

Sentencia C-1644/00

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Agotamiento de contenido de norma

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Agotamiento plazo de norma

Referencia: expediente D-2944

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 529 de 1999, "Por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1999"

Actor: Fabio Alberto Rivera Acevedo

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, y habiendo atendido los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Fabio Alberto Rivera Acevedo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, demandó la inexecutable del inciso segundo del artículo 10 de la Ley 529 de 1999, "Por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1999".

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma impugnada y se subrayan las partes objeto de demanda:

“LEY 529 DE 1999

(Octubre 29)

Por el cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto

de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1999

El Congreso de la República

DECRETA:

(...)

“Artículo 10

Se destinará para la Universidad Nacional, el Instituto Cancerológico, el Instituto Dermatológico y el CEADS una partida hasta de 25 mil millones de pesos para operaciones de compra de terrenos y otros para la Fundación San Juan de Dios.

Tales partidas se entregarán en virtud de un plan de reestructuración y se aclarará en el Segundo Debate. Este Plan de Reestructuración deberá ser aprobado previamente a los giros por el Ministerio de Salud, de Hacienda y la Superintendencia de Salud.”.

III. LA DEMANDA

El actor fundamenta su demanda en los cargos que se relacionan a continuación:

Desde 1564, fecha en la cual fue creada por el arzobispo de Santa Fe, Fray Juan de Los Barrios y Toledo, la Fundación San Juan de Dios ha venido prestando un servicio de salud en condiciones de beneficencia, labor para la cual, a lo largo de los años, ha recibido múltiples donaciones, hoy constitutivas de su patrimonio. Desde 1868 algunas entidades estatales como la Universidad Nacional, el Instituto Cancerológico, el Instituto Dermatológico Federico Lleras Acosta y el Centro de Estudios de Administración en Salud CEADS, han venido utilizando diferentes bienes de la fundación para la prestación de servicios de salud y para la realización de prácticas universitarias.

Según señala el demandante, a excepción de la Universidad Nacional, todas las instituciones mencionadas han utilizado los bienes de la Fundación sin contraprestación alguna, e incluso sin asumir los costos que representa el consumo de servicios públicos, resultando todos ellos íntegramente subsidiados por la Fundación.

Continúa el accionante señalando que entre 1979 y 1998 la Fundación, por causa de su difícil situación financiera, fue objeto de intervención estatal. Finalizado el período de la intervención, mediante la expedición del Decreto 371 de 1998, se recompuso la junta directiva y se adoptaron nuevos estatutos. Señala que en la actualidad la precaria situación económica de la Fundación ha llevado a su representante legal a solicitar alternativamente la entrega de los bienes por parte de las diferentes entidades o la suscripción de contratos de arrendamiento que le permitan a la institución recuperar algunos recursos y dejar de subsidiar los servicios públicos que presta. No obstante la urgencia de una solución, las entidades requeridas han optado por negarse a la devolución de los terrenos e incluso han dejado de contestar las solicitudes que la Fundación ha hecho al respecto.

Conocida la crítica situación de la Fundación, por medio del artículo 10 de la Ley 529 de 1999 el Congreso de la República incluyó una partida de adición presupuestal con el objeto de lograr que las entidades públicas del orden nacional que poseen bienes de la Fundación puedan adquirirlos, o que entidades como la Universidad Nacional puedan suscribir convenios con la Fundación para utilizar los hospitales como campo de práctica, cubriendo los costos que significa tal utilización. Dentro del debate congressional de la ley en mención, los ministerios de Hacienda y de Salud sugirieron la inclusión de un condicionamiento para el desembolso de los recursos destinados a la suscripción de convenios o al pago de los bienes de la Fundación, en virtud del cual la misma estaría obligada a someterse a un plan de reestructuración antes de que dichos contratos o convenios se llevaran a cabo. Así se consagró en la ley estableciendo, además, que la reestructuración de la Fundación debería ser previamente aprobada por los ministerios de Hacienda y Salud y por la Superintendencia de Salud.

Manifiesta el actor que, a la fecha, la Fundación ha perdido la mayor parte de su patrimonio debido a la descuidada administración que sobre él han ejercido las entidades estatales a quienes les ha correspondido su manejo. Con todo, la Fundación ha persistido en su objeto social, el cual, a juicio del impugnante, está condenado a desnaturalizarse en caso de que se

admita la aplicación del condicionamiento de reestructuración consagrado en el aparte demandado.

