Imprimir

Desde el punto de vista jurídico, una Constitución es un documento normativo que instituye la estructura de una colectividad política, de conformidad con los requisitos esenciales de una declaración de derechos y de una organización de los órganos de decisión colectiva inspirada en una interpretación de la división o separación de poderes.
Desde un punto de vista político, Ferdinand Lassalle consideró que toda Constitución "reside en los factores reales de poder que rigen en una sociedad determinada" y que estos "son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser en sustancia más que tal y como son".

Colombia se define a sí misma como una democracia constitucional, expresión que remite a una amalgama de una forma de Estado constitucional y una forma de gobierno democrática, inspirada en una concepción liberal que concibe la división de poderes como un remedio preventivo para controlar el abuso de poder y proteger los derechos individuales y de las minorías.

El sistema de pesos y contrapesos es una creación constitucional que se materializa mediante la distinción de las funciones en las que se articula el poder político mediante la creación de órganos separados en las que se distribuyen las competencias de dichos órganos para permitir su control recíproco, de acuerdo con reglas que se aplican a situaciones específicas y aplicables en la forma de "todo o nada", en el marco de lo que se conoce como Estado de derecho.

Los hechos

En Colombia, la línea divisoria entre los órganos mencionados, es decir, las ramas del poder, se ha borrado en parte. Los órganos de control han sido cooptados por el Ejecutivo mientras la independencia del Congreso se ha desvanecido en la práctica por la vía del clientelismo y la corrupción. El respeto a las decisiones de los jueces se ha perdido en muchos casos, violando los principios y los valores democráticos de igualdad y libertad. El último caso lo ha sacado a relucir la Corte Constitucional que declaró inconstitucional el articulo124 de la Ley

de Presupuesto que violaba lo claramente expuesto en el ordenamiento legal vigente recurriendo a lo que en el país se conoce como un “mico” dado que dicho artículo modificaba y suspendía la Ley de Garantías, a la vez que no guardaba relación temática con el resto de la ley.

La reforma a la Ley de Garantías, que prohíbe celebrar contratos interadministrativos cuatro meses antes de la elección presidencial, y que el Congreso aprobó en octubre de 2021, permitía que en plena época electoral la Nación pudiera celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación. En su defensa, el Gobierno sostuvo que la suspensión de la Ley era necesaria ante los efectos de la pandemia del covid-19 y para la reactivación económica puesto que la transferencia de recursos permitía adelantar proyectos de manera más expedita trayendo consigo la generación de empleo y progreso para las regiones.

La Corte, en su fallo, recalcó que se trató de una reforma claramente inconstitucional, tanto por el fondo como por la forma, por cuanto “el Congreso de la República no está habilitado para modificar una ley estatutaria a través de una ley ordinaria, y más concretamente mediante una ley con un trámite detalladamente establecido por el Constituyente y el legislador orgánico, como es la ley anual de presupuesto”. Así mismo, recordó que la Ley 996 de 2005 “fue proferida tras la reforma constitucional que permitió entre los años 2004 y 2015 la reelección presidencial”, pero que “su alcance desbordó los comicios en los que el presidente en ejercicio se postulara como candidato nuevamente, y pretendió amparar, en todas las elecciones, la transparencia y equilibrio electoral, fijando, entre otras reglas, prohibiciones para los servidores públicos en materia de participación en política”. “La violación fue flagrante porque no cabía duda sobre los trámites constitucionales exigidos para modificar una ley estatutaria, ni respecto del contenido estatutario del referido enunciado”.

También dejó la Corte en claro que “sin desconocer que la reactivación económica y la generación de empleo constituyen imperativos para el Estado, su materialización “no puede

pretenderse al través del quebrantamiento de caros principios para un Estado constitucional y Social de Derecho". En consecuencia, "no será posible suscribir convenios interadministrativos al amparo del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021, por lo cual, aquellos trámites que se encuentran en curso deberán terminarse inmediatamente para impedir su perfeccionamiento". Además, "los convenios que a la fecha del comunicado oficial de la presente decisión no se hayan ejecutado completamente, deberán terminarse y liquidarse inmediatamente, sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones a que haya lugar. Se exceptúan de esta regla los contratos en curso dirigidos a atender las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda".

Por último, el alto tribunal indicó que estas reglas "aplican sin perjuicio de la responsabilidad penal, disciplinaria, fiscal y administrativa que pueda derivarse por el uso indebido de la contratación estatal durante la vigencia del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021".

