidades públicas del orden territorial, tal y como se indicó con suficiencia líneas atrás.

Ahora bien, el artículo 3° del Decreto–Ley 4184 de 2011, prevé:

"ARTÍCULO 3o. TRANSFERENCIA Y APORTE DE ACTIVOS.

(...)

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". (EFT)

La disposición anterior, reafirma la grave afectación de las competencias propias de las entidades territoriales, quienes de ninguna manera participan en la definición de las áreas de los proyectos de renovación y desarrollo urbano, solamente se les confiere el derecho de que, una vez definidos los proyectos, y solamente si son "titulares del derecho de dominio o posesión sobre predios ubicados en el área del proyecto (...) podrán transferirlos como aporte a la sociedad y participar así en su capital vinculados como socios".

Dicha prerrogativa en nada garantiza la autonomía de los entes territoriales, los cuales, en la situación de no tener predios en el área del proyecto, no podrán participar ni siquiera como socios de la empresa; piénsese en el caso en que el proyecto de renovación urbana se adelante íntegramente en una zona donde todos los predios están bajo la titularidad de particulares.

Así las cosas, la citada disposición no solo deja en evidencia que las áreas de los proyectos siempre serán definidas independientemente de las

entidades territoriales, lo que viola la estructura de la distribución de competencias entre los entes territoriales y la Nación definida desde la propia Carta Política, sino que a su vez condiciona la participación de las entidades públicas del orden territorial a que las mismas sean titulares de los derechos de dominio o posesión sobre los predios ubicadas en las áreas de renovación.

Más grave resulta el análisis si se examina lo establecido por el párrafo del artículo 4 del Decreto–Ley 4184 de 2011:

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.

En el citado párrafo se abre la posibilidad de la participación de agentes privados para adelantar grandes proyectos de renovación y desarrollo urbano a lo largo y ancho del país, que es la finalidad principal de la empresa VBV S.A.S., situación que si bien es permitida dentro del concepto de economía de mercado que opera dentro de nuestro sistema constitucional, conllevará a un estado de cosas irregular, pues los privados que sean titulares de acciones dentro de la empresa, tendrían mayores prerrogativas que los propios entes territoriales en materias que son de su competencia.

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. Esta situación demuestra la lesión generada al principio de la autonomía de los entes territoriales por parte del Decreto–Ley 4184 de 2011, y que refuerza la tesis de que la creación de esta Empresa Nacional ha debido efectuarse por parte del Congreso de la República mediante una Ley Orgánica, o en su defecto, en desarrollo y con plena observancia de la misma. Y agregamos que los principios de participación de la comunidad y de los concejos municipales en

la elaboración de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial sufren menoscabo con la expedición del decreto demandado, criterios consagrados en la ley 1454 de 2011, artículo 29, numeral 4º, ordinales a, b y c, y la ley 388 de 1997, artículos 4, 22 y 25.

3. Tercer Cargo. Violación indirecta del artículo 151 constitucional

El Decreto-Ley 4184 de 2011 fue expedido inobservando lo dispuesto por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, e incluso algunas de sus disposiciones contrarían abiertamente dicha legislación especial, razón suficiente para que la H. Corte Constitucional declare su inexecutable por violación indirecta del artículo 151 superior.

Las leyes orgánicas de las que trata el artículo 151 C.P. han sido reconocidas por la jurisprudencia constitucional como leyes de "naturaleza supralegal", que forman parte del "bloque de constitucionalidad *lato sensu*" dado su carácter instrumental, en tanto regulan la actividad legislativa del Congreso, motivo por el cual su desconocimiento puede conducir a la declaratoria de inconstitucionalidad.¹²

En ese sentido la H. Corte Constitucional mediante Sentencia C-557/09 señaló:

"La Corte ha concluido que tanto las leyes ordinarias como las normas de inferior jerarquía, además de que deben ajustarse a todas las disposiciones constitucionales, deben estar conformes a lo dispuesto en las leyes orgánicas y estatutarias, puesto que al contradecir estas últimas incurren en una violación indirecta de los artículos 151 y 152 de la Constitución, que puede generar su declaratoria de inexecutable, ya que su desconocimiento no genera la ilegalidad de la ley ordinaria sino que puede generar su inconstitucionalidad." (Hemos subrayado).

