

Anotaciones y comentarios al texto de la Constitución Nacional

(Tercera entrega para unos apuntes sobre la Constitución Nacional)
Parte Introdutoria de la Constitución: el Preámbulo y
los Principios Fundamentales (art.1o.)

Wilson Herrera Llanos*

Resumen

Más que en otras constituciones, en la de 1991 es ostensible el poder vinculante de su preámbulo, en cuyos postulados se nutre todo el orden jurídico o estatal.

Palabra clave: Preámbulo.

Abstract

The linking power of the preamble in the 1991 Colombian National Constitution is more visible than in any other constitution. Its postulates stand at the base of all the legal or State order.

Key word: Preamble.

Fecha de recepción: 27 de febrero de 1998

I. Presentación

Tal como lo hemos señalado en la primera entrega de nuestras anotaciones constitucionales, dentro del esquema programático de la Constitución se distingue una parte Introdutoria, que constituye, más que una presentación de su estructura y método, un primer y muy genérico diseño de la caracterización política, jurídica y administrativa del Estado colombiano.

Esta Parte Introdutoria la con-

forman dos importantes temas: el Preámbulo y los Principios Fundamentales, y son, a juicio de muchos profesores de la materia, los dos temas constitucionales de mayor y más amplio contenido ideológico en lo que a la definición del Estado colombiano se refiere, aun en presencia del título XII definitorio de su régimen económico.

Y es que esta parte introduce al lector constitucional en el ámbito de las definiciones y conceptos, tales como pueblo, soberanía, nación, unidad, democracia, participación, orden social justo, comunidad latinoamericana, Estado social, fin estatal, autoridades, descentralización, etc., todos ellos pilares ideológicos de la

* Abogado. Especializado en Derecho Administrativo. Profesor de Derecho Constitucional Colombiano de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte. (Dirección: Uninorte, Km. 5 vía a Pto. Colombia, Barranquilla, Col.)

problemática estatal, desentrañados inmediatamente para mostrar en perspectiva, y de una gran pincelada, la estructura anatómica y también funcional de nuestro Estado.

Con la comprensión de esta base conceptual, el lector de nuestra Carta tiene la mejor guía para adentrarse en los intrincados pliegues del resto de su temática y la facilidad de poder entenderla siempre de manera unitaria, sistemática y armónica, como nos lo impone la metodología y la razón.

II. El Preámbulo

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, este vocablo proviene de la expresión latina *preambulus*, cuyo entendimiento se aplica a «lo que va delante» para significar exordio o prefacio, es decir, lo que se enuncia o reseña para dar principio a lo que se trata de narrar.

En el *Diccionario Jurídico* la noción es más específica, pues hace referencia a «*la enunciación previa que contienen algunas Constituciones respecto a los principios que las inspiran y que han sido tenidos en cuenta por los constituyentes*».

Con este criterio, desde la redacción positiva de las primeras constituciones, en el siglo XVIII, se decidió presentar, o exordiar, su cuerpo normativo con una fórmula enunciativa, sintética y literariamente bien conformada, para reseñar, de manera

única, los caracteres más generales del Estado, su sistema político, su administración, su esencia económica, su finalidad, sin faltar quienes han propugnado, al menos en discursos y ensayos, por su total eliminación.

A partir de allí, de acuerdo con la circunstancia de cada constitución, sus redactores han ideado, como preámbulos, desde los textos más simples hasta los más complejos, y los autores e ideólogos de la Constitución, respecto a dicho enunciado, han fijado posiciones que van desde la ninguna consideración o valoración práctica hasta la de propugnar, unos, por su total respeto y exigibilidad, y otros, por su total exclusión del texto constitucional.

Para el caso de Colombia es necesario destacar la importante providencia proferida por la Corte Constitucional en sentencia C-479 del 13 de agosto de 1992, en la que se muestra el desarrollo de las diferentes posiciones respecto a lo que, en ocasiones, sólo fue considerada una especie de proclama jurídica, sin alcances ni efectos de nivel constitucional, y que, finalmente, llegara a ser exaltada a la máxima categoría de Norma Constitucional con poder vinculante.

