

**EL PREÁMBULO
DE LA CONSTITUCIÓN
COLOMBIANA**

JOSÉ ALBENDEA PABÓN. Profesor de Derecho
Constitucional en la Facultad de Derecho
de la Universidad de la Sabana

1. SU NATURALEZA

Marco, derrotero, guía, propósito, ideal. Todo esto y más es el Preámbulo de una Constitución Política. En efecto, en muchos casos es un texto solemne, unos renglones declarativos de la voluntad del constituyente, una breve exposición de propósitos del legislador extraordinario, pero en otros casos (como los de Andorra, Cuba, Nicaragua, Albania, Irlanda, Perú) incluye el Preámbulo un recuento más o menos pormenorizado del proceso histórico de la creación del Estado. Esto es particularmente frecuente cuando se expide una Constitución después de un cambio político causado por una revolución o un golpe de Estado, o después de la emancipación de la metrópoli. En estos casos es lógico que los personeros del nuevo orden deban justificar el nacimiento de las instituciones nuevas aduciendo razones de orden histórico, patriótico, etc.

Preámbulo tuvo la Constitución norteamericana de 1787, y de esta fecha en adelante suelen tenerlo muchas Cartas Políticas, aunque en mayor número las de Latinoamérica que las de Europa.

Podemos afirmar que el Preámbulo es intención constituyente y síntesis constitucional. Vale decir, que es prólogo y epílogo de la Carta.

2. PODER VINCULANTE

Dado que el fin general de una ley es imperar y no el enunciar o declarar, los constitucionalistas se han preguntado a menudo: ¿tiene carácter normativo el Preámbulo de una Carta Política? ¿Cuál es su fuerza vinculante? ¿Hasta qué punto obliga a los asociados? ¿Es más bien una fuente de interpretación del articulado constitucional?

Veamos. George Burdeau considera que las declaraciones del Preámbulo constitucional no dan pie a los gobernados para exigir prestaciones al gobernante ni para oponerse a determinados actos del mismo. La jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos conceptuó alguna vez que, aunque “el Preámbulo indica el propósito general que el pueblo tuvo al ordenar y establecer la Constitución, nunca ese Preámbulo ha sido considerado como fuente de ningún poder sustantivo conferido al gobierno de los Estados Unidos”. He tomado la cita anterior de la obra *“Teoría constitucional e instituciones políticas”* del doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

Por su parte, nuestra Corte Suprema de Justicia, en sentencia del año 1988, con salvamento de voto de algunos magistrados que luego habrían de integrar la Corte Constitucional, consideró que “el Preámbulo de la Constitución no es una norma jurídica ni un conjunto de normas de ese género, sino la expresión de los principios y valores que la

comunidad profesa en una determinada etapa de su vida socio-cultural, razón por la cual, siendo el de constitucionalidad un proceso en el que se comparan disposiciones de grado inferior con normas de superior jerarquía, mal se puede determinar la constitucionalidad de un precepto legal por comparación con un principio o valor de género diverso”.

Otra es la posición de la Corte Constitucional al respecto. En sentencia de constitucionalidad número 479 de agosto 13 de 1992, afirma: “El preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción, el rumbo de las instituciones jurídicas. Lejos de ser ajeno a la Constitución, el preámbulo hace parte integrante de ella”. Y, después de algunas consideraciones sobre el valor fundante y cohesionador de la normativa constitucional que el proemio tiene, añade en forma terminante: “Juzga la Corte Constitucional que el preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Corte instaura y, por tanto, toda norma -sea de índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios”.

Alguno de nuestros tratadistas de Derecho Político, el profesor Luis Carlos SÁCHICA, adopta sobre el particular una postura ecléctica, porque sostiene que el preámbulo no es simplemente un texto declarativo, sino que tiene fuerza de decisión que condiciona el ejercicio del poder reformador y de los poderes constituidos, aunque no tiene expresión normativa.

En conclusión, la parte de las Cartas Políticas que suele llamarse Preámbulo tiene fuerza vinculante para los asociados en tanto que es parte de la misma Constitución, al tiem-

po que es hilo conductor de su articulado y síntesis del mismo, al menos en su parte dogmática.

