

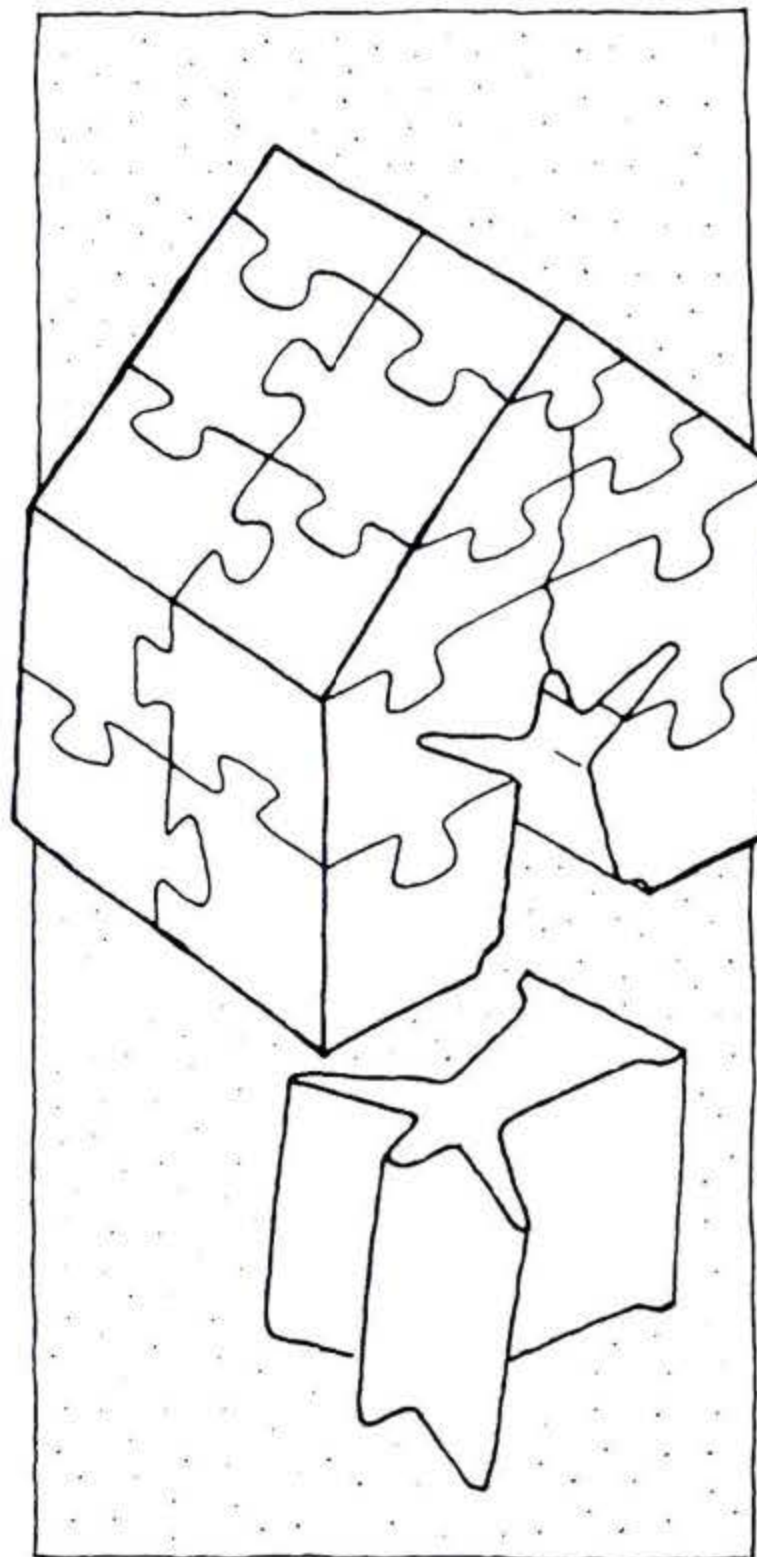
América y los sistemas de justicia constitucional.

La primera parte conforma un resumen de la evolución histórica del constitucionalismo a partir de las dos grandes revoluciones liberales, la norteamericana y la francesa, que influyeron decididamente en nuestro proceso constitucional, desde las primeras cartas de los patriotas, antes de consumarse la Independencia. Allí se presentan las diversas tendencias jurídico-filosóficas, las teorías acerca de la Constitución y los sistemas de control constitucional de los Estados Unidos y los principales países europeos.