Al respecto, manifiesta que, si bien el artículo 49 de la Carta Política faculta al Estado para organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud, dicha potestad no puede ser ejercida de manera omnímoda, esto es, absolutamente discrecional. En este sentido señala que no es dable pensar que el Estado pueda disponer sobre la estructura interna de la Fundación, máxime si se considera que el patrimonio de la misma está compuesto por una serie de donaciones sucesivas dirigidas al cumplimiento de una función de interés social, y a las cuales, por expreso mandato del artículo 62 de la Constitución, no puede dárseles una destinación diferente. Considera el demandante que, de acuerdo con los requerimientos de la norma demandada, la reestructuración de la Fundación implica no sólo que los bienes y recursos de la Fundación pasen a manos de terceros, sino que los servicios de salud que ésta presta sean objeto de comercialización, de acuerdo con los mandamientos propios de una economía de mercado. Adicionalmente, la discrecionalidad irrestricta que otorga el artículo 10 de la Ley 529 de 1999 a los ministerios, como órganos de vigilancia e inspección de la reestructuración de la Fundación, no se sujeta a lo preceptuado por el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución Política, dado que la Fundación es una persona jurídica de utilidad común y por tanto debe seguir ciertos cánones para utilización de sus rentas. Igualmente, la Fundación debe mantener dentro de su objeto social el que corresponda a la voluntad de sus fundadores.

Aduce el demandante que las condiciones fijadas por la norma acusada para el desembolso que se autoriza girar a la Fundación, implican negarle a dicha entidad un trato justo y equitativo, especialmente en cuanto se refiere a la autonomía administrativa, la libertad de disponer de su propio patrimonio y el cumplimiento del objeto social para el cual fue creada. Agrega que con el aludido condicionamiento el Gobierno Nacional contraría los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho.

El solicitante acompaña a la demanda una copia de la Ley impugnada y los Decretos 290 y 1374 de 1979 y 371 de 1998. Igualmente, anexa copia del Acta de Fundación del Hospital San Juan de Dios de Bogotá, que contiene dos documentos: un escrito que respalda la donación hecha en 1564 por el Arzobispo de Santa Marta, Fray Juan de los Barrios, para crear un hospital que recibiera el nombre de San Pedro, y otro que refiere a la entrega del

mencionado Hospital a los religiosos de la Orden de San Juan de Dios.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Carlos Eduardo Riaño Cárdenas, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte que se inhiba de pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del aparte normativo demandado.

Inicia el interviniente con la transcripción de algunos artículos del Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan las leyes que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Continúa su exposición manifestando que la ley cuyo artículo 10 se demanda consagra una adición al presupuesto de rentas para la vigencia fiscal de 1999, es decir una modificación del mismo. En este orden de ideas, el Ministerio señala que la norma acusada debe entenderse incorporada a la Ley anual de presupuesto, conformando un solo cuerpo con las disposiciones generales de la misma.

Siendo esto así -señala el interviniente- tanto la ley anual del presupuesto como las posteriores leyes que regulen sus adiciones o modificaciones tienen una vigencia restringida a la duración del correspondiente período fiscal. Con base en esta consideración, concluye que la Ley 529 de 1999 no se encuentra actualmente vigente, de manera que la demanda carece de objeto.

Intervención del Ministerio de Salud

El ciudadano Luis Carlos Sáchica Aponte, actuando en representación del Ministerio de Salud, solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

A su juicio, no es pertinente la consideración del actor en relación con el artículo 49 de la Carta Política, toda vez que el objeto en el caso bajo examen se refiere a una cuestión presupuestal y no a asuntos de seguridad social ni de salud.

En cuanto al cargo según el cual el condicionamiento de la norma impugnada implica un cambio en la destinación de los bienes de la Fundación, considera el interviniente que la mencionada norma exige un plan de reestructuración, concepto que no implica por sí mismo

el cambio de objeto social señalado por el fundador, de manera que el cargo carece de fundamento. En este sentido manifiesta que un proceso de reestructuración implica únicamente un reordenamiento estructural y funcional del ente, con miras a actualizarlo y a hacerlo más eficaz, sin afectar su patrimonio ni su objeto social.