Nos enseña la alta Corporación que si bien es cierto que desde 1980, en fallos consecutivos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se sostuvo que el Preám-

bulo de la Constitución no era una norma jurídica, ni un conjunto de normas de ese mismo género, sino la expresión de principios y valores que la comunidad profesaba en una determinada etapa de su vida socio-cultural, y que, siendo el de constitucionalidad un proceso en que se comparan disposiciones de grado inferior con normas de superior jerarquía, mal se podía determinar la constitucionalidad de un precepto legal por comparación con un principio o valor de género diverso, también es cierto que tal tendencia jurisprudencial siempre fue confrontada por importantes salvamentos de votos que, con el tiempo, llegaron a construir una doctrina contraria más acorde y técnica acatada hoy por nuestro alto tribunal constitucional.

Encita de la Corte Constitucional, como explicación de dicho proceso, se destaca el análisis de Luis Carlos SÁCHICA, formulado en un salvamento de voto del 2 de octubre de 1980, en el que caracteriza los principios y valores proclamados en el Preámbulo como elementos básicos que sirven de fundamentales orientadores de la interpretación constitucional para sostener que son los que vivifican la norma positiva que, en últimas —dice— nunca puede justificarse por sí misma.

Y, en este mismo sentido, igualmente, se nos trae otro importante salvamento de voto de 19 de mayo de 1988, en el que se explica que en todas las constituciones (surgidas a

finales del siglo XVIII) sus gestores siempre involucraron, como causa generante de la magna normatividad, los principios y valores que sustentaban sus respectivas ideologías, de los cuales, aquélla no pasaba de ser un instrumento que después era desarrollado materialmente por la Ley.

La Corte Constitucional, pues, no sólo avala los anteriores juicios sino que, al adentrarse en el examen del carácter finalista de la Constitución de 1991, en la que, a su juicio, tan estrechamente se vinculan sus Principios Fundamentales con los objetivos y valores proclamados por el Preámbulo, concluye diciendo que, más que en otras constituciones, en la de 1991 es ostensible el poder vinculante de su Preámbulo, en cuyos postulados se nutre todo el orden jurídico estatal, por lo que, como uno de los elementos de juicio para determinar la constitucionalidad de una norma, siempre deber examinarse si existe o no la suficiente concordancia, o ajuste, entre dicha norma y el Preámbulo de la Constitución.

III. Los principios fundamentales

a) *Noción*

Por creer en la importancia de las «naciones previas», en este tema empezaremos, como muchos, con las diferentes nociones que trae el *Diccionario de la Lengua Española* para enseñarnos que «principio» es una

cualquiera de las proposiciones o verdades fundamentales por donde se empiezan a estudiar las ciencias o las artes; o la norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta; o la base, origen o razón sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia.

La Constitución de 1991, a diferencia de la de 1886, diseñó su estructura normativa a partir de un primer Título, con carácter de Preliminar condensación de las reglas, valores, criterios o ideas básicas, o causales, de todo el ordenamiento jurídico y la organización política colombiana.

El ex-magistrado *Ciro Angarita Barón*, en sentencia C.574 de 1992, al referirse a estos principios fundamentales de la Constitución, los identifica como «una pauta de interpretación ineludible», al mismo tiempo que les asigna la misma fuerza normativa del resto del articulado, con la salvedad de su limitada eficacia directa producto del carácter abierto y muy general de su propia estructura.

La importancia de estos principios fundamentales, además de servir de enunciado básico de las categorías jurídicas más importantes en que descansa el sistema constitucional colombiano, se expresa de una manera tan sistemática y coherente, que el resto del articulado de la Carta no hace cosa diferente a la de servirles de instrumentos para su

desarrollo y viabilidad.

b) *El artículo 1o. de la Carta*

El art. 1o. de la Carta comprende tres (3) aspectos importantes: el primero, diseña una definición del Estado colombiano como la de un Estado social de derecho; el segundo, enuncia la forma como se encuentra organizado dicho Estado, es decir, como una república unitaria con características de descentralizada y de democracia con acento participativo y pluralista, y el tercero, determina que esa organización estatal se fundamenta en cuatro grandes valores: la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad social y la prevalencia del interés general sobre el individual.

Como puede verse, estos tres aspectos de esta primera norma abarcan: el carácter social del Estado, su estructura organizativa y su fundamento político, por fuera de los cuales no es posible concebir ningún tipo de Estado y, consecuente con el carácter de constitución real o sustancial que se le ha reseñado por autores y estudiosos, estos enunciados se desarrollan posteriormente en todo el resto de la anatomía constitucional a través de fórmulas concretas para «garantizar la efectividad» de los principios y derechos y «asegurar el cumplimiento» de los deberes estatales.