En ese orden de ideas, y una vez reconocida la ley orgánica de ordenamiento territorial como parámetro de control constitucional, se procederá a resaltar las contradicciones existentes entre las disposiciones del Decreto-Ley 4184 de 2011 y la Ley 1454 de 2011¹³ por la cual se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, con el propósito de evidenciar la inconstitucionalidad de la cual adolece el referido decreto con fuerza de ley.

¹² Sentencia de constitucionalidad C-557/09.

¹³ La Ley 1454 de 2011, LOOT, entró en vigencia el 29 de junio de 2011, mientras que el Decreto-Ley 4184 de 2011, se expidió el 3 de noviembre de 2011, es decir, con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

3.1. La creación de la empresa VBV S.A.S. ha debido efectuarse con plena observancia de lo establecido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en atención a su objeto social.

En consecuencia, lo primero es examinar el objeto de la LOOT contenido en su artículo 1°, a fin de establecer si los temas de los que trata el Decreto-Ley 4184 de 2011 se encuentran gobernados por dicha legislación especial. La referida disposición señala:

“Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

Al revisar el objeto de la Ley orgánica de ordenamiento territorial y confrontarla con el objeto social de la empresa VBV S.A.S., es clara la relación de subordinación de los temas que debe adelantar la Empresa de Renovación, respecto del ordenamiento territorial. En efecto, el objeto social de la empresa establece:

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 (...)

La elaboración y ejecución de un proyecto de desarrollo y 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.

Los proyectos de desarrollo y renovación urbana implican adelantar acciones arquitectónicas, urbanísticas, de planificación y reorganización de los espacios públicos, la redefinición de los usos del suelo, entre otras, acciones que en su totalidad hacen parte de la materia del ordenamiento territorial y por consiguiente deben ser tramitadas conforme a su naturaleza, y regirse de acuerdo a lo establecido por la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Bajo las anteriores consideraciones, y teniendo en cuenta que la creación de la empresa VBV S.A.S. ha debido efectuarse de conformidad a las normas generales establecidas en la LOOT, se procederá a revisar las disposiciones orgánicas que el Decreto-Ley 4184 desconoció.

3.1.1. Desconocimiento del Artículo 2 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

El inciso segundo del artículo 2 de la Ley 1454 de 2011 dice:

Artículo 2°. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial. (...) La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional. (Hemos subrayado).

De la finalidad que el legislador le otorgó al ordenamiento territorial, se puede colegir la relevancia que le asignó a la descentralización, entendida esta no solo como el traslado de funciones, sino particularmente como el traslado del poder de decisión de los órganos centrales del orden nacional hacia el nivel territorial. Este principio, que debe regir el ordenamiento territorial, ha sido quebrantada con la expedición del Decreto-Ley 4184 de 2011, toda vez que en virtud de dicha normatividad, se concentraron las funciones de elaboración, ejecución, identificación, promoción y gestión de proyectos en áreas de renovación o desarrollo urbano en Bogotá u otras ciudades del país¹⁴, en una empresa del orden nacional, contrariando una de las finalidades cardinales de la ley de ordenamiento territorial.

¹⁴ Parágrafo 1, artículo 5 del Decreto – Ley 4184 de 2011.

Basta con examinar lo dispuesto por los artículos 1 y 8 del Decreto-Ley demandado, para reafirmar las consideraciones expuestas. Las referidas normas señalan:

"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. (...)". (Hemos subrayado).

A su vez el artículo 8 reguló la composición de la junta directiva bajo el siguiente tenor:

"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. (Hemos citado el número de miembros conforme al texto promulgado).*

Las referidas disposiciones son una muestra patente de la concentración de funciones y competencias al momento de adelantar proyectos de desarrollo y renovación urbana, las cuales en lugar de ser distribuidas entre los distintos niveles territoriales han sido asignados a una empresa vinculada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuyo director preside una junta directiva compuesta en su totalidad por representantes del sector central de la administración, impidiendo la participación de las entidades territoriales y sus autoridades, afectando su autonomía y desestimando la finalidad de trasladar el poder de decisión hacia las entidades públicas del orden territorial, sobre temas trascendentales como la organización espacial de la comunidad y los usos de su territorio.

3.1.2. Violación del artículo 3 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

El artículo 3 de la ley orgánica previó los principios rectores del ordenamiento territorial, sobre los cuales se prestará particular importancia a los que se citan a continuación:

"Artículo 3º. Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

(...)

2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

3. Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

(...)

7. Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.