De la norma demandada se desprende -agrega- que la operación por financiar recae sobre la compra de 'terrenos y otros' para la Fundación, transacción que no afecta ni tiene por qué afectar la función, el objeto o los fines sociales de la institución, de manera que tampoco aparece probada una vulneración del artículo 62 de la Carta Política.

Descarta igualmente el interviniente una posible vulneración del numeral 26 del artículo 189 Superior. Al respecto, precisa que el artículo 10 impugnado no tiene relación alguna con las facultades de inspección y vigilancia otorgadas al Presidente del República. En su criterio, la función que el aparte demandado otorga a los ministerios de Salud y Hacienda y a la Superintendencia de Salud no es una operación que regule aquellas funciones, sino que está orientada a verificar una mejor forma de organización de la Fundación.

Refiriéndose a las demás 'violaciones indirectas' señaladas por el actor en la demanda, el apoderado del Ministerio de Salud concluye que son declaraciones, principios, valores, criterios y consideraciones generales sobre la orientación social de la Constitución Política y del Estado, frente a los cuales no es posible realizar un juicio de constitucionalidad.

Pruebas allegadas al proceso

1. El entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Camilo Restrepo, respondió al oficio enviado por la Corporación manifestando que efectivamente el artículo 10 de la Ley 529 de 1999 fue incluido durante el trámite legislativo por iniciativa congresional a través de la proposición N° 009-99, aprobada en sesión conjunta de las comisiones económicas. En ese sentido, manifiesta que cualquier propuesta de solución a la crisis del Hospital San Juan de Dios debe necesariamente considerar la adecuación de su planta de personal, la negociación de su convención colectiva de trabajo y la reorganización administrativa y asistencial, en un marco de racionalización del gasto que permita su operación a partir de una estructura eficiente de sus costos en función de sus posibilidades reales de financiamiento vía venta de servicios, pues la crisis financiera es producto básicamente de la incapacidad de generación de recursos a través de la venta de servicios para financiar el pago de proveedores y los

pasivos prestacionales de los trabajadores. Asegura que la carga salarial del Hospital compromete cerca del 75% de los ingresos producidos anualmente, lo que hace que la estructura financiera de la entidad no sea viable, especialmente si se considera que entidades como el Seguro Social y la Secretaría Distrital de Salud -que históricamente han sido las más representativas en la compra de servicios- han declarado encontrarse en condiciones económicas que no les permite continuar contratando con los centros hospitalarios de la Fundación.

Continúa señalando que, dado el carácter privado de la Fundación y sus instituciones, la Nación se encuentra impedida para asignarle recursos directamente como ayuda financiera, y, en tal sentido, la fórmula de inversión en la Fundación implica necesariamente que la Nación adquiera la propiedad sobre sus bienes.

En cuanto a las propuestas de reactivación financiera presentadas por la Fundación y estudiadas en su momento por los ministerios de Salud y Hacienda y Crédito Público, señala que éstas se basan en supuestos de generación de recursos que desconocen las posibilidades reales de contratación de servicios, y que no contienen un plan de reestructuración institucional adecuado para la concertación con la organización sindical de la Fundación. Adicionalmente -continúa-, del estudio de las mencionadas propuestas pudo evidenciarse que existen ciertos problemas jurídicos relacionados con propiedad de los predios de la Fundación, asunto que debe ser resuelto por ésta “para que pueda hacerse efectivo el apoyo financiero que la Nación puede realizar a través de la compra de algunos de sus predios”.

Respecto del análisis de las alternativas presentadas por la Fundación para la reorganización laboral, modernización administrativa y saneamiento financiero del Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, manifiesta el Ministro que éstas implican un costo de \$140.862 millones, sin definir claramente posibles fuentes de financiación que permitan su puesta en práctica en corto plazo. Las instituciones hospitalarias de la Fundación, según el Ministro, “presentan pasivos actuariales que según cálculos preliminares ascienden a los \$450 mil millones de pesos, producto de un régimen convencional de pensiones que establece que los trabajadores se pensionan a los veinte años de servicio, independientemente de la edad”.

No obstante lo anterior, indica que el Gobierno Nacional manifestó su voluntad de contribuir

en el saneamiento de la crisis de la institución y fue precisamente por ello que se incluyó la propuesta del artículo 10 en la iniciativa de adición presupuestal. Y fue en este contexto de exploración de alternativas de solución tendientes a la puesta en marcha de un proceso de saneamiento financiero de las instituciones de la Fundación, que el Gobierno Nacional condicionó el desembolso de los recursos a la adopción de un plan de reestructuración de la misma. Concluye que la cláusula demandada representa el reflejo de la voluntad del Gobierno Nacional de concurrir en la solución de la crisis.

