CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RÍOS
BOGOTÁ, UBATÉ Y SUÁREZ

CAR

CONVENIO CAR-OEA

BASES CONSTITUCIONALES DEL FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIAS DE LA CAR

Jaime Vidal Perdomo
Abogado

Santafé de Bogotá, D.C.
Noviembre de 1992

JAIME VIDAL PERDOMO
ABOGADO
Carrera 8a. No. 15-42 - Oficina 705
Teléfono: 284 67 56
BOGOTA

BASES CONSTITUCIONALES DEL FUNCIONAMIENTO Y COMPETENCIAS DE LA CAR

Por Jaime Vidal Perdomo

En la Constitución que acaba de ser reemplazada -la de 1886 con sus numerosas reformas- las corporaciones autónomas regionales estaban contempladas como establecimientos públicos que hacían parte de la estructura administrativa nacional.

En la Constitución de 1991 no existe idéntica norma, pero las corporaciones aparecen como entidades administrativas. Referencias en cuanto a sus funciones, vinculadas a la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, y sus recursos, se hacen en la nueva Carta, que pueden dar lugar a comparaciones útiles, para concluir sobre los apoyos institucionales que pueda tener la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez -Car- para desarrollar programas anteriores y otros nuevos.

Se impone, pues, una revisión de los textos constitucionales de 1991; el parangón con los que existían permitirá comprender la dimensión de los cambios introducidos, y el efecto que puedan tener las competencias asignadas a los entes territoriales en materias que han sido de la responsabilidad de las corporaciones y particularmente de la CAR.

1. Las Corporaciones Autónomas Regionales y un primer concepto de región.

La organización constitucional que surgió de la carta de 1886 en lo territorial tuvo en cuenta la existencia de un nivel nacional, otro departamental y el municipal, como es suficientemente conocido y se mantiene después de 1991.

Se previó, naturalmente, que la Nación, como ente superior, pudiera atender servicios administrativos que cubrieran toda el área colombiana; pero como reconocimiento a los departamentos, se estableció que las divisiones internas de dichos servicios tenían que coincidir con los límites departamentales.

El art. 7o. dispuso sobre el particular lo siguiente: "Fuera de la división general del territorio habrá otras dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público.

"Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar y la instrucción pública, podrán no coincidir con la división general".

La excepción del párrafo segundo permitía, entonces, que organizaciones nacionales con esas finalidades pudieran englobar territorios de más de un departamento, como las recaudaciones de impuestos nacionales, las brigadas del ejército, las dependencias del Ministerio de Educación, por ejemplo.

Con la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) nacieron preocupaciones de otra índole en relación con el territorio. Primeramente, que existían regiones geográfico-económicas por encima de los límites departamentales; en segundo término, que al lado de los servicios puramente administrativos existían otros que apuntaban al desarrollo de la región tomada como conjunto, dentro de los cuales estaba la necesidad de la conservación de los recursos naturales.

Como la CVC tuvo como fundamento constitucional para nacer una reforma de aquellas que el Plebiscito de 1o. de diciembre de 1957 dejó sin valor, era necesario darle un piso jurídico estable. Este se obtuvo con la aprobación por el Congreso del Acto Legislativo número 1 de 1959 por medio del cual, a las excepciones existentes, se agregó en el art. 7o. el "fomento de la economía"; se podían así crear organizaciones administrativas enfocadas hacia el desarrollo (fomento económico) que no debían seguir los límites departamentales.

Dentro de esta teoría que abría el paso a las organizaciones regionales surgió la CAR, creada por la ley 3a. de 1961, que comprendía territorios del altiplano de los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá.

La comprensión supradepartamental de la juridicción de las corporaciones no se ha mantenido, como puede leerse de la publicación del Departamento Nacional de Planeación elaborada en 1986 sobre el tema. Pero ello no las priva de haber sido los primeros entes en poner en marcha cierta idea de región, que ultimamente ha tenido tanta acogida.

2. Las Corporaciones Autónomas Reginales como establecimientos públicos.

Además de esa connotación regional de las corporaciones autónomas, correspondiente a su filosofía institucional, ellas fueron calificadas directamente por la Constitución como establecimientos públicos.

La reforma constitucional de 1968 hizo la declaración en tal sentido. En el art. 76, numeral 9o., se determinó la estructura de la administración, compuesta principalmente de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y en el

siguiente se agregó como función del Congreso a través de la ley "expedir el estatuto básico de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales y comerciales del Estado....".