Lo anterior es en general una síntesis que Charry Urueña ha hecho de sus lecturas de varios autores europeos y latinoamericanos, más precisamente del profesor Eduardo García de Enterría (*La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1985), Pablo Pérez Tramp (*Tribunal Constitucional y del poder judicial*, Madrid, 1985), Héctor Fix Zamudio (*Los Tribunales Constitucionales y los derechos humanos*, México, 1985) y Manuel García Pelayo (*Derecho constitucional*, Madrid, 1959).

No se observa especial aporte original del autor en este tramo que cubre las primeras noventa páginas, la mayor parte de las cuales son literalmente tomadas de los autores citados, sin que siempre se haga notar así con las convenciones usuales. Es probable que esto obedezca a inadvertencia del autor, pero no sobra hacer el llamado de atención. En la segunda parte, que se ocupa de Colombia, se explican los fundamentos del control y sus diversas formas, dentro de un sistema de control difuso: el órgano competente, el objeto del control y el procedimiento establecido hasta llegar a la sentencia y sus efectos. Es ésta la parte más personal y sugestiva de su trabajo. Naturalmente en el breve espacio de una reseña no es posible referirse a cada uno de los puntos tratados, pero quisiera subrayar algunos pocos. En primer lugar, Charry es enfático en rechazar la tesis de Kelsen sobre la naturaleza legislativa de la justicia constitucional, apoyándose para ello en García de Enterría (pág. 103). Es materia ampliamente discutible, como se ha señalado atrás. Para Kelsen, "el órgano al que está enco-

mendada la anulación de las leyes inconstitucionales, aunque reciba —por la independencia de sus miembros— la organización propia de un tribunal, no ejerce, sin embargo, verdaderamente una función jurisdiccional. En la medida en que se pueda distinguir entre ellas, la diferencia entre la función jurisdiccional y la función legislativa reside ante todo en que ésta crea normas generales, mientras que aquélla sólo crea normas individuales. Ahora bien, anular una ley es dictar una norma general; porque la anulación de una ley tiene el mismo carácter de generalidad que su producción y no es, por así decirlo, sino producción con un signo negativo y, por tanto, una función legislativa" (Kelsen, *op. cit.*, pág. 130).



Especial atención dedica el autor al objeto del control, con amplia referencia a la interpretación jurisprudencial. Incluidos algunos de los puntos más debatidos en los últimos años, entre ellos el relativo a la competencia para

anular actos reformativos de la Constitución, que tuvo antecedentes de magnitud con la declaratoria de inconstitucionalidad de los llamados actos legislativos de 1977 y 1979, o sea las reformas de López Michelsen y Turbay Ayala. Con las nuevas normas, los actos reformativos de la Constitución sólo podrán ser atacados por vicios exclusivamente de procedimiento. Se recorta así la potestad de la Corte para juzgar dichos actos. Es un tema que daría para largo, entre otras circunstancias por las dificultades, en casos concretos, de diferenciar vicios formales y sustanciales. Con razón crítica Charry Urueña la brevedad del término de prescripción de las acciones por vicios de forma, estipulado en un año desde la publicación del respectivo acto. Así, muchos actos inconstitucionales escaparán al control de la Corte, por falta de suficiente conocimiento de los ciudadanos. En síntesis, *Justicia constitucional* es un texto útil para funcionarios judiciales y estudiosos del derecho, lo mismo que para ciudadanos interesados en la estructura política del país. Trata un tema acerca del cual existe abundantísima bibliografía extranjera y pocos estudios recientes de autores nacionales, si se exceptúan Carlos Restrepo Piedrahíta, Luis Carlos SÁCHICA y Jaime Sanín Greiffenstein, lo que le da a esta investigación, en cierto modo, un carácter pionero.