La noción de «estado social de derecho», aparejada con las de justi-

cia social y prosperidad general, encuentra su definición y desarrollo normativo en el cuerpo de la misma Constitución cuando, en su art.366, determina que «el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población» son finalidades sociales del Estado, de manera que es «objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable», para lo cual, en los planes de desarrollo, de la nación y de las entidades descentralizadas, así como en la Ley de apropiaciones (art.350 *ibídem*), el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier asignación.

Completa esta noción el contenido del artículo 365 al definir los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado, y el 334 cuando impone al Estado la obligación de intervenir, de manera general, para «racionalizar la economía» con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de oportunidades y los beneficios del desarrollo y, de manera especial, para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios públicos.

Después de afirmarse en esta primera parte del art.1o. que el Estado colombiano es un Estado social de derecho, la segunda parte dice que ese Estado colombiano, además, se encuentra «organizado como una

República unitaria»; y que ésta república es «descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales»; «democrática» y, finalmente, «participativa y pluralista».

Con cita de George Burdeau, los autores colombianos definen al Estado Unitario como la típica forma del Estado simple que posee un solo centro de impulsión política y administrativa, de manera que el ejercicio de su poder, radicado en unas solas manos, se aplique por esparcimiento directo a toda la población; es, en esencia, lo que caracterizamos como la centralización política.

Como es sabido, la desconcentración y la descentralización, figuras aplicadas específicamente como formas de organización administrativa, son matices atenuados del centralismo drástico ya superado por la historia, impuestas por las mismas necesidades materiales de la sociedad, la técnica y la complejidad de las relaciones humanas.

Desde 1886 la Constitución colombiana ha insistido en su fórmula de centralización política y descentralización administrativa como la mejor forma de organización gubernamental y administrativa. Esto significa que mientras en materia política se presenta un mando único, una ley única y una justicia igual, para el asunto administrativo se traslada, reparte y radica la potestad estatal, teniendo en cuenta factores de orden territorial, de servi-

cios, funcional o de colaboración.

En la Constitución de 1991, empero, como resultado de un largo proceso de sedimentación institucional del centralismo, iniciado con la reforma de 1986, se agregó a tal noción la expresión «con autonomía de sus entidades territoriales» que, para muchos, aparece como una expresión repetitiva e inocua que converge en la descentralización, mientras que, para otros, denuncia una tendencia constitucional de orden federalista, acentuada con el incipiente foco de regionalización sembrado igualmente en su texto, abierto y expectante a la voluntad legislativa. Los primeros identifican autonomía con descentralización, los segundos las diferencian claramente.

Un tercer enfoque analiza el tema desde la perspectiva del equilibrio y alcanza a destacar, en este nuevo diseño, la propuesta del constituyente por un sistema intermedio entre la descentralización de los estados unitarios y la total federalización de los estados, en una palabra, la propuesta de un régimen autonómico.

El sentido de esta interpretación se justifica fácilmente porque si se tiene en cuenta la estructura real de cada figura, es muy cierto que la previsión constitucional de un estado unitario con «autonomía de sus entidades territoriales» sólo es explicable como la siembra de una raíz autonómica.

La autonomía no implica total independencia, pues sólo supone la entrega a las entidades de determinados poderes, legislativos y políticos, pero con limitaciones de orden constitucional que aseguran la supervivencia del rasgo fundamental unitario.

Como bien lo afirma Jacobo Pérez Escobar en su libro de *Derecho Constitucional*:

...Es que los conceptos de descentralización y autonomía se entrecruzan en forma tal que la descentralización necesariamente supone un cierto grado de autonomía, es decir, de libertad o independencia en la toma de decisiones respecto a determinada materia, ya sea política, administrativa, fiscal etc., pero al mismo tiempo toda autonomía dentro de un Estado, unitario o federal, implica la descentralización como concepto opuesto al de dependencia o subordinación en cualquier grado o materia que sea...

Definitivamente, la Carta de 1991, en su art.10. reconoce, dentro de la estructura gubernamental y administrativa colombiana, un Estado que además de ser unitario con importantes grados de descentralización administrativa en sus entidades territoriales, se perfila hacia igualmente importantes grados de autonomía política en éstas.

El art. 286 constitucional lo expresa claramente cuando declara que, «Las entidades territoriales go-

zan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley». En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1) gobernarse por autoridades propias; 2) ejercer las competencias que les correspondan; 3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 4) participar en las rentas nacionales.