Los principios rectores de la autonomía y la descentralización, no son otra cosa que la incorporación de los principios constitucionales dentro del articulado de la norma supralegal del ordenamiento territorial, y sobre los mismos caben similares consideraciones a las expuestas en acápites anteriores de la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que no se recabará nuevamente en ellos.

En cuanto al principio de participación ciudadana, el cual debe ser promovido por la política de ordenamiento territorial, al igual que los anteriores fue desconocido cabalmente al momento de la expedición del Decreto-Ley 4186 de 2011, y sobre el mismo no se hace referencia alguna dentro de los proyectos de desarrollo y renovación urbana que adelantará la empresa VBV S.A.S. La única participación que se contempla, es la de los particulares en la adquisición de las acciones emitidas por parte de la Empresa Nacional de Desarrollo y Renovación Urbana, que nada tiene que ver con el principio rector bajo estudio.

3.1.3. Violación del artículo 18 de la misma ley.

Dentro del marco institucional definido por la ley orgánica de ordenamiento territorial, y los instrumentos diseñados por dicha legislación, sobresale la figura de los contratos o convenios plan, regulados por el artículo 18 de la LOOT, norma que establece:

“Artículo 18. Contratos o convenios plan. La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán así como las fuentes de financiación respectivas. (...)” (Subrayado nuestro).

De la lectura de la citada disposición, se advierte que la regulación territorial, a través del instrumento legítimo y competente, esto es, mediante una ley orgánica, diseñó las herramientas para adelantar la política de ordenamiento territorial, creando figuras e instituciones a partir de las cuales se llevarán a cabo las actividades propias de la ordenación y el desarrollo del territorio, tal y como sucede con los contratos o convenios plan. Sin embargo, el presidente de la República, extralimitando las precisas facultades extraordinarias que le fueron concedidas, obvió y desestimó los instrumentos creados por la legislación orgánica, como el caso de los contratos plan sobre los cuales no hace referencia alguna, y prefirió crear una empresa del orden nacional que se encargue de adelantar los proyectos de desarrollo y renovación urbana, permitiendo la eventual participación de los involucrados solamente mediante la adquisición de acciones emitidas por parte de la empresa VBV S.A.S., esquema que es ajeno a la organización establecida por el régimen de ordenamiento territorial.

Es válido aclarar, que bien podrían diseñarse esquemas novedosos para adelantar proyectos complejos como los de desarrollo y renovación urbana, pero toda acción en ese sentido debe efectuarse por el órgano competente, que por virtud de la Constitución es el Congreso de la República, mediante el instrumento idóneo, es decir, mediante ley orgánica, y en todo caso, en aquellas situaciones reguladas por ley ordinaria, respetando íntegramente el bloque de constitucionalidad compuesto por las disposiciones constitucionales y por las orgánicas relacionadas con el ordenamiento territorial.

3.1.4. Violación del artículo 21 de la LOOT.

El artículo 21 de la Ley 1454 de 2011 definió los objetivos de la política legislativa en materia de ordenamiento territorial:

"Artículo 21. Objetivos generales de la legislación territorial. La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y descentralizada (...)

(...) la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la Administración municipal". (Hemos subrayado).

La precitada disposición, ratifica que todas las leyes que se expidan relacionadas con el ordenamiento territorial deben propender a la descentralización de funciones y competencias, y de la misma manera deben estimular la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles, propiciando alianzas, asociaciones, convenios para el desarrollo de los proyectos. Pautas que fueron desconocidas por el Decreto- Ley 4184 de 2011, en la medida que otorgó la identificación, promoción, gestión, elaboración y ejecución de los proyectos de renovación y desarrollo urbano¹⁵ a una sola entidad del orden nacional, que concentra una función que por el contrario ha debido descentralizarse, y coordinarse mediante la articulación de los distintos niveles, a través de figuras como los convenios – plan.

3.1.5. Sobre el alcance del Artículo 29 de la LOOT.

El artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 al momento de distribuir competencias en materia de ordenamiento territorial estableció:

"ARTÍCULO 29. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

1. De la Nación

a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.

b) Localización de grandes proyectos de infraestructura. (...)" (Hemos subrayado).

¹⁵ Parágrafo 1, artículo 5, Decreto – Ley 4184 de 2011.

