

C-376-95

Sentencia No. C-376/95

QUORUM DELIBERATORIO

El quórum deliberatorio está definido por el artículo 145 de la Constitución, así: “El Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros”.

QUORUM DECISORIO/MAYORIA DECISORIA

PROYECTO DE LEY-Repetición del segundo debate/PROYECTO DE LEY-Aprobación en segundo debate

Como después de la “repetición del segundo debate” en cada una de las Cámaras, como lo prevé el artículo 161, las diferencias no persistieron, pues se llegó a un texto único, a un solo proyecto, éste se consideró aprobado. Lo contrario habría ocurrido si tales diferencias hubieran persistido, pues en tal caso el proyecto habría tenido que considerarse negado. Obsérvese que en este caso, como lo exige el numeral 3 del artículo 157 de la Constitución, el proyecto sí fue aprobado en segundo debate en cada Cámara. El problema que dio lugar a la aplicación del artículo 161 tantas veces mencionado, fue la existencia de discrepancias respecto a tal proyecto, diferencias entre lo aprobado por la Cámara y lo que con anterioridad había aprobado el Senado.

LEY-Unidad de materia/COTIZACIONES SOBRE NOMINA/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Improcedencia

Basta leer el numeral acusado para entender que entre él y la ley 100 no hay la unidad de materia que exige el artículo 158 de la Constitución. No de otra manera puede interpretarse la expresión que trae la norma: “Revisar las cotizaciones sobre nómina... destinadas a actividades diferentes a las consagradas en esta ley...” Cotizaciones como las destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje -Sena-, las Cajas de Compensación, etc., que nada tienen que ver, como lo advierte la misma norma, con lo que es el tema de la ley 100. De otra parte, tales cotizaciones sobre nómina son, sin duda, contribuciones parafiscales para cuyo establecimiento no pueden concederse facultades extraordinarias, por prohibición del

artículo 150, numeral 10, último inciso. Al respecto conviene anotar que la propia Corte ha definido que tal prohibición rige para todos los asuntos tributarios.

REF: EXPEDIENTE D-740

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social y se dictan otras disposiciones”, y de los decretos 656, 1259, 1281, 1282, 1283, 1284, 1285, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1292, 1294, 1295, 1296, 1297, 1298, 1299, 1300, 1301, 1302, 1314, de 1994 dictados con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, en los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993.

Actor:

FERNANDO ÁLVAREZ ROJAS.

Magistrado Ponente:

DR. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número treinta y cuatro (34), a los veinticuatro (24) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. Antecedentes

El ciudadano Fernando Álvarez Rojas, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993, y contra los decretos leyes dictados con base en tales facultades, concretamente éstos: 656, 1259, 1281, 1282, 1283, 1284, 1285, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1292, 1294, 1295, 1296, 1297, 1298, 1299, 1300, 1301, 1302, 1314, todos de 1994.

Por auto del ocho (8) de noviembre de 1994, el Magistrado sustanciador admitió la demanda y una modificación a la misma, presentada con anterioridad a su admisión, decretó algunas pruebas y ordenó la fijación del negocio en lista, para asegurar la intervención ciudadana

dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución, y 7, inciso segundo, del decreto 2067 de 1991. Así mismo, dispuso el envío de copia de la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, y al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor.

Según informe secretarial del quince (15) de marzo del año en curso, en el término establecido para intervenir en defensa o impugnación de las normas acusadas, presentaron escritos los ciudadanos Juan Manuel Díaz-Granados, Jorge Humberto Botero Angulo, Jesús Vallejo Mejía, Mauricio Fajardo Gómez y Juan Manuel Charry Urueña, éstos últimos designados por los Ministros de Salud y Trabajo y Seguridad Social, respectivamente.

Por medio de oficio número D.P.061, del diez y siete (17) de abril de 1995, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, comunicó su impedimento para conceptuar dentro del proceso de la referencia, por haber sido miembro del Congreso de la República durante la tramitación y aprobación de la ley 100 de 1993, de la cual hacen parte las normas acusadas.

Por auto del veinte (20) de abril de 1995, la Sala Plena de esta Corporación aceptó el impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación, para conceptuar dentro del proceso de la referencia, pues la causal alegada por él, está consagrada en el decreto 2067 de 1991, para los Magistrados de la Corte, y es aplicable al señor Procurador, porque su intervención es obligatoria en los procesos de constitucionalidad, según el artículo 242, numeral 2, de la Constitución. Por tanto, la Corte ordenó dar traslado de la demanda al señor Viceprocurador General de la Nación, para que rindiera el concepto correspondiente.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Viceprocurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. NORMAS ACUSADAS

(Diciembre 23)

“Por medio de la cual se crea el sistema de seguridad social y se dictan otras disposiciones.

” ARTICULO 139. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas

facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para:

" 1. Determinar la estructura, administración, recursos, y demás disposiciones necesarias para el funcionamiento de la Delegatura exclusiva para la vigilancia de Administradoras de Fondos de Pensiones y/o Cesantías y demás entidades de previsión social de la Superintendencia Bancaria y armonizarla con el resto de su estructura.

"Estas facultades incluyen la de modificar la denominación de la Superintendencia. El Superintendente delegado para estas funciones, deberá reunir las mismas condiciones y requisitos que las exigidas para el Superintendente Bancario.

"2. Determinar, atendiendo a criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta Ley, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes. Quedando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional.

" Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador y el trabajador, según cada actividad.

"3. Establecer un régimen de fondos departamentales y municipales de pensiones públicas, que sustituya el pago de las pensiones a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales. Se podrá retener de las transferencias, de la respectiva entidad territorial, para garantizar el pago de tales pensiones, sólo mediante acuerdo con su representante legal.