LUIS VILLAR BORDA

## El Estado comienza en la casa

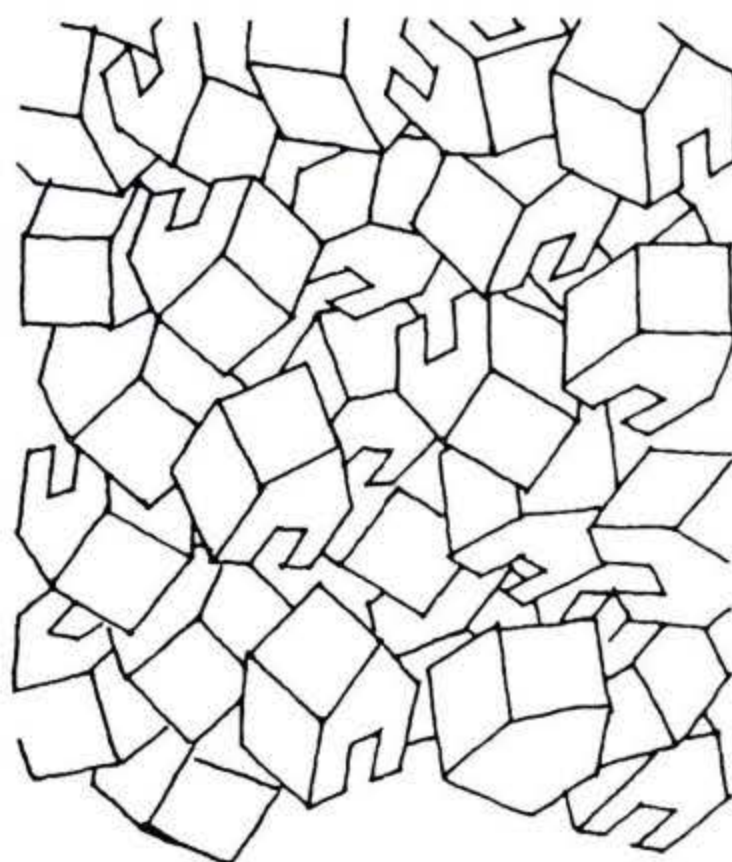
Las nuevas políticas territoriales  
Carlos Alberto Atehortúa Ríos y otros  
Fescol, Santafé de Bogotá, 1993, 403 págs.

Después de cien años de férreo centralismo consagrado por la Constitución de 1886, abandono de las provincias y postración de las ciudades intermedias y los pequeños municipios, se produce en Colombia una saludable reacción a partir de 1968. La reforma constitucio-

nal expedida ese año, en efecto, si bien fortalece al ejecutivo en perjuicio del Congreso, busca dar de nuevo vida a las localidades y robustecer los departamentos a través del situado fiscal, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, la desconcentración de algunos servicios nacionales, y sobre todo al introducir la planeación en todos los niveles de la administración. Los resultados de la reforma fueron bien magros con relación a las intenciones que la inspiraron. Así lo observaba, lustros más tarde, en mi condición de ponente de ese acto legislativo: "Pasados quince años de su expedición, se puede comprobar, no sin nostalgia, que las buenas intenciones de la iniciativa quedaron en su mayor parte convertidas en letra muerta, por no haber sido desarrollados los textos en disposiciones reglamentarias. Tampoco llegaron las instituciones introducidas por el Acto Legislativo núm. 1 de ese año (1968) al fondo del complejo problema que plantea la división político-administrativa colombiana, aquejada de males inveterados que hicieron también muy difícil su operancia" (*Democracia municipal*, Bogotá, Externado de Colombia, 1986).

Luego siguió un paso más decidido en la vía de la descentralización al establecerse en 1986 la elección popular de alcaldes, iniciativa que dio origen a muchas controversias, pero que sin duda abrió las posibilidades, no sólo de la descentralización política, sino también de la administrativa y fiscal. O, para decirlo más claramente, puso de manifiesto que la primera, es decir: la autonomía política, naufraga penosamente si no se dota a las entidades territoriales de instrumentos que le den contenido y la hagan viable. Este ha sido el esfuerzo a partir de la iniciación del proceso descentralista, cuya culminación en el marco institucional fue obra de la Constitución de 1991.

La Asamblea Constituyente no debatió con suficiente profundidad el tema regional y municipal, entre otras razones por falta de tiempo y la enormidad de la tarea que se impuso en un plazo perentorio, o sea la de reestructurar por entero el Estado colombiano y modificar todos los órganos del poder público. Se tiene a veces la sensación de que muchos de sus miem-



bros, presionados por afanes políticos inmediatos, no tuvieron clara conciencia de la importancia de la reforma regional. Se trataba nada menos que de la redistribución del poder entre los diversos entes territoriales del país, de establecer un nuevo mapa que fuese apto para las necesidades del desarrollo en la perspectiva cercana del siglo XXI, de buscar formas que contribuyesen a superar las dramáticas desigualdades y desequilibrios regionales, que, de ahondarse, amenazan la unidad e integridad misma de la nación.

Sin embargo, se lograron notables avances al fijar un marco constitucional a la región, señalar la elección popular de gobernadores y responder a los reclamos de grupos étnicos tradicionalmente marginados. En el aspecto municipal hubo, según opinión de expertos, algunos retrocesos en favor del centralismo. Es evidente que lo más difícil será derrotar la cultura de la concentración y centralización del poder, tan profundamente arraigada en las mentalidades de gobernantes y gobernados.