Invocamos esta norma con el único propósito de aclarar que una cosa es que a la Nación le hayan sido asignadas las competencias de (i) establecer la política general de ordenamiento territorial, y (ii) localizar los grandes proyectos de infraestructura; y otra cosa muy distinta es que en virtud del Decreto–Ley 4184 de 2011 se le haya conferido a la empresa VBV S.A.S. la competencia para elaborar, gestionar y ejecutar los proyectos de desarrollo y renovación urbana (art. 5 lit. 2 y parágrafo del Decreto-Ley 4184 de 2011), asignación de competencia ilegítima, que desconoce atribuciones de las entidades territoriales, reconocidas directamente por el constituyente primario.

3.1.6. Configuración de la inconstitucionalidad por violación indirecta a un precepto constitucional.

En definitiva, la ley orgánica de ordenamiento territorial no fue tenida en cuenta al momento de expedir el Decreto–Ley 4184 de 2011, ni siquiera fue citada dentro de los considerandos, o referenciada como fuente legitimadora de su expedición, precisamente porque fue desconocida de manera absoluta por el Decreto-Ley demandado, en la medida que violó de forma directa el marco institucional, los instrumentos y las disposiciones contenidas en la LOOT, normas de imperativo cumplimiento en atención a los temas sobre los cuales versa el referido Decreto, ya que como se explicó, los proyectos de renovación y desarrollo urbano son del resorte del ordenamiento territorial y en consecuencia han debido tramitarse en estricto cumplimiento de lo definido por el régimen que regula ésta materia.

Bajo las anteriores consideraciones, y demostrado el incumplimiento de los artículo 2, 3, 18 y 21 de la ley orgánica de ordenamiento territorial por parte del Decreto–Ley 4184 de 2011, se configura una infracción indirecta al artículo 151 superior, que por virtud de lo expuesto por la jurisprudencia constitucional constituye una causa suficiente no para decretar su ilegalidad, sino para declarar su inconstitucionalidad, en la medida en que la ley orgánica hace parte del bloque de constitucionalidad *lato sensu*, que gobierna la materia del ordenamiento territorial, erigiéndose como un legítimo parámetro de control constitucional.

4. Violación al principio de la Descentralización.

La Carta en su artículo 1º señala:

"ARTICULO 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general." (Hemos subrayado).

Es necesario indicar, que la descentralización y la autonomía de las entidades administrativas se encuentran íntimamente relacionadas, toda vez que la una depende de la otra, en tanto no podrá existir descentralización efectiva, sin la existencia y protección de la autonomía de las entidades territoriales, y la autonomía de las entidades de orden territorial carecerá de eficacia, si no se materializa una descentralización de funciones, competencias y poderes.

En ese sentido, el desconocimiento del principio de la autonomía territorial, por parte del Decreto-Ley 4184 de 2011, constituye a su vez una infracción al principio de la descentralización, como forma administrativa que debe asumir nuestra República, por lo cual es uno de los cargos de inconstitucionalidad imputados al Decreto-Ley 4184 de 2011. En abono de este aserto encontramos en la ley 1454 de 2011, artículo 29, la distribución de competencias en materia de ordenamiento de territorio: el numeral 4º le reconoce al municipio la formulación y adopción de los planes de ordenamiento del territorio y la reglamentación de manera específica de los usos del suelo, tanto en las áreas urbanas, de expansión, como en las rurales. Dichos preceptos fueron infringidos con la expedición del acto acusado.

5. Análisis de proporcionalidad

Concluimos la presente demanda de inconstitucionalidad con un análisis integral sobre la creación de un instrumento como lo es la Empresa Nacional de Renovación Urbana VBV S.A.S. y las competencias a ella asignadas, que sin duda constituyen el objeto central del Decreto-Ley 4186 de 2011. Lo anterior con el propósito de finalizar la demanda efectuando un examen

objetivo sobre el problema expuesto bajo el análisis de la Corte Constitucional.

(i) No es razonable la medida consistente en crear una empresa del orden nacional, gobernada por autoridades y representantes exclusivamente del sector central, a la que le han sido atribuidas competencias como identificar, promover, gestionar, elaborar y ejecutar proyectos de desarrollo y renovación urbana en Bogotá o en otras ciudades del país, debido a que dicha medida concentra funciones que por el contrario deben descentralizarse, afecta competencias propias de los entes del orden territorial, y desconoce el régimen de ordenamiento territorial en su conjunto.

(ii) No es adecuado que la participación de los entes territoriales en la empresa VBV S.A.S., la cual cuenta con amplias y significativas competencias, esté sujeta y dependa de la compra de acciones que emita la empresa. Dicha situación afecta a todos los entes territoriales que no destinen sus recursos para ser accionistas de la referida entidad, encargada de los grandes negocios y proyectos de renovación urbana a nivel nacional.