2. El Ministerio de Hacienda acompañó a su oficio una copia de la exposición de motivos del proyecto de la ley demandada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación señala que, conforme a lo señalado en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996 -que compiló las normas orgánicas de Presupuesto-, el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, de manera que con posterioridad a dicha fecha no podrán asumirse compromisos con cargos a las apropiaciones del año fiscal que finaliza, caducando, así mismo, los saldos de apropiaciones no afectados por compromisos, es decir, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

Señala que, mediante la norma demandada, se introdujeron modificaciones al Presupuesto de Rentas y a la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1999, lo que implica, en su criterio, que dado el contenido instrumental de la expedición anual de las leyes de presupuesto, su sentido concreto y su objetivo de eficiencia y organización en la ejecución del gasto e inversión pública, mal haría la Corte en entrar a dirimir el asunto en examen ya que, a la fecha, la norma acusada no se encuentra vigente.

Continúa su intervención analizando la naturaleza de la Fundación y su régimen jurídico, para luego aclarar que lo realmente pretendido por la cláusula de condición establecida dentro de la normatividad impugnada no es el cambio de objeto social de la institución, sino la implementación de ajustes y cambios para su actualización, para que su desarrollo transcurra en un estado paralelo a las demás instituciones. Al respecto considera que, en atención a la larga existencia de la Fundación, es indispensable pensar en su reestructuración, ya que no se le puede condenar a mantener una estructura jurídica y

organizativa que ha mostrado graves deficiencias financieras.

Manifiesta igualmente que no encuentra vulneración alguna del numeral 26 del artículo 189 de la Constitución, ya que las funciones de vigilancia e inspección conferidas al Gobierno Nacional en relación con la aprobación o improbación de la propuesta o plan de reestructuración que sea presentada, no implican necesariamente el desconocimiento de la naturaleza de la Fundación, de su objeto social y de la voluntad de su fundador.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Problema jurídico. Carencia actual del objeto

Interesa a la Corte determinar si, con la disposición contenida en el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 529 de 1999, se vulneran los artículos 62, 49 y 189, numeral 26, del Ordenamiento Superior.

Manifiesta el demandante que las condiciones fijadas en el aparte acusado para autorizar un desembolso en favor de la Fundación San Juan de Dios implican negarle a dicha institución un trato justo y equitativo en materia de disposición presupuestal y obligaría a la Fundación a cambiar su objeto social, con lo cual también se estaría desconociendo la inspección y vigilancia para que las rentas de una institución de utilidad común se conserven.

Ahora bien, la circunstancia de que la norma impugnada se incorpore como una modificación de la norma anual de presupuesto que dejó de regir el 31 de diciembre de 1999, obliga a la Corte estudiar, en primera instancia, si debe o no inhibirse de pronunciarse de fondo acerca de la citada disposición, ya que, en principio, ella ha salido del mundo jurídico.

Tal como esta Corporación lo ha señalado en otras oportunidades, no procede efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad de disposiciones que no sean susceptibles de seguir produciendo efectos. Esto ocurre no sólo cuando la norma ha sido derogada por otra posterior, sino también cuando se trata de una disposición cuyo contenido normativo se ha agotado, por haber sido realizadas las prescripciones que ella contenía o por haber ésta perdido su vigencia. En tales eventos, la Corte debe inhibirse de pronunciarse de fondo pues la decisión carecería objeto.

Y esto es precisamente lo que sucede con las disposiciones de las leyes anuales de

presupuesto, las cuales, habida cuenta de su naturaleza y de su objeto -que no es otro que prever las rentas, gastos e inversiones estatales dentro de un período fiscal determinado- pierden vigencia al tiempo que caduca el año fiscal, esto es, el 31 de diciembre de cada anualidad.