Otras normas completan este cuadro, como el art. 288 al escindir las competencias nacionales de las territoriales; el 294 al prohibir incluso al Congreso conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con tributos de propiedad territorial; el 362 al distinguir la propiedad territorial sobre bienes y rentas; el art. 300 al otorgar facultades a las asambleas para expedir normas de planeación, de presupuesto, de policía, de educación y de salud, etc.

Por otra parte, las expresiones sobre democracia «participativa» y «pluralista» se desarrollan en el texto constitucional así: la primera, por los arts. 40, 103, 258, 259, 155, 83 y siguientes, y la segunda, por los arts. 2, 5, 7, 13, 16, 18, 19, 20, etc.

Si participar es «tomar parte en algo», o bien, «recibir una parte de algo», lo participativo hace referencia a quien tiende a participar o permite participar, es decir, que se tome parte o que se reciba parte de algo, y si este adjetivo se le agrega a la de-

mocracia colombiana, vale decir, al gobierno del pueblo colombiano, debemos concluir que la democracia participativa es aquella forma de gobierno en la que el pueblo toma parte o recibe parte de ese gobierno con las limitaciones que establecen la Constitución misma y la ley.

Esta noción básica se estructura técnicamente con el encabezamiento del art. 40 de la Carta, que es la norma que fija, como objeto de esa participación, «la conformación, el ejercicio y el control del poder político».

En las primeras, porque se puede elegir y ser elegido, acceder al desempeño de funciones o tomar parte en plebiscitos, referendos o consultas; en la última, porque se puede revocar el mandato en los casos dispuestos por la Constitución y la ley.

A diferencia de la posibilidad genérica de «tomar parte», el Pluralismo se refiere particularmente a quienes pueden ejercer tal derecho; en efecto, la democracia Pluralista extiende sus prerrogativas participativas a todas las personas, sin distinción de raza, sexo, condición, ideologías, niveles o credos.

Por eso decimos que el Pluralismo enunciado en la Carta colombiana es no sólo Político, para constituir partidos o movimientos de tal carácter, sino que también es religioso, étnico, lingüístico, cultural y hasta regional.

Al seguir con la lectura de la última parte de la primera norma constitucional encontramos la enunciación de los valores en que se funda esa República definida como unitaria, descentralizada y democrática; dichos valores son: el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad social y la prevalencia del interés general.

La «dignidad humana» es el decoro, merecimiento, mérito y grado de respetabilidad y distinción que merece todo hombre en razón de su condición de ser vivo, humano, racional, espiritual y social.

La Constitución colombiana impone el miramiento, la consideración y la deferencia al ser humano como la base fundamental de su democracia porque esta veneración por la propia condición de ser humano la ha aprendido históricamente como una expresión de su inteligencia, su racionalidad y valor social y espiritual.

El respeto a la dignidad humana es, inicialmente, la consideración a la vida misma del hombre, a su integridad física y espiritual, al desarrollo libre de su personalidad, a la libertad, al derecho de no ser penado a muerte, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la honra y al honor, a no ser tratado cruelmente.

En una instancia superior del desenvolvimiento del hombre en sociedad, este concepto de respetabilidad

se extiende igualmente al derecho a una familia, a una diversidad cultural o racial, a una supervivencia social, a una vivienda meritoria, a una educación nivelada, a un medio ambiente puro, a un espacio público utilizable.

De manera que fuera de ser una simple entelequia literaria o jurídica, la dignidad humana es la suma aspiración del Estado, porque sobre ella se construye todo el aparato institucional.

Finalmente, las expresiones «solidaridad social» y la prevalencia del «interés general sobre el particular», enunciadas en la parte final de esta primera norma constitucional, sirven de cabeza de capítulo a temas que en el resto del articulado se desarrollan plenamente.

En tal sentido, la definición del Trabajo como una obligación social con especial protección del Estado; la protección integral de la familia por parte del Estado; la concurrencia del Estado, la sociedad y la familia en la atención y protección social de algunas personas; la política de previsión, rehabilitación e integración social de los disminuidos; la prestación obligatoria de la asistencia y previsión social como modalidades de la seguridad social; el ofrecimiento de formación y habilitación profesional del Estado; el principio repetido de la prevalencia del interés general sobre el individual; la protección y promoción de las formas aso-

ciativas y solidarias de propiedad etc.

Próxima entrega: el resto de principios fundamentales: a) el fin esencial del Estado y de las autoridades;

b) la soberanía popular; c) la Constitución como norma de normas; d) los derechos inalienables de la persona; e) responsabilidad de particulares y servidores públicos; f) la diversidad étnica y cultural.