Era claro el propósito del constituyente de no dejar en el aire la naturaleza jurídica de las corporaciones. Sabido es que en el año de 1968 se cumplió un importante proceso de reforma administrativa y por ello era indispensable señalar las partes más importantes del edificio administrativo del Estado.

La definición de "establecimiento público" se había utilizado desde el decreto legislativo número 3110 de 1954 para la "Corporación Autónoma Regional del Cauca",(CVC).

También se había empleado por la ley 3a. de 1961 con ocasion de la creación de la CAR añadiéndole la palabra "descentralizado".

Justamente el propósito de la reforma administrativa de 1968 fue el de uniformar la terminología, definir los distintos tipos de entidades descentralizadas por servicios, y establecer las normas básicas de su organización y funcionamiento.

Como establecimientos públicos las corporaciones quedaron sujetas al nombramiento de sus gerentes o directores por el Presidente de la República (art. 120.1o.de la Constitución de entonces), a ser parte de la rama ejecutiva, y a las características de los establecimientos públicos estampadas en los decretos-leyes 1050 y 3130 de 1968.

La nota que las diferenciaba de los otros establecimientos públicos era que su jurisdicción no cubría todo el territorio nacional, como es lo usual de este tipo de entes, sino la fijada por los actos de creación, o sea solamente regional. Por lo que el fenómeno de descentralización por servicios que ellas representaban mostraba una especialización en los que estaban a su cargo y en cuanto al territorio que era base de su acción.

El toque final digamos de su fisionomía administrativa lo dió para las corporaciones el decreto-ley 127 de 1976 que las adscribió al Departamento Nacional de Planeación.

3. Las Corporaciones Autónomas Regionales según la Constitución de 1991.

Para facilitar la comparacion entre la Constitución anterior y la actual en materia de corporaciones digamos que

aquella las entendía como entidades regionales en el sentido de su jurisdicción territorial, como establecimientos públicos del orden nacional, y sujetas al Presidente de la República en cuanto al nombramiento de sus directores o gerentes, calificados como agentes suyos.

Sus funciones no eran enunciadas de manera alguna en la Constitución, aunque por los rasgos anteriores y la historia de su nacimiento se sabía que ellas estaban envueltas dentro del concepto del desarrollo económico y social que era el objetivo principal de los entes a que se refería el art. 7o. de la Constitución anterior, modificado por segunda vez en 1968 con dicha finalidad.

a) Las Corporaciones autónomas Regionales como parte de la estructura de la administración.

La Constitución de 1991 refundió en un solo numeral (art.150.7) los dos que dedicaba la anterior a la estructura de la administración pública y a las entidades de gestión industrial y comercial (sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado).

De ello se sigue que los establecimientos públicos continúan siendo parte de la estructura de la administración nacional, pero que las corporaciones no quedaron clasificadas en esa categoría jurídica en el texto. La mención que de ellas se hace es bajo la competencia abierta al Congreso por medio de leyes para "reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía".

Reglamentar la creación parece dar a entender la expedición de normas generales que regulen el fenómeno del nacimiento de las corporaciones. La expresión no es feliz puesto que no es otro órgano del Estado el que deba crearlas dentro del marco de la reglamentación legal; ésta responsabilidad corresponde también a la ley.

La impropiedad del giro jurídico empleado se subsana, no obstante, porque inmediatamente se habla del funcionamiento de las corporaciones. Si esto último corresponde a la ley, también le está asignada su creación, dado que la expedición de reglas para el funcionamiento indica también participación en el acto fundacional.

A pesar de no haber sido afortunada en los términos la Asamblea Constituyente -como ocurrio en otros aspectos de la temática administrativa-, se puede concluir que es tarea de la ley ordenar la puesta en marcha de las corporaciones autónomas regionales y dar por lo menos el esquema organizativo fundamental que permita a las corporaciones entrar en funcionamiento.

Despejado este punto, en el cual la situación jurídica de las corporaciones sigue igual a la anterior, es indispensable escrutar el significado que tenga adicionar, a la posiblidad de tener corporaciones autónomas regionales, que sea "dentro de un régimen de autonomía".

b) Las Corporaciones Autónomas Regionales "dentro de un régimen de autonomía".

Es redundante hablar de un régimen de autonomía cuando se está invocando la organizacıon de corporaciones autónomas regionales? Qué puede agregar el último giro jurídico? No tiene ningún contenido legal?

Puede ser anodina la expresıon comentada, y vendría a ser uno de los tantos errores que se pueden cometer al elaborar una disposición de carácter jurídico cuando el tiempo apremia y cuando no se ha tenido mucho escrúpulo en la redacción.