3. CONTENIDO DEL PREÁMBULO DE LA CARTA DE 1991

En primer término afirma que esta Constitución fue decretada, sancionada y promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente en representación del pueblo de Colombia. Y así fue, pues en plebiscito-elección celebrado el 9 de diciembre de 1990, el pueblo de Colombia convocó una Asamblea Constitucional y designó sus integrantes. Es necesario reflejo de este hecho la soberanía popular consagrada en el artículo 3°.

3.1. Luego, el Constituyente invoca la protección de Dios, lo que es muy común en el constitucionalismo latinoamericano. No así en Europa, donde, de treinta y cinco Constituciones que hemos revisado, apenas cinco contienen alguna alusión a lo sobrenatural en el Preámbulo. En efecto, las de Grecia e Irlanda fueron expedidas en nombre de la Santísima Trinidad, la de la antigua República Federal de Alemania se expidió siendo consciente el pueblo alemán “de su responsabilidad ante Dios y ante los hombres”, la de Andorra en el nombre de Nuestro Señor Jesucristo, y finalmente la de Suiza en el nombre de Dios Todopoderoso.

El Constituyente colombiano con la invocación de la protección divina, consagró la libertad religiosa en los artículos 18 y 19, posteriormente reglamentados por la Ley 133 de 1994.

El integrante de la Asamblea, Alberto Zalamea, en su ponencia a la Comisión sobre “Preámbulo y principios”, expli-

có que se invocaba la protección de Dios “sin pretender asumir su vocería, pero recordándolo, sí, como fundamento de la dignidad humana y fuente de vida y autoridad para el bien común”. Vale la pena decir aquí que cuando el Constituyente de 1886 estampó en el Preámbulo que expedía la Carta Política de ese año “en nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad”, no lo hacía asumiendo la vocería de Él, sino recordando aquella doctrina paulina sobre el origen divino de toda autoridad: “Nihil potestas nisi a Deo” (Rom. 13, 1).

A continuación, en el Preámbulo se incluye una serie de valores en cuyo análisis nos detendremos. Son síntesis todos ellos de algunos principios fundamentales del Estado colombiano de ciertos derechos consagrados en favor de los asociados, de que tratan los dos primeros Títulos de la Carta Política.

3.2. Reza el Preámbulo que la Constitución se expide para fortalecer la unidad de la nación, es decir, de la población colombiana. La variación sobre el Preámbulo de la anterior Carta está en que la de 1886 hablaba de la unidad nacional y la de 1991 se refiere a la unidad de la nación. El Consejo Nacional de Delegatarios tuvo motivos para usar esa expresión, pues el propósito de la Carta era reconstituir la República unitaria de 1843. No obstante la Asamblea Nacional Constituyente, ciento cinco años después, se sintió en la obligación de aclarar que Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, aunque descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (art. 1°).

No está por demás recordar aquí que en los considerandos de los Decretos Legislativos 927 y 1926 de 1990, que hicieron posible la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, contienen una clara referencia a la división de la población colombiana, a la posibilidad de que la expedición

de una nueva Carta con el concurso de todas las fuerzas políticas, sociales y regionales del país afianzara una paz estable y duradera entre los colombianos. A su turno, la Corte Suprema de Justicia, que era en ese entonces el organismo competente, en sendos fallos de constitucionalidad de las citadas disposiciones, también abundó, en la parte motiva de las sentencias, en consideraciones similares. De ahí que al Constituyente no le faltara razón para fijar como uno de los fines de la nueva Carta el de fortalecer la unidad de la nación.

