

Sentencia C-432/00

RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO-Programación presupuestal de instituciones prestadoras de servicios de salud y empresas sociales del Estado

LEY ORGANICA-Naturaleza jerárquica superior

LEY ORGANICA-Característica especial/LEY ORGANICA-Condicionamiento de expedición de otras leyes

LEY ORGANICA-Límites procedimentales para ejercicio del legislador

LEY ORGANICA-Reserva

LEY ORGANICA FRENTE A LEY ORDINARIA-Diferencias en los procedimientos establecidos

LEY ORGANICA FRENTE A LEY ORDINARIA-Inexistencia de desconocimiento por uso de palabras distintas

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Modificación sustancial por ley ordinaria a forma de calcular presupuesto de empresas sociales del Estado

LEY ORGANICA-Modificación por ley de igual naturaleza

Referencia: expediente d-2590

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 21 (parcial) de la ley 344 de 1996, "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones."

Actora: María Teresa Pardo Plata.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Santafé de Bogotá, D.C., a los doce (12) días del mes de abril del año dos mil (2.000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana María Teresa Pardo Plata demandó la inconstitucionalidad parcial del artículo 21 de la ley 344 de 1996 "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas

facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.”

Por auto del 6 de octubre de 1999, el magistrado sustanciador, doctor Alfredo Beltrán Sierra, admitió la demanda, ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada. Se subraya lo demandado.

“Ley 344 de 1996

“Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones

El Congreso de la República decreta:

“Artículo 21.- De conformidad con lo establecido en el artículo 5º y el inciso segundo del artículo 123 del decreto 111 de 1996 (artículo 69 de la ley 179 de 1994), la programación presupuestal de las instituciones prestadoras de servicios de salud y de las empresas sociales del Estado del orden nacional o territorial se realizará proyectando los recursos que se espera recaudar por concepto del valor de los servicios producidos, a las tarifas que determine el Gobierno Nacional.

“La estimación que se haga del número y costo de los servicios prestados deberá corresponder al promedio del recaudo real por este concepto en los dos últimos años incluyendo las proyecciones del presupuesto que se está ejecutando. Para el Presupuesto de 1997 se tomará como base la venta de servicios, en forma proporcional, si no fue realizada en el año completo.

“Si después del mes de junio de cada año, el recaudo de las rentas globalmente consideradas permite establecer que éste excederá al aforo inicial del presupuesto, ese mayor valor podrá servir para la apertura de créditos adicionales.

“Estos recursos sólo podrán destinarse a cubrir las necesidades de operación que generaron los mayores servicios prestados y para la financiación de incentivos no salariales establecidos en la ley.

“Parágrafo 1º. Una vez realizado el incremento salarial autorizado por el Gobierno Nacional para la vigencia fiscal de 1997, los gastos de funcionamiento y en especial, los costos de las plantas de personal de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud y de las empresas sociales del Estado, sólo podrán ser incrementados teniendo en cuenta el aumento de la venta de los servicios, de conformidad con lo consagrado en el presente artículo.

“Parágrafo 2º. Cuando en las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud y en las empresas sociales del Estado se creen gastos en exceso de las apropiaciones vigentes o con fundamento en ingresos calculados sin atender lo establecido en el presente artículo y, por tal motivo, el presupuesto de la entidad resulte deficitario, el representante legal y el jefe de presupuesto, así como los funcionarios que aprueben estos gastos, serán responsables disciplinaria y fiscalmente hasta por una cantidad igual al monto del déficit generado.”

III. La demanda

Manifiesta la actora que la norma, en lo demandado, viola el artículo 151 de la Constitución, pues el legislador modificó el artículo 69 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, ley 179 de 1994, y, según la disposición constitucional, el legislador debe sujetar, en esta materia, el ejercicio de su actividad, a lo dispuesto en normas de tal naturaleza. Explica así sus razones:

“El artículo 21 de la ley 344 de 1996 contraría lo dispuesto en el artículo 69 de la ley 179 de 1994 porque establece que la programación presupuestal de las instituciones prestadoras de salud y de las Empresas Sociales del Estado del orden Nacional o territorial, se realizará proyectando los recursos que se espera recaudar por concepto del valor de los servicios producidos, a las tarifas que determine el Gobierno Nacional ... mientras que la segunda norma dispone que esa programación se hará bajo un régimen de presupuestación (sic) basado en eventos de atención debidamente cuantificados, según la población que vaya a ser atendida.