A fin de que esos logros no se estancuen, es indispensable una vasta tarea legislativa que reglamente las enmiendas, las desarrolle y les dé coherencia, lo mismo que una labor de interpretación progresiva de la Corte Constitucional. Pero además, y como presupuesto, la actitud vigilante y cooperadora de la ciudadanía, de sus medios de expresión y de las entidades académicas y educativas. En lo que a éstas últimas se refiere, les corresponde la responsabilidad de formar cuadros

capaces de liderar la reforma y funcionarios eficientes de la administración regional y local.

Es alentador ver que, en el poco tiempo de renacimiento descentralista, el país dispone ya de un núcleo numeroso de expertos en los diversos aspectos del tema regional y municipal, cuya importancia hoy se reconoce, después de largos años de desvío y menosprecio. No puede seguir ignorándose entre nosotros que el tema del derecho público y la ciencia de la administración es central en todo el mundo. Una solución política equivocada en esa materia lleva a conflictos como los que conocen en la actualidad varias regiones del mundo, entre ellos los sangrientos sucesos en la Europa oriental y algunas de las naciones que formaban parte de la extinguida Unión Soviética.

*Las nuevas políticas territoriales*, obra que recolecta ensayos de nueve expertos en el tema, editada por Fescol con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, abona la afirmación anterior sobre la profusión de estudiosos en materia regional y local.

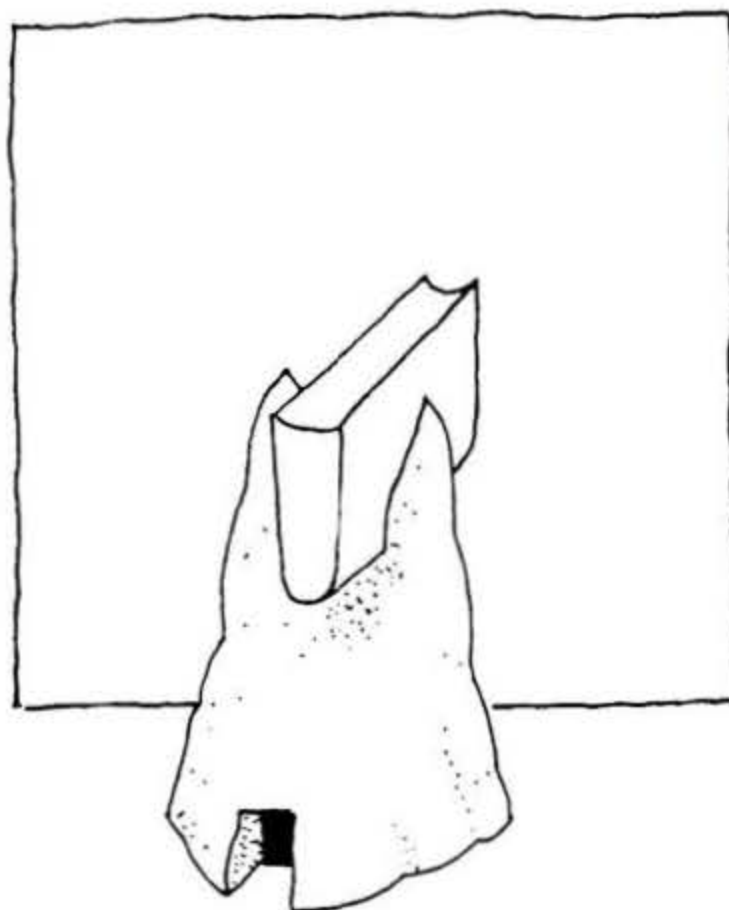
Los autores se ocupan precisamente de proyectos que en el momento de su aparición habían sido sometidos al Congreso, eran motivo de discusión o aun, en algunos casos, ya habían sido convertidos en leyes de la república. Lo anterior no disminuye el interés por la lectura de estos textos pues, como se observa en su presentación "...los trabajos... ejercitan un análisis que no depende, en cuanto a su vigencia y validez del texto aprobado, sino de las corrientes de pensamiento que son expuestas alrededor de las temáticas estudiadas, y que permiten identificar las opciones de política por las cuales se inclina el país y el legislador ("Introducción"). Resalta el hecho de que muchas de las observaciones hechas fueron tenidas en cuenta en los proyectos aprobados. Muchas más son inquietudes abiertas en espera de respuesta.