Lo anterior obliga a la Corporación a establecer, mediante los elementos probatorios que obran en el expediente, si en el presente caso existe mérito o no para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

Ella, contenida en la Ley 529 de 1999, “por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiación presupuestal para la vigencia fiscal de 1999”, señala que se destinará una partida de 25 mil millones de pesos para la Universidad Nacional, el Instituto Cancerológico, el Instituto Dermatológico y el CEADS, para operaciones de compra de terrenos y otros de la Fundación San Juan de Dios. Así mismo, en su inciso 2º, establece un condicionamiento para la viabilidad del desembolso de los mencionados recursos, a saber, la elaboración de un plan de reestructuración de la Fundación, que deberá ser aprobado previamente a los giros por el Ministerio de Salud y de Hacienda, y por la Superintendencia de Salud (negritas fuera del texto original).

Ahora bien, como quedó ampliamente reseñado en el aparte de los antecedentes de la presente providencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegó al expediente una comunicación enviada el 28 de diciembre de 1999 por el Ministerio de Salud al presidente de la Junta Directiva de la Fundación y Rector de la Universidad Nacional de Colombia, en la cual da respuesta a la solicitud elevada por la Fundación, en relación con la partida de \$25 mil millones con destino a la Fundación San Juan de Dios, de la que trata el artículo 10 de la Ley 529 de 1999.

De acuerdo con dicha comunicación, las propuestas de reestructuración presentadas tanto por la Junta Directiva de la Fundación como por el Sindicato de la misma no contemplan una alternativa de reestructuración viable y sostenible financieramente hacia el futuro. En dicho documento concluye el Ministerio señalando que, para dar cumplimiento a lo señalado en la Ley 529 de 1999, la Fundación debe presentar y exponer una propuesta de reestructuración clara, metodológica y técnica, con tiempos, acciones y metas definidos que permitan la viabilidad financiera de la Institución.

Igualmente, el Ministerio de Hacienda allegó al expediente la copia de un documento enviado el 11 de febrero de 2000 por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Nacional de Salud al Presidente de la Junta Directiva de la Fundación San Juan de Dios, como una nueva alternativa de reestructuración de los centros hospitalarios dependientes de la mencionada Fundación. Reitera el Ministerio que las proyecciones sobre la situación financiera de la Fundación, sin contar con una propuesta de reestructuración adecuada, evidencian la insostenibilidad económica de sus instituciones. En este sentido, y después de un análisis detallado de las propuestas presentadas por la Fundación para la reestructuración del Hospital San Juan de Dios y del Hospital Materno Infantil, concluye que “el análisis de la propuesta enviada por la Junta Directiva de la Fundación San Juan de Dios no evidencia los presupuestos fácticos sobre los cuales los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Salud, y la Superintendencia Nacional de Salud, puedan pronunciarse favorablemente, (...)” (negritas fuera del texto original).

De acuerdo con lo expuesto, encuentra la Corte que, hasta el 28 de diciembre, la Fundación San Juan de Dios no había presentado, a juicio de los entes evaluadores, una propuesta de reestructuración viable para el sostenimiento financiero de la Fundación, no cumpliéndose así con el presupuesto señalado por el inciso segundo del artículo 10 acusado, para hacer efectivo el desembolso de los recursos a que hace referencia el inciso 1º del mismo.

Esta situación, según se desprende de la comunicación enviada por los ministerios de Hacienda y Salud, y la Superintendencia de Salud el 11 de febrero de 2000 a la Junta Directiva de la Fundación San Juan de Dios, se mantuvo hasta después del vencimiento de la vigencia de la norma demandada.

Lo anterior, lleva a la Corte a concluir que, actualmente, la referida norma no está produciendo efectos, puesto que sobre ella no se ordenó ejecución ni reserva presupuestal alguna, dentro del término de la vigencia fiscal de 1999, período al cual se restringe. A juicio de la Corte, no existe posibilidad de que con base en dicha norma se hubieran realizado apropiaciones o reservas presupuestales, toda vez que no se cumplió, dentro del año fiscal, con los requisitos para efectuar el desembolso.

6. Teniendo en cuenta entonces, que el artículo parcialmente acusado tiene efectos temporales, pues sus mandatos se aplican únicamente a la vigencia fiscal de 1999, y que con

base en él no se produjo ningún tipo de reserva presupuestal al cierre de la mencionada vigencia fiscal, es claro para esta Corporación que tal norma no está produciendo efectos actualmente, razón por lo cual habrá de inhibirse para resolver de fondo sobre su exequibilidad.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para fallar de mérito sobre la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 10 de la Ley 529 de 1999, en atención a que el aparte acusado no surte actualmente ningún efecto, y por tanto, no existe objeto sobre el cual pueda recaer la Sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General