Los efectos de la reforma

Según datos publicados en la prensa, con el fallo de la Corte Constitucional que dejó en firme la Ley de Garantías, los acuerdos firmados entre el 13 de noviembre de 2021 y el 5 de mayo, cuando el alto tribunal tumbó el artículo 124 de la Ley de Presupuesto, más de 3.300 contratos por 6,5 billones de pesos han quedado pendientes, dado que todos los convenios administrativos en trámite han quedado suspendidos.

Solo los convenios cuyos objetos se hayan ejecutado completamente al conocerse el fallo se mantendrán "sin perjuicio de la devolución de los recursos girados y no ejecutados y de las restituciones a que haya lugar".

Otros datos, surgidos de analizar lo consignado en el portal de Transparencia de Colombia Compra Eficiente, entidad encargada de analizar la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), indican que 746 contratos fueron firmados en 159 entidades territoriales y nacionales desde que fue aprobada la reforma a la Ley de Garantías, que

superan los 796 mil millones de pesos.

Según los datos hasta ahora conocidos, la Aerocivil es la entidad que firmó los contratos de mayos monto. Seis contratos que superan los 151 mil millones en los cuales figura como municipio contratante Plato (Magdalena). El contrato más jugoso fue firmado con Findeter, por valor de 100 mil millones de pesos, por contratación directa. Su objeto es “realizar la asistencia técnica y administrativa de recursos a la Aeronáutica Civil de Colombia para mejorar la infraestructura aeroportuaria del Aeropuerto Internacional Matecaña, incluida interventoría”.

El segundo lugar lo ocupa el Ministerio del Interior que en el lapso analizado, celebró doce contratos en departamentos y municipios, por un valor cercano a los 117 mil millones de pesos, contratos que aparecen como “no definido”. El mayor contrato celebrado del ministerio fue con la Cámara Colombiana de Infraestructura (CCi), bajo contratación directa, por un valor de 44,377 millones de pesos, cuyo objeto es “contratar los servicios técnicos y administrativos que permita adelantar procesos de fortalecimiento con las organizaciones de acción comunal mediante el mejoramiento y mantenimiento de las vías terciarias, con la implementación de placas huella y la dotación con elementos para el cumplimiento del plan estratégico de desarrollo de organizaciones de acción comunal”.

En tercer lugar, aparece la Cámara de Representantes la cual, desde el 29 de enero celebró cuatro contratos por 84 millones de pesos con tres contratistas: la Unidad Nacional de Protección, la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior y la firma Impretics EICE.

Es de anotar que en 481 contratos (un 64 por ciento del total suscrito en las fechas analizadas) no aparece ningún departamento o municipio como contratante.

A la luz de lo establecido no cabe duda de que la actuación de los promotores del proyecto y del presidente tuvo un claro objetivo político pues de antemano se sabía que la reforma a la Ley de Garantías era irregular. Se trató de violentar el espíritu de la ley para disponer de

recursos millonarios con miras a romper los principios de igualdad y transparencia en la competencia electoral al Congreso de la República, aunque desde un principio se sabía que la Ley de Garantías no podía ser modificada valiéndose de la Ley de Presupuesto debido a que por su jerarquía en el ordenamiento jurídico necesitaba un trámite propio.

Los congresistas beneficiados con los acuerdos firmados lograron su objetivo y la recuperación de los dineros obtenidos y gastados mediante una estratagema legal puede darse por perdida en un embrollo de magnitud desconocida, expuesto a litigios sin fin. Algunos piden que los responsables del entuerto respondan a la ciudadanía, pero no sobra recordar la inviolabilidad de los congresistas y la caradura del presidente a quien la Corte ha tumbado gran parte de las iniciativas de su gobierno por no ajustarse a lo establecido en la Constitución.

A mediano plazo, sin embargo, la frágil democracia colombiana sufre un duro golpe que profundiza la desconfianza hacia las instituciones políticas del país. Se ha dicho que la democracia moderna es, ante todo, un método, un conjunto de procedimientos para formar gobiernos y para autorizar determinadas políticas. Pero ese método presupone – además de reglas y principios – un conjunto de valores éticos que lo hacen justificable frente a otros modelos políticos. El principio constitutivo de la democracia moderna es la soberanía popular y sus valores básicos la libertad y la igualdad. Cualquier acto que vulnere estos valores pone en entredicho las palabras de los que los pregonan pero no los respetan.

Rubén Sánchez David, Profesor Universidad del Rosario

Foto tomada de: Agencia de Periodismo Investigativo