(iii) Así mismo, carece de razonabilidad y es desproporcional otorgarle todas las atribuciones y poderes que le han sido conferidas a una empresa del orden nacional como la VBV S.A.S.¹⁶, que tiene la potencialidad de ser propiedad de privados ya que hasta el 49% de las acciones de la Empresa Nacional VBV S.A.S. puede ser adquirido por particulares. Precisamente "incentivar la participación privada" es uno de los principios que inspira la creación de esta particular entidad, en virtud del cual se explica su naturaleza jurídica como Sociedad por Acciones Simplificada, situación que puede llevar al absurdo de que los agentes privados tengan mayores prerrogativas que los propios entes territoriales que no tengan acciones en la Empresa Nacional de Renovación Urbana VBV S.A.S.

(iv) Las competencias asignadas a la empresa VBV S.A.S. no resisten un análisis de necesidad, pues los proyectos de renovación urbana se puede ejecutar de acuerdo a las figuras e instituciones creadas por la LOOT. En

¹⁶ El Artículo 65 de la Ley 1537 de 2012, le otorgó a la Empresa Nacional de Renovación Urbana VBV S.A.S. facultades expropiatorias, tanto judiciales como administrativas.

efecto, la LOOT creó un marco institucional que garantiza la eficiencia, la concurrencia y la coordinación entre las entidades participantes en los proyectos. Así mismo, se crearon unos instrumentos que estimulan la descentralización, finalidad establecida desde la propia Constitución Política, los cuales deben regir plenamente en todos los aspectos relativos al ordenamiento territorial.

(v) La creación de la empresa VBV S.A.S. desconoce la participación en la toma de decisiones de los entes territoriales. En los órganos sociales de dirección de la empresa no se encuentran representadas las autoridades territoriales, quienes en caso de aspirar a ser parte deben adquirir acciones, situación que constituye una restricción desproporcionada e irracional a la participación de las entidades públicas del orden territorial, en asuntos que son propios de sus intereses, como sucede con los proyectos de desarrollo y renovación urbana.

(vi) La eficacia de la medida, consistente en crear una empresa que concentre las competencias de elaborar, identificar, promover, gestionar y ejecutar proyectos de desarrollo y renovación urbana, resulta bastante cuestionable.

Los defensores de su eficacia, podrán señalar que la descentralización de estos proyectos conduce a la corrupción y a los retrasos en la ejecución y entrega de las obras. Sin embargo tales premisas son discutibles y también podrían predicarse de la administración central, situación que pone en duda la potencial eficacia de una medida que limita seriamente la autonomía y la descentralización administrativa¹⁷.

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 son 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

¹⁷ Las anteriores consideraciones se efectúan con base en los argumentos expuestos por la H. Corte Constitucional, mediante sentencia C 624 de 2013.

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.

En suma, la creación de la empresa VBV S.A.S. mediante el Decreto-Ley 4184 de 2011, al transgredir los principios de la autonomía y la descentralización, no supera un análisis de proporcionalidad, y por consiguiente resulta inadmisibile dentro del sistema constitucional colombiano.

V. CONCLUSIONES

La creación de la Empresa Nacional de Desarrollo y Renovación Urbana Virgilio Barco Vargas S.A.S. mediante el Decreto-Ley 4184 de 2011 se encuentra viciada por defectos que la hacen incompatible con la Constitución:

- (i) Vicios materiales. El Decreto-Ley terminó distribuyendo competencias propias de los entes territoriales hacia la Nación, en perjuicio de la autonomía que le ha sido reconocida a los entes públicos del orden territorial, y de principios constitucionales como la descentralización administrativa, de especial protección y desarrollo en la materia de la organización del territorio.
- (ii) Vicios de orden formal. En tanto que el Decreto-Ley al reasignar funciones y competencias entre la Nación y las entidades territoriales, desconoció la reserva de ley orgánica que opera en la materia, establecida en el artículo 151 constitucional.

VI. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

La presente acción cumple con los requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991. La demanda define con precisión el objeto demandado, pues se transcriben las normas demandadas. También explica las razones por las cuales la Corte Constitucional es competente para conocer de esta acción y precisa las razones en las que se fundamenta la inconstitucionalidad de las normas, pues se señalan los artículos de la Constitución violados y se explican cada uno de los cargos.