Mas puede ser lo contrario, que el constituyente de 1991 haya querido realmente dar a las corporaciones un estatuto con mayor autonomía. Para sostener esta hipótesis debería tomarse en cuenta, por ejemplo, la situación del Banco de la República (art. 371) y de las universidades del Estado (art. 69), que son citados en la carta constitucional con signos de especificidad.

Al primero se le describe como "persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio". Con respecto a las segundas se afirma que "la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado".

A menos que la historia constitucional de 1991 demostrara otra cosa, puede existir similitud con las dos instituciones citadas. Por la alta misión encomendada al Banco de la República en el campo económico, es comprensible el estatuto de autonomía que la Constitución le brinda.

No se dan circunstancias similares en cuanto a las corporaciones autónomas regionales, que han operado -como ya se manifestó- bajo el régimen de establecimientos públicos. Sin embargo, puede pensarse que el constituyente de 1991 quiso no comprometerse con esa categoría jurídica y darle al legislador más libertad para calificarlas de esa u otra manera.

No será fácil salirse de ese esquema e inventar con todos sus elementos una figura que reemplace integralmente a la de establecimiento público; sería también inoficioso inventar lo inventado universalmente y echar por la borda todo el contenido que

encierra dicha nocion. A pesar de todo, la manifestación del constituyente podría interpretarse como el deseo de proporcionar a las corporciones autónomas regionales un estatuto con menor dependencia del gobierno nacional que el actualmente vigente.

Aunque puede concluirse que dicho encargo es factible que la ley lo realice sin necesidad del mandato constitucional, cambiando, por ejemplo, el sistema de adscripción a los órganos superiores de la rama ejecutiva, o los mecanismos de control que pesan dentro de la vida administrativa, lo que queda es la autorización para sacar a las entidades de que se viene tratando de la ortodoxia del régimen de establecimientos públicos, en una vía de más amplia autonomía, conforme a las posibilidades y voluntad del legislador.

4. La Constitución y las funciones generales de las Corporaciones.

Como ya se advirtió, la Constitución anterior no determinaba cúales eran las funciones de las corporaciones autónomas regionales.

No obstante, al modificarse en 1968 el art. 7o. por segunda vez se hizo con el propósito de que operaran organizaciones administrativas nacionales que no estuvieran amarradas en su jurisdicción por los límites departamentales. Para referirse a las corporaciones se habló de entidades vinculadas a "la planificación y el desarrollo económico y social". De este modo las corporaciones quedaron ligadas a estas destacadas tareas estatales.

Resulta claro así que la ley 76 de 1985 haya propiciado la creación de las regiones de planificación, dependientes del Departamento Nacional de Planeación, como otro ejemplo de organizaciones regionales al lado de las corporaciones. En cuanto a estas entidades, las funciones que les podían atribuir las leyes debían tener, desde el ángulo constitucional, un punto de partida en la planificación y el desarrollo. Naturalmente, la amplitud con que suelen comprenderse estos conceptos permitía a aquellas un accionar sin mayores discusiones en el campo constitucional, como en efecto ocurrió.

En lo que aparece de los textos adoptados, se debatió en la Asamblea Constituyente de 1991 sobre las funciones de las corporaciones; no se hizo, sin embargo, de manera directa, sino con ocasión de la autorización para gravar la propiedad inmueble.

En efecto, el art. 317 estableció que sólo los municipios podrán gravar dicha propiedad, sin perjuicio de que otras entidades impongan también contribución de valorización.

Los términos de la discusión no han sido publicados en los antecedentes de la reforma constitucional de 1991. Mas se tiene conocimiento de que tanto el artículo citado como el art. 294 en el cual se prohibió establecer recargos sobre tributos de propiedad de las entidades territoriales, inquietaron a representantes de las corporaciones autónomas regionales. La preocupación era válida en la medida en que algunas de ellas obtienen recursos de importancia, particularmente la CAR, del impuesto o sobretasa que aumenta el predial en los bienes de su jurisdicción.

En cuanto al establecimiento del art. 317 por la Asamblea Constituyente de 1991 la Gaceta Constitucional número 83, p. 10, relata que al lado del primer inciso ya mencionado se agregó un parágrafo que decía: "A partir de la vigencia fiscal de 1992 el gobierno reducirá hasta su eliminación total en un término no mayor de tres años las sobretasas u otras formas de recargo al impuesto predial que por ley existen a favor de las entidades nacionales, regionales o departamentales.