3.3. Otro de los fines de la Constitución de 1991 que precisa el Preámbulo es el asegurar a los integrantes de la nación colombiana unos bienes, entre los cuales enuncia en el primer lugar el de la vida. Evidentemente el derecho a la vida es el primero de los derechos naturales del hombre. En el análisis de él no voy a detenerme, pues maestros tiene en el tema el Claustro de profesores de la Facultad, que lo tratarán con la profundidad y la propiedad que a ellos caracteriza. Baste decir que el artículo 11 de la Carta prevé que “el derecho a la vida es inviolable” y que “no habrá pena de muerte”. Y añadiremos que la vida del no nacido está protegida, desde su concepción, por el artículo 4° de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, de 1969. No obstante, en estas fechas se cierne un peligro sobre la comunidad internacional representado en la declaración que aprobará la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo que se reunirá el mes próximo en la ciudad de El Cairo, convocada por las Naciones Unidas. Parece que son dos países altamente industrializados y los que mayores aportes económicos hacen a la Organización de las Naciones Unidas -Estados Unidos de Norteamérica y Japón- los que tienen un mayor interés en la aprobación de un documento final de esa conferencia en cuyo proyecto, después de alusiones reiteradas e imprecisas al

derecho de opción en materia sexual, a los derechos reproductivos, a la salud reproductiva, a la salud sexual, se determina “eliminar todas las barreras legales en el campo de la salud reproductiva”, determinación que puede llevar implícita la total legalización del crimen del aborto.

3.4. Otro de los bienes que se asegura a través de la expedición de la Constitución es el de la convivencia, el cual también es nuevo, puesto que no figuraba en el Preámbulo anterior. Aunque no con este mismo vocablo, el derecho a una convivencia pacífica está garantizado en la Constitución, directa o indirectamente, entre otros por los artículos 13 (derecho a la no discriminación), 18 (libertad de conciencia y de creencias), 19 (libertad de cultos), 27 (libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra), 40 (derecho de participación política), 47 (protección a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos), 79 (derecho al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado) y 83 (principio de la buena fe).

3.5. El trabajo es otro de los principios para cuya vigencia se expidió la Constitución. Tampoco figuraba en el Preámbulo de la Constitución de 1886. El artículo 25 de la actual consagra el derecho de toda persona al trabajo en condiciones dignas y justas. Pero es el artículo 53 el que, al enunciar el contenido del estatuto del trabajo que se ordena al Congreso expedir, viene a explicitar qué entendió el Constituyente por condiciones laborales dignas y justas: la igualdad de oportunidades, la remuneración mínima vital y móvil, la estabilidad laboral, la favorabilidad al trabajador en la interpretación de la ley laboral, etc. No obstante, nuestros legisladores habían expedido unos meses antes de la promulgación de la nueva Constitución la Ley 50 de 1990 que contradice lo anterior. Además ni se ha expedido el estatuto del trabajo, ni se ha declarado inconstitucional la

mencionada Ley, con excepción de alguna expresión secundaria de su artículo 99.

3.6. También, según el Preámbulo, la Constitución se expide para asegurar a los asociados la justicia. Esta, que es prerequisite de la paz, en cuanto valor vigente en una sociedad, no encuentra desarrollo en el cuerpo de la Constitución sino como función de la rama judicial del poder público. Ni siquiera en el Título XII que trata “Del régimen económico y de la Hacienda Pública” se encuentra una sola vez el término, aunque sí hay varias referencias a lo que en la división clásica de la justicia se conoce como justicia distributiva; por ejemplo en el artículo 333 se establece la función social de la empresa; en el mismo artículo la prevalencia del interés social sobre la libertad económica; en el artículo 334 la intervención del Estado para la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, en la distribución equitativa de oportunidades y los beneficios del desarrollo, y para dar pleno empleo a los recursos humanos; en el artículo 335 la democratización del crédito, etc. Sin embargo, como en todas estas materias se ha hecho la reserva de ley, para su vigencia es necesario el desarrollo legal, que hasta donde sabemos no se ha hecho después de tres años de vigencia de la nueva Carta. Es archisabida la definición universal de la justicia, tomada del “**suum cuique tribuere**” romano: “dar o atribuir a cada uno lo suyo”. Tal vez en esto reside la demora de nuestros legisladores, en su perplejidad sobre lo que deba ser considerado como “suyo” en cada uno. De ahí que de esta correcta definición formalista de la justicia derivemos a una vigencia formal de la justicia en nuestro ordenamiento jurídico.

En todo caso este bien de la justicia no es nuevo en el Preámbulo de la Constitución vigente. Pueda ser que, ahora sí, algún día tenga el adecuado desarrollo legal.