“En este orden de ideas, la norma acusada viola el precepto constitucional contenido en el artículo 151, toda vez que esta disposición establece que las normas sobre presupuesto deben sujetarse a la Ley Orgánica de Presupuesto, es decir ésta condiciona la expedición de otras leyes sobre la materia.

“Esto quiere decir que el artículo 21 de la ley 344 de 1994 contraría el mandato constitucional referido, porque no se sujeta a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto.

“Sumado a lo anterior, la manera como debe realizarse la programación presupuestal de conformidad con la norma demandada, tiene un impacto negativo tal que hace que los Hospitales públicos no puedan atender a sus usuarios por falta de recursos. Es absurdo que la presupuestación (sic) dependa de los pagos le hagan a estas entidades por concepto de venta de servicios, cuando es de público conocimiento que hay morosidad en los mismos por parte de las diferentes aseguradoras, generando a su vez limitaciones para la adquisición de insumos necesarios en una adecuada prestación de servicios a cargo de las Instituciones Prestadoras de Salud.

“Lo anterior lleva a dichas instituciones a serias dificultades de liquidez financiera, imposibilitando el cumplimiento de los pagos a sus proveedores y además ocasionando una deficiente prestación de sus servicios, y lo que es más grave, atentando contra los derechos que consagró nuestra Constitución Política como fundamentales, y por ende contra la filosofía del Estado social de derecho.”

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación en concepto Nro. 1976, de fecha 19 de noviembre de 1999, solicita a la Corte declarar constitucional la norma demandada. El señor Procurador considera que se deben desestimar los cargos de la demanda, por las siguientes razones:

El precepto demandado no hace otra cosa que desarrollar el artículo 123 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, decreto 111 de 1996, norma que a su vez tiene por objeto establecer unos parámetros procedimentales para que los presupuestos de las IPS y de las Empresas Sociales del Estado se programen en forma coherente y real, tomado las siguientes tres variables:

“1. Los eventos de atención debidamente cuantificados, según la población que vaya a ser atendida en la respectiva vigencia fiscal;

“2. El plan o los planes obligatorios de salud (POS) de que trata la ley 100 de 1993 y

“3. Las acciones de salud que le corresponda atender a dichas entidades según lo señalado por la ley.”

Dice el señor Procurador que nada le impide al Congreso que por medio de una ley ordinaria, por razones de austeridad y racionalización del gasto público, determine cuál es el sentido real que tienen los mandatos de una norma orgánica. No hay que olvidar que ésta fue la intención del Gobierno Nacional al presentar el proyecto de ley que, posteriormente, se convertiría en la ley 344. Por ello, el propósito de la norma demandada no es desconocer la ley orgánica, sino desarrollarla en lo que toca a las entidades de salud, para que no se conviertan en fuente de déficit fiscal, en perjuicio de la eficiencia de los servicios que prestan a la comunidad.

Finalmente, recuerda el señor Procurador que las leyes orgánicas no significan el enervamiento de la actividad legislativa en las materias que son objeto de regulación por esta categoría de leyes. Por el contrario, la finalidad de las leyes orgánicas es someter el ejercicio de la función del legislador en ciertas áreas, “permitiéndole la implementación de las medidas que juzgue convenientes, eso sí, sin desbordar los límites materiales propios de esa tipología legal.” Para tal efecto, cita la sentencia de esta Corte C-446 de 1996.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Lo que se debate.

La actora considera que la norma demandada parcialmente, artículo 21 de la ley 344 de 1996, viola el artículo 151 Constitución, por la siguiente razón: el mencionado precepto modifica una disposición de la ley orgánica de presupuesto, modificación que sólo podía

realizarse a través de una ley de igual naturaleza, es decir orgánica, por expresa disposición del precepto constitucional citado.

El señor Procurador considera que la norma demandada no viola la Constitución ni la ley orgánica del presupuesto, pues ella se limita sólo a desarrollar el mandato legal.

Es decir, el presente estudio debe determinar si hay o no modificación de los procedimientos y de los principios establecidos en la ley orgánica del presupuesto, por parte de la norma demandada, norma que no hace parte de una ley de esta naturaleza. De la conclusión de dicho examen, se determinará si es exequible el precepto demandado.