"Las entidades territoriales que a la fecha de vigencia de esta Constitución tengan pignorados ingresos provenientes de sobretasas ordenadas por la ley, las continuarán cobrando por un término no mayor al del vencimiento del respectivo contrato".

Sin embargo, la Asamblea no acogió esta propuesta de la Comisión Segunda y adoptó la disposición que hoy existe en la segunda parte del art. 317.

Dice así: "La ley destinará un porcentaje de esos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción".

Aparte del interés que la cita anterior puede tener en cuanto a la interpretación sobre la vigencia de la sobretasa del impuesto predial en favor de la CAR, el segundo párrafo del art. 317 describe a las corporaciones autónomas regionales como "entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables".

De esta manera quedaron consignadas en la propia Constitución las funciones generales de las corporaciones, vinculadas al desarrollo económico y social a través del ambiente y los recursos naturales.

5. Las Corporaciones y las alternativas de organización territorial en la nueva Constitución.

Sabido es que uno de los propósitos de la Constitución de 1991 fue el de acentuar la descentralización administrativa y la autonomía municipal.

Para ello la Asamblea Constituyente estudió varias alternativas: la de "federalización" propuesta por el gobierno, la de profundizar la descentralización que venía de 1886, y la de regionalización, esta última conforme al modelo digamos de la Constitución española de 1978 que ejerció mucha influencia en la alta corporación.

Descartada juridicamente la primera, la Asamblea se orientó por la segunda reiterando la existencia de los Departamentos y Municipios (se agregaron los Distritos) como entidades territoriales (art. 286), por intermedio de las cuales se puede poner en marcha la nueva política de descentralización.

Para hacer énfasis en dicha política en el artículo siguiente se declara que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de la Constitución y de la ley, y que gozan de determinados derechos que allí se enumeran. En diferentes normas la nueva Constitución se refiere a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y para hacerla efectiva se refuerzan los mecanismos del situado fiscal (art. 356) y se consagra el derecho de los municipios a participar en las rentas nacionales (art. 357).

Tan unido va el nuevo reparto de competencias con la provision de los recursos que se sienta el principio de que "no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas" (art. 356, parte final del inciso 4o.).

Pero la escogencia de la alternativa de la descentralización administrativa no implicó rechazo de la posibilidad regionalista. Esta reemplazó, en cierta medida, las aspiraciones por una mayor descentralización o federalistas que han existido en Colombia en algunos Departamentos y círculos de pensamiento.

La alternativa del modelo regionalista, que puede cambiar completamente la organización territorial colombiana, quedó consagrada al establecerse en el art. 296 que las regiones pueden erigirse en entidades territoriales. El proceso político y legislativo que puede conducir a tal resultado está descrito en los artículos 306 y 307.

Comenzando a partir de la unión de dos o más Departamentos se pueden constituir regiones administrativas y de planificación, con las características de los establecimientos públicos que se puntualizan en el primer texto citado. Por cierto que lo que resulte de tal recorrido será similar a las corporaciones autónomas regionales; la diferencia es que su base no son porciones departamentales sino la integridad de territorios de do o más Departamentos.

La culminación del proceso político-legislativo se obtendría siguiendo la ley de ordenamiento territorial y la conversión de las regiones formadas anteriormente en entidades territoriales. Ellas ya no serían una institución administrativa simplemente, sino que adquririrían las características de una entidad política, con sus autoridades, sus recursos y sus competencias, que serían legislativas conforme al modelo español seguido, cada una con su "estatuto especial" (art. 307).

Adoptada la organización regional, en la forma máxima de su potencialidad, lo más seguro es que las corporaciones autónomas regionales, que iniciaron el camino de la regionalización según se ha visto en este trabajo, desaparecerían, o serían entes de las regiones y no ya autoridades nacionales.

6. Las Corporaciones y las funciones departamentales.

Puede preguntarse si el cuadro dentro del cual se ha deenvuelto la acción de las corporaciones se mantiene inmodificable o ha sufrido variaciones como consecuencia del panorama general expuesto en el punto anterior.

Actualmente las corporaciones tienen su respaldo institucional en las disposiciones constitucionales que se han citado en este estudio. El art. 285, que sustituyó el art. 7o. de la Constitución anterior, les da su soporte como organizaciones supradepartamentales, o que no siguen las lineas departamentales. Desde este punto de vista su situación es igual a la que tenían antes de la Constitución de 1991.