"4. Establecer la manera como las Cajas, Fondos o entidades del sector privado que subsistan, deben adaptarse a las disposiciones contenidas en la presente Ley, señalando las funciones adicionales a la Superintendencia Bancaria, y a la de Salud, a fin de que dichas entidades adopten sus estatutos y reglas de funcionamiento.

"5. Dictar las normas necesarias para la emisión de los bonos pensionales, su redención, la

posibilidad de transarlos en el mercado secundario, y las condiciones de los bonos cuando deban expedirse a personas que se trasladen del régimen de prima media al régimen de capitalización individual.

“6. Establecer las normas que fueren necesarias para autorizar la constitución de sociedades sin ánimo de lucro, sujetas a la reglamentación del Gobierno Nacional y bajo la vigilancia de la entidad que éste determine, cuyo objeto social sea asumir los riesgos derivados de la enfermedad profesional y del accidente de trabajo.

“7. Revisar las cotizaciones sobre nómina, con excepción de las del ICBF destinadas a actividades diferentes a las consagradas en esta Ley, y de la pequeña empresa, rural o urbana.

“8. Establecer el régimen jurídico y financiero de las sociedades administradoras de fondos de pensiones.

“9. Establecer un Fondo de Actualización Pensional para los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, del sector público, en el sector privado y del Instituto de Seguros Sociales, cuyas pensiones se hubiesen reconocido antes del 1o. de enero de 1989, de tal manera que permita atender los siguientes compromisos:

“a) El reajuste anual, contenido en el Decreto 2108 de 1992;

“b) La mesada pensional adicional de que trata el artículo 142 de la presente Ley;

“c) El reaforo de rentas y la adición presupuestal de que trata el artículo 267 de esta Ley.

“En ejercicio de las facultades establecidas en el presente numeral, se establecerá la estructura, administración, recursos y demás disposiciones necesarias para el funcionamiento del Fondo.

” La actualización de las pensiones en el sector público del nivel departamental y municipal, se hará en la medida en que los presupuestos respectivos así lo permitan, y previa decisión de las Asambleas Departamentales y Concejos respectivos.

“10. Establecer los mecanismos para que la Nación consolide y asuma total o parcialmente la

deuda de ésta y de los demás organismos y entidades del Estado por concepto de la inversión y manejo de reservas del Instituto de Seguros Sociales vigentes hasta la fecha de promulgación de la presente Ley y fije los procedimientos para su pago.

“11. Dictar las normas necesarias para organizar la administración del Sistema General de Riesgos Profesionales como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. En todo caso, la cotización continuará a cargo de los empleadores.

“PARÁGRAFO. Para el ejercicio de las facultades a que se refiere el numeral 2o. del presente artículo, el Gobierno deberá escuchar el concepto no vinculante de dos (2) representantes del Congreso, dos (2) representantes de los trabajadores y dos (2) representantes de los empleadores.”

“...

“ARTICULO 248. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la fecha de publicación de la presente ley para:

“1. Reestructurar al Instituto Nacional de Salud, y al Ministerio de Salud de acuerdo con los propósitos de esta Ley.

“2. El Gobierno Nacional podrá modificar la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley. En el evento de que deban producirse retiros de personal como consecuencia de la modificación de la estructura y funciones de la superintendencia, el Gobierno Nacional establecerá un plan de retiro compensado para sus empleados, el cual comprenderá las indemnizaciones o bonificaciones por el retiro y/o pensiones de jubilación.

“3. Determinar la liquidación de las Cajas, Fondos o entidades de seguridad o previsión social

del orden nacional que presten servicios de salud que por su situación financiera deban ser liquidadas por comprobada insolvencia.

“4. Expedir un régimen de incompatibilidades e inhabilidades y las correspondientes sanciones para los miembros de junta directiva u organismos directivos y para los representantes legales y empleados de las entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales y las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el Estado la prestación de servicios o las que reciban aportes estatales.

“5. Expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un sólo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, así como las que completen las funciones y facultades asignadas a la Superintendencia Nacional de Salud. Con tal propósito podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, incluyendo esta Ley, sin que en tal caso se altere su contenido. En desarrollo de esta facultad podrá eliminar las normas repetidas o superfluas.

“6. Facúltase al Gobierno Nacional para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la presente Ley, organice el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de Policía y del personal regido por el Decreto-ley 1214 de 1990, en lo atinente a:

“a) Organización estructural;

“b) Niveles de Atención Médica y grados de complejidad;

“c) Organización funcional;

“d) Régimen que incluya normas científicas y administrativas;

“e) Régimen de prestación de servicios de salud.

“7) Precisar las funciones del INVIMA y proveer su organización básica. Facúltase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados presupuestales necesarios que garanticen el adecuado funcionamiento de la entidad.

“8) Reorganizar y adecuar el Instituto Nacional de Cancerología, los Sanatorios de

Contratación y de Agua de Dios y la Unidad Administrativa Especial Federico Lleras Acosta, que prestan servicios de salud para su transformación en Empresas Sociales de Salud. Para este efecto facúltase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados presupuestales necesarios.”

También se demandaron los decretos leyes 656, 1259, 1281, 1282, 1283, 1284, 1285, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1292, 1294, 1295, 1296, 1297, 1298, 1299, 1300, 1301, 1302, 1314 de 1994 dictados con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, en los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993.

B. LA DEMANDA, INTERVENCIONES Y CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR.

En concepto del actor, las normas acusadas desconocen los artículos 113; 115; 136; 146; 150, numeral 10; 157; 189, numeral 26.

1. Cargos por vicios de procedimiento en la concesión de las facultades extraordinarias