Para tal efecto, resulta pertinente hacer un breve recuento de la jurisprudencia de la Corte en esta materia, antes de comparar la norma orgánica y la que no lo es.

3. Concepto de ley orgánica. Jurisprudencia de la Corte.

Las leyes orgánicas están consagradas en el artículo 151 de la Constitución. Dice el artículo citado:

“Artículo 151.- El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.”
(se subraya)

La Corte ha estudiado este tema en varias oportunidades, y, por ello, ha desarrollado una jurisprudencia consolidada sobre esta clase de leyes, que consiste, básicamente, en señalar que si una norma desconoce los procedimientos y principios de una ley orgánica, tal desconocimiento puede acarrear su inconstitucionalidad. Algunas de las sentencias que pueden citarse contienen los siguientes criterios:

a) En la sentencia C-337 de 1993, la Corte estudió el concepto de ley orgánica. Señaló que si bien no es exactamente una norma constitucional, sí es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes, cuando se refieren al mismo contenido material. En lo pertinente, señaló esta sentencia:

“Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica

ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (art. 151)." (sentencia C-337 de 1993, M.P., doctor Vladimiro Naranjo Mesa) (se subraya)

b) La consecuencia del rango especial de esta clase de leyes, se refleja en que pueden condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de sus procedimientos y principios. En la sentencia C-446 de 1996, la Corte señaló:

"El criterio adoptado por la Corporación permite concluir que la ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente.

"La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de que la ley orgánica de presupuesto era objeto, ya que como se ha indicado en reiterados pronunciamientos¹, el artículo 352 Superior la ha convertido en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regula entonces las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución) y constituye un elemento que organiza e integra el sistema legal que depende de ella." (sentencia C-446 de 1996, M.P., doctor Hernando Herrera Vergara) (se subraya)

c) Este mismo criterio se repitió en la sentencia C-423 de 1995, y se puso de presente que las leyes orgánicas son verdaderos límites procedimentales para el ejercicio del legislador. En lo pertinente dice la providencia:

d) Finalmente, en reciente providencia de esta Corporación, sentencia C-894 de 1999, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte reiteró la jurisprudencia e hizo unas precisiones que se pueden resumir, para lo que interesa en este proceso, así:

- Debe realizarse un cuidadoso examen de las limitaciones contenidas en la ley orgánica, pues, "una interpretación laxa del ámbito reservado al legislador orgánico - o estatutario -, podría terminar por vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir ostensiblemente el principio democrático."

- La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas constituyen un límite al proceso democrático.

A la luz de los criterios expuestos en las sentencias citadas, se realizará el examen de la

norma demandada.

4. Comparación de la norma demandada y la contenida en la ley orgánica.

Para mayor comprensión del asunto, se expondrán, una en frente de la otra, las dos disposiciones, la ordinaria y la orgánica.

Artículo 21 de la ley 344 de 1996, en lo demandado: “De conformidad con lo establecido en el artículo 5º y el inciso segundo del artículo 123 del decreto 111 de 1996 (artículo 69 de la ley 179 de 1994), la programación presupuestal de las instituciones prestadoras de servicios de salud y de las empresas sociales del Estado del orden nacional o territorial se realizará proyectando los recursos que se espera recaudar por concepto del valor de los servicios producidos, a las tarifas que determine el Gobierno Nacional.

“La estimación que se haga del número y costo de los servicios prestados deberá corresponder al promedio del recaudo real por este concepto en los dos últimos años incluyendo las proyecciones del presupuesto que se está ejecutando. Para el Presupuesto de 1997 se tomará como base la venta de servicios, en forma proporcional, si no fue realizada en el año completo.

“Si después del mes de junio de cada año, el recaudo de las rentas globalmente consideradas permite establecer que éste excederá al aforo inicial del presupuesto, ese mayor valor podrá servir para la apertura de créditos adicionales.

“Estos recursos sólo podrán destinarse a cubrir las necesidades de operación que generaron los mayores servicios prestados y para la financiación de incentivos no salariales establecidos en la ley.