3.7. La igualdad es otro de los condicionantes de la Carta de 1991. No estaba en la anterior. Si queremos saber su verdadero contenido, hemos de rastrear el vocablo en el articulado. Lo encontramos en el artículo 13, que usando similares términos a los del artículo 1º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, establece que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley...”, en el artículo 43 que declara la igualdad de derechos y oportunidades entre la mujer y el hombre, en el artículo 70 que afirma la igualdad de oportunidades de todos, lo que prevé la intervención del Estado para conseguir la igualdad de oportunidades, aunque aquí volvemos a tropezar con el principio de la reserva de ley y, por consiguiente, con la realidad de su no vigencia.

Sobre este bien de la igualdad de oportunidades bástenos añadir que es el meollo de la democracia en su expresión política, social, económica y cultural.

3.8. También es nuevo en el Preámbulo el beneficio del conocimiento, pero sí tiene un amplio desarrollo constitucional. Equivale ciertamente a educación, a instrucción, a información.

El artículo 67 define la educación como un derecho y al mismo tiempo como un servicio público con función social (¿Habría algún servicio público sin función social?). En el mismo artículo se prevé que la educación es medio para acceder al conocimiento, que es responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia, que es obligatoria entre los cinco y los quince años, debiendo cursar toda persona como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. Todos estos preceptos constitucionales han sido ampliamente desarrollados en la Ley General de Educación, que es la 115 de 1994. Además el artículo 68 se refiere a la actividad de los particulares en orden a satisfacer la necesidad de edu-

cación, a la codirección de las instituciones de educación por parte de profesores, alumnos y padres de éstos, a la formación de los integrantes de los grupos étnicos que debe respetar y desarrollar la identidad cultural de ellos, a la erradicación del analfabetismo. El artículo 69 garantiza la autonomía universitaria y precisa su alcance para las entidades de educación superior: darse sus directivas y sus estatutos, de acuerdo con la Ley, que es la 30 de 1992. Finalmente en los artículos 70, 71 y 72 precisa que la promoción de la cultura, de la ciencia y de la tecnología y la protección del patrimonio cultural de la nación son tareas del Estado.

3.9. El Preámbulo habla, por último, de la libertad y la paz como algo que debe asegurarse a los nacionales. Con el de la justicia eran los únicos bienes que la Constitución anterior pretendió asegurar a todos los colombianos. Incluso en 1886 no fueron nuevos estos objetivos, pues desde la primera Constitución Nacional, la de 1821, se pretendió asegurar estos bienes a la población. Naturalmente que allí, al uso de la época, se incluía también la seguridad y la propiedad. La libertad está presente en casi todo el articulado del Título II, especialmente en el capítulo I, De los derechos fundamentales.

Será, por tanto, el bien de la paz, tan esquivo hoy en Colombia y en muchas otras partes de este planeta, el que distraiga la atención de ustedes, por un momento más. Después de casi media centuria de Estado de Sitio, precisamente porque estaba turbada la paz, después de los fallidos Pactos de Paz del año 1985, tres Diálogos de Paz convocados o prohijados por el Gobierno Nacional o por ONG's que laboran por la paz y por la vigencia de los derechos humanos, después, incluso, de la convocatoria de la Constituyente, cuyo fin principal era el de alcanzar la tan anhelada paz, y de la expedición de nuestra flamante Carta Magna, segui-

mos desafortunadamente en conflicto. ¿Por qué? Y para contestarnos, debemos repreguntar: ¿es la nuestra una sociedad justa? ¿El mundo en que vivimos es justo? ¿Está vigente en nuestro país la justicia social y en las relaciones entre todos los pueblos de la tierra la justicia social internacional? En la respuesta a estos interrogantes, quizá encontremos el por qué del conflicto, de la guerra.

El Constituyente consagró en el artículo 22 la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Se entiende que es un deber de los particulares y también de las autoridades públicas. Pues bien, el Estado se ha esmerado en el diseño de la medicina curativa de la violencia, pero no de la preventiva: la Ley estatutaria 137 de 1994, por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia, tiene 59 artículos, mientras que, por ejemplo, el Estatuto del trabajo o una ley antimonopolio o la limitación de la libertad económica no han merecido hasta el momento la atención del Congreso.