Mas puede presentarse discusión en cuanto a las competencias otorgadas a los Departamentos directamente en la Carta fundamental, en particular las relativas a la planeación y el desarrollo regional.

En el art. 300 sobre funciones de las Asambleas el numeral 3o. (que repite en parte el segundo) coloca la de "adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de las obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que seconsideren

necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento".

Esta provisión constitucional, que procede de la reforma de 1968, está completada, en la parte final del artículo, con el requerimiento de que dichos planes y programas sean "coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales", que también tiene la misma fuente.

De modo que no es competencia exclusiva de los Departamentos lo relativo a los planes de desarrollo económico y social, como es lógico. La planeación es un sistema nacional, lo define el art. 340, lo cual implica esa coordinación e integración entre los diferentes niveles administrativos.

En la medida en que las corporaciones autónomas regionales son entidades nacionales; que están adscritas actualmente al Departamento Nacional de Planeación; que sus planes deben ser discutidos dentro del plan nacional como parte que son del sistema, se puede obtener su articulación con los planes departamentales, sin mengua de la facultad constitucional a éstos reconocida.

Debe también recordarse, para afianzar la conclusión a que se llega, que la autonomía que predica la Constitución de las entidades territoriales (art. 287), tiene como límites esta norma superior y la propia ley, que es el instrumento jurídico por el cual se le señalan las funciones a las corporaciones autónomas regionales y se pone en marcha el sistema nacional de planeación.

7. Las competencias de las Corporaciones y las atribuídas a los municipios.

Consideraciones similares a las anteriores, que rematan en la compatibilidad de las funciones, pueden hacerse con los municipios. Sin embargo, debe mirarse con mayor detenimiento lo concerniente a la regulación de los usos del suelo y la preservacıon y defensa del patrimonio ecológico, en lo cual aparecen atribuciones directas a los concejos municipales.

El art. 313 atribuye a los concejos en el numeral 7. "reglamentar los usos del suelo". Sabido es que la regulación en esta materia da lugar al nacimiento del derecho urbanístico; los derechos de los propietarios pueden verse afectados con medidas de esta especie contenidas en los planes y programas, particularmente dentro del perímetro urbano.

Esa facultad ha venido siendo ejercida por los concejos municipales sin una autorización expresa en las anteriores normas

constitucionales como consecuencia de poderes que se han entendido propios de la vida de las ciudades, y con fundamento en algunos principios de legislación recogidos en el Código de Régimen Municipal (decreto-ley 1333 de 1986).

Pero esta reglamentación del derecho de propiedad para fines urbanos no deja de significar una intervención económica del Estado, que según la teoría constitucional en el ramo debe tener origen en la ley, y no arrancar simplemente de los acuerdos municipales.

Es por esta circunstancia que en el art. 334 de la nueva Constitución, en que se consagra el principio de intervención económica del Estado, se dispone que ésta se hará, por mandato legal, en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo, entre otros renglones.

Por estas razones no debe considerarse que la facultad concedida a los concejos municipales para reglamentar el uso del suelo sea exclusiva y repela la acción de la ley; por el contrario, ésta debe producirse para darle piso sólido al derecho urbanístico y armonizar la facultad interventora general de la ley con la determinación de las necesidades a escala local.

Las funciones de las corporaciones autónomas regionales, que tienen que ver con el uso del suelo, sin entrar en el urbano, que es el de la preferencia de los municipios, como ha sido la práctica de las relaciones de la CAR con Bogotá, pueden ser mantenidas por la ley, articulándose así una esfera normativa superior con la que le corresponde a los municipios.

Otro tanto ocurre en el campo de los recursos naturales respecto de la función de los concejos municipales sobre la preservación y defensa del patrimonio ecológico, que debe estar conciliada con la atribución de intervención del Estado en los recursos naturales, asignada a la la ley.

Las disposiciones de una Constitución deben interpretarse en forma que guarden armonía, inclusive aquellas que ofrezcan contradicción inicial. En el evento analizado, es lógico que las competencias territorialmente más amplias tengan prelación sobre aquellas que corresponden a espacios más reducidos, sin perjuicio de las atribuciones municipales en aquel campo que les es necesario particularmente, como es su perímetro urbano.

8. Las atribuciones de la CAR y la organización del Distrito Capital.

Conviene examinar especialmente si la organización que

recibió Bogotá (con cambio de nombre incluso por Santa Fe de Bogotá) en la Constitución de 1991 conduce a un sistema de relaciones con la CAR distinto del que hasta el momento ha existido.