Artículo 69 de la ley 179 de 1994, en lo pertinente:“(…)

La programación de los recursos de las Empresas Sociales del Estado, se realizará bajo un régimen de presupuestación basado en eventos de atención debidamente cuantificados, según la población que vaya a ser atendida en la respectiva vigencia fiscal, el plan o planes obligatorios de salud de que trata la Ley 100 de 1993 y las acciones de salud que le corresponda atender conforme a las disposiciones legales. (…)”

Como se observa, sí existen diferencias en los procedimientos establecidos en una y otra disposición, en cuanto a la forma en que las empresas sociales del Estado deben hacer su programación presupuestal. Ahora, siguiendo las pautas de la sentencia C-894 de 1999 citada, se examinará si las diferencias son de tal naturaleza que hacen la norma demandada de la ley 344 inconstitucional.

Sobre el primer inciso del precepto demandado, hay que decir lo siguiente: el hecho de mencionar expresamente la norma de la ley orgánica (el artículo 69 de la ley 179 de 1994), no hace por sí sola exequible la disposición. Esta resulta exequible si no introduce cambios sustanciales a lo que ella establece. Entonces, al mirar su contenido, se tiene que el artículo 21 demandado señala que la estimación para la programación presupuestal debe hacerse con base en los recursos que se espera recaudar por concepto del valor de los servicios producidos, según tarifas del Gobierno Nacional, y el artículo 69 de la ley 179, establece que la programación se basará en eventos de atención referidos a la población que vaya a ser atendida.

En relación con esta primera aparente diferencia, que es una de las bases de la demanda, hay que señalar que, en estricto sentido, las disposiciones están estableciendo la misma base de programación. Cuando la norma habla de los recursos que se espera recaudar por concepto del valor de los servicios producidos, está haciendo referencia a la población que será atendida. Realmente, en este aspecto, no hay un desconocimiento de la ley orgánica sólo por utilizar palabras distintas para la misma base de programación.

En donde sí se dan las diferencias sustanciales es en los tres (3) incisos siguientes de la norma demandada. Las diferencias se presentan no sólo desde el punto de vista elemental y obvio de que en la norma orgánica no existen estos tres incisos, sino en que ellos llevan consigo unas limitaciones no contempladas en el artículo 69 de la ley orgánica.

En efecto, una cosa es establecer que la programación presupuestal se basará en eventos de atención debidamente cuantificados de acuerdo con la población que va a ser atendida (art. 69), o proyectando los recursos que se espera recaudar (art. 121, inc. 1), y otra, muy diferente, que dicha estimación deba corresponder “al promedio del recaudo real por este concepto en los dos últimos años incluyendo las proyecciones del presupuesto que se está ejecutando”.

No se requieren profundos análisis para concluir que la ley 344 introdujo una modificación sustancial a la forma de calcular el presupuesto de estas entidades. Pues, resulta que el promedio del recaudo real por concepto del valor de los servicios producidos, es un factor de cálculo que no siempre corresponde a la realidad de la población que vaya a ser atendida por las empresas sociales del Estado. Se trata de factores de naturaleza distinta. Y, es en este punto, en donde radica la vulneración del artículo 151 de la Constitución. Hay que observar, que la modificación no es, como lo dice el señor Procurador, un desarrollo de la disposición de la que obra en la ley orgánica, pues, como se vio, en el artículo 21 se consagró en los incisos 2º, 3º y 4º, un cambio sustancial, lo que, de acuerdo con la Constitución y la interpretación constitucional de las leyes orgánicas, deviene en la inexecutable de tales incisos, pues, sólo mediante una ley orgánica era posible establecer estas modificaciones.

Finalmente, aunque no fueron demandados los párrafos 1º y 2º del mismo artículo 21 de la ley 344 de 1996, hay que hacer unidad normativa (art. 6 del decreto 2067 de 1991) y declarar su inexecutable, en relación con la expresión “o con fundamento en ingresos calculados sin atender lo establecido en el presente artículo”, contenida en el párrafo 2º del mencionado precepto, pues, al salir del ámbito legal los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 21, deja de tener razón de ser la expresión mencionada.

Sobre el resto del contenido de los párrafos, en la presente sentencia no se hará ningún pronunciamiento, por no ser objeto de la demanda.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 21 de la ley 344 de 1996 “por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”

Segundo: Declarar INEXEQUIBLES los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 21 de la ley 344 de 1996, y la expresión “o con fundamento en ingresos calculados sin atender lo establecido en el presente artículo”, contenida en el párrafo 2º del mismo artículo.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Corte Constitucional Sentencia C-478/92; C-089 A/94; C-546/94; C-538/95