4. CONTENIDO ORGÁNICO DEL PREÁMBULO

En el Preámbulo se distingue claramente una parte de declaraciones que pre-anuncian la parte dogmática de la Carta, de otra que, basada en la anterior, apunta al modo de organización del Estado. La primera, ya se ha analizado con todo lo anteriormente dicho.

4.1. Vamos, por tanto, a añadir algo sobre la otra parte. Prevé un Estado de Derecho, con las palabras “dentro de un marco jurídico”. Como es bien sabido el Estado de Derecho es el Estado sometido al derecho, regulado por normas jurídicas. Una expresión sinónima es la del principio de legalidad:

André Hauriou le atribuye estas características:

a) Es un poder político (de intervenir, de arbitrar), no patrimonial, ni derivado de dominio económico.

b) Es un poder civil al que le está subordinado el poder militar.

c) Es un poder temporal (terreno) que no tiene jurisdicción sobre lo espiritual.

d) El Estado es el único titular de la coerción militar, y además sólo él puede administrar justicia.

e) Es soberano internamente (no hay ningún poder sobre él) y en el plano internacional (está en pie de igualdad con los demás Estados).

En el articulado constitucional las referencias al Estado de Derecho son múltiples:

- el artículo 1º: "Colombia es un Estado... de Derecho".

- el artículo 4º, que consagra la supremacía de la Constitución: "La Constitución es norma de normas".

- el artículo 95: "Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes".

- el artículo 121: "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la ley".

- el artículo 123: "Los servidores públicos... ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento".

- el artículo 242 sobre control jurisdiccional.

4.2. Agrega el Preámbulo que el marco de la nación ha de ser “democrático y participativo”. Más adecuado hubiera sido escribir democrático-participativo, ya que todo régimen participativo es necesariamente democrático.

Son varios los preceptos del articulado que ponen de presente que el Constituyente quiso para Colombia una democracia participativa:

- el artículo 3° en cuanto que hace residir la soberanía exclusivamente en el pueblo.

- el artículo 103 desarrollado por la Ley 134 de 1994, en cuanto enumera los mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio de su soberanía, entre los que incluye el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

- el artículo 133 en cuanto prevé la responsabilidad política del elegido frente a sus electores.

- el artículo 257 en cuanto le da al voto el carácter de derecho y deber del ciudadano, mientras que la Constitución anterior lo caracterizó como una función constitucional.

- el artículo 259, reglamentado por la Ley 131 de 1994, en cuanto preceptúa el voto programático para la elección de alcaldes y gobernadores como medio para conferir a ellos un mandato imperativo y no el meramente representativo, como ocurría bajo la vigencia de la Carta anterior.

4.3. El Preámbulo también preceptúa que la democracia participativa ha de garantizar la vigencia en Colombia de un

orden político, económico y social justo. Sobre este particular, nos remitimos a lo expresado en 3.6.

4.4. Por último, el Preámbulo compromete al pueblo de Colombia a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana. Este compromiso encuentra su desarrollo en el artículo 9º constitucional (“la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”) y en el artículo 227, en el que el pueblo de Colombia manda (el verbo está en modo imperativo) al Estado, pero concretamente al Gobierno, representado por el Presidente de la República quien tiene a su cargo la dirección de las relaciones internacionales (art. 189-2), promover la integración económica, social y política con los países de América Latina y del Caribe, inclusive conformar una comunidad latinoamericana de naciones.

Evidentemente, no sólo tiene un destino común Latinoamérica, sino que sus habitantes tienen conciencia de ese destino común, principalmente por los cinco siglos de historia compartida. Y dentro de esa historia compartida está la lengua. Anota Uslar Pietri que cuando Bello acomete la redacción de su *Gramática de la Lengua Castellana* no lo hace tanto por la satisfacción propia del erudito, cuando por su preocupación de que se conserve la unidad lingüística.

Ojalá esté próximo el día de la integración que soñara Bolívar.