Lo anterior se desprende de las observaciones del primero de los autores en orden de aparición, Edgar Alfonso González, quien resume así sus puntos de vista: La experiencia colombiana reciente y las iniciativas legislativas presentadas, hasta la fecha, por el gobierno nacional a la consideración

del Congreso permiten concluir que ha habido falta de coherencia en las propuestas, dispersión, ausencia de conocimiento de las disparidades entre entidades territoriales, un exagerado centralismo en la concepción de la descentralización, un cercenamiento de la autonomía territorial, reconocida por la Constitución política, y una marcada desarticulación entre la lógica sectorial del proceso descentralista y su concepción integral (pág. 14). Su exposición se orienta sobre tres ejes: a) la descentralización y la organización del Estado; b) la distribución de competencias entre los distintos niveles; c) las finanzas públicas del proceso de descentralización. Las divergencias sobre el modelo de Estado, el alcance de su intervención, el mismo contenido político de la descentralización, se ven desde enfoques distintos y no en pocos casos contrapuestos, lo que incide directamente en la falta de armonía de las distintas propuestas. Entre los dos extremos de estatismo y sujeción exclusiva a las fuerzas del mercado hay una amplia gama de matices y dependerá de la voluntad y decisión de gobernantes y legisladores adoptar una u otra solución. Es lo que hasta ahora no ha ocurrido con meridiana claridad, dada la diversidad de fuerzas que entran en juego, comenzando por las que actuaron en la Asamblea Constituyente. Las confusiones se originan en buena parte en los propios artículos constitucionales, y sólo una acción armónica del gobierno y el Congreso podría en el futuro despejar el horizonte. Lo anterior es aplicable a los otros dos aspectos, el de las competencias y las finanzas, pues sin una definición clara del papel y las funciones del Estado, de las relaciones del gobierno central con las entidades regionales y locales, aquéllas también serán equívocas.

Después de ese marco general, los otros autores se refieren a temas puntuales acerca de los proyectos (algunos ya leyes de la república), que apenas podremos mencionar. Así, Iván Jaramillo Pérez sobre la distribución de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales, donde se indican, en este punto medular de la reforma, las contradicciones, complejidades y engaños, con un sentido crítico constructivo, al señalar lo que denomi-

na los "sesgos" centralista, departamentalista y favorable a la educación en detrimento de la salud; Néstor Raúl Correa y Ariel Cifuentes se ocupan de un nuevo estatuto presupuestal; Héctor León Moncayo, del Fondo Nacional de Regalías; Edgar Alfonso González y Fernando Rojas H., de la reforma de los tributos departamentales y municipales; Carlos Alberto Atehortúa Ríos, del régimen de las entidades territoriales (áreas metropolitanas y municipios); Doris Ochoa y Darío I. Restrepo, de las instituciones y mecanismos de participación; Ariel Cifuentes y Néstor Raúl Correa, de la carrera administrativa municipal; y González Salas, de la ley orgánica de planeación. Como puede fácilmente colegirse, cada uno de estos temas daría para un extenso comentario que se saldría de los límites de esta reseña.



Cabe sí señalar que una de las causas, probablemente la más notoria, de muchas de las confusiones, incongruencias y contradicciones que acertadamente observan los autores, obedecen a la falta de una ley de ordenamiento territorial bien concebida, pues hasta ahora asistimos al absurdo de toda una serie de leyes y proyectos del más diverso origen, sobre la cuestión territorial, sin que la ley madre, la que debe servir de marco a las demás, haya sido expedida. Algo más: los proyectos presentados, producto de apresuramientos e improvisaciones, en los que no se ha tenido en cuenta a la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por

la Constitución, ni menos aún las opiniones de expertos y estudiosos del tema y ni siquiera la de los parlamentarios, han sido retirados por dos veces y siguen pendientes (en el momento de escribir esta reseña) de nueva consideración.

Dos fenómenos deben subrayarse como secuelas del movimiento descentralista dinamizado en los últimos años: el del creciente interés por el estudio de los temas provinciales y locales, entre ellos las historias regionales y la formación, a que atrás aludíamos, de especialistas. De lo último es testimonio la profusa literatura de los años recientes, de la cual forma parte la obra comentada. Que por lo menos parte de ella sea realidad en el porvenir, es lo que esperamos. Sobra advertir que la descentralización no podrá producir resultados por sí sola, si no va acompañada de cambios profundos en toda la organización política, económica y social del país.

LUIS VILLAR BORDA

## La opinión pública como ilusión estadística

Las fuerzas de la opinión

Carlos Lemoine

Santafé de Bogotá, 1993, 403 págs.

La opinión pública es una ilusión estadística, al igual que la democracia, según Borges. Cuando hay cinco personas no existe la opinión pública, sólo hay cinco opiniones individuales. Cuando hay cinco millones o cincuenta, no hay opinión pública ni privada. Hay un problema estadístico que se resuelve con el voto o con la teoría estadística del muestreo.

La opinión pública es un concepto vago que todos aceptan en un acto de fe, ligado a la masa y el poder. Dice el autor en la contracubierta: "Las sociedades se han dado cuenta de que