Tres aspectos principales pueden distinguirse en cuanto al estatuto de Bogotá: su régimen jurídico como ciudad, su estructura interna y sus relaciones con el Departamento de Cundinamarca.

La estructura interna de la capital de la República (su división en localidades, las juntas administradoras locales, normas sobre el Concejo) no brinda mayor interés para este estudio, y por eso se deja de lado. En cuanto al régimen jurídico general, se ha previsto que Bogotá sea Distrito Capital, y tenga un estatuto especial de acuerdo con las normas que le crea la Constitución.

En lo que hace a sus relaciones con Cundinamarca -punto que puede marcar sus nexos con la CAR-, Bogotá sigue siendo capital del Departamento, participa en sus rentas en el porcentaje de ellas que actualmente existe, los municipios circunvecinos pueden incorporarse al Distrito, puede constituirse un área metropolitana con ellos. Finalmente, Bogotá puede hacer parte de una región con Departamentos, todo según la lectura de los artículos 322 y siguientes.

El nombre de Distrito Federal y Capital ha estado ligado al sistema organizativo de las capitales en los países federales, por imitación que se hizo del modelo de la capital de los Estados Unidos, Washington. Desde este punto de vista no es muy adecuado para la capital de un país que no ha abrazado tal sistema sino que se conserva dentro de las pautas de la descentralización administrativa.

Normalmente el otorgamiento de tal estatuto capitalino (capitalidad se dice a veces), implica que el régimen jurídico no está sujeto a las prescripciones constitucionales municipales. Esto significa que el distrito no es un municipio, que sus destinos los rigen las autoridades federales y no las locales elegidas, y que, por tanto, no le son aplicables las normas municipales.

Entre nosotros tal régimen se dió a Bogotá en 1905, durante el gobierno del general Rafael Reyes. El supuso que juridicamente y para todos los efectos (electorales, administrativos y fiscales) Bogotá no hicía parte del Departamento de Cundinamarca. Vencida la dictadura de Reyes, en 1909 Bogotá se reintegró al Departamento como municipio, sin perjuicio de su condición capital.

Centro de Documentacion Ambiental
CAR
05757

En 1945 para darle mayor autonomía a la ciudad en frente de Cundinamarca se denominó a Bogotá Distrito Especial, pero con fines más electorales que jurídicos a partir de allí se siguió agitando la bandera del Distrito Capital, más atractiva.

No escapó de tal tentación la Asamblea Constituyente de 1991, y este factor no debe ser desconocido en el análisis institucional, en que Distrito Capital es más de fachada que de realidad; salvo lo que se dispuso expresamente sobre la estructura interna de la ciudad, lo que hoy existe en los artículos 322 y siguientes encaja perfectamente con la noción de Distrito Especial.

Algunas de las definiciones que la Constitución de 1991 aportó están destinadas a corregir vacíos que surgieron por errores de interpretacíon de lo que implicaba ser Distrito Especial; así de la posibilidad de Bogotá de pertenecer a un área metropolitana, como la de que le fuera aplicable la legislación municipal (art. 322).

Inclusive este último punto, que dió lugar al llamado "limbo jurídico" de Bogotá, generado por su exclusión intencional y equivocada de las disposiciones de la ley 11 de 1986, fue corregido antes que por la reforma constitucional por la ley 8a. de 1991, que ordenó extender a la ciudad las normas municipales cuando no fueran contrarias al estatuto especial de Bogotá.

Puede colegirse de lo expuesto que el nombre de Distrito Capital fue utilizado más por razones político-electorales que por motivaciones jurídicas, por lo que la situación de Bogotá con respecto a la CAR no ofrece variación.

Esto se funda en que Bogotá sigue siendo parte de Cundinamarca, como su capital que es y partícipe de sus rentas. De este modo las disposiciones de la CAR que tengan que ver con Bogotá como parte del territorio de Cundinamarca deben considerarse en vigor.

De otro lado, si bien Bogotá tendrá un estatuto legal especial, en lo no dispuesto allí queda sujeto a las disposiciones municipales, y será en esa condición que deben ser tratadas sus relaciones con la CAR, como ente con funciones más amplias y territorialmente más extenso.

Por lo que se puede concluir que la condición de Distrito capital dada a Bogotá por la Constitución de 1991 no tiene por qué alterar las relaciones que la CAR ha sostenido con la ciudad capital de Colombia desde el punto de vista de sus competencias como corporación autónoma regional.

Bogotá, abril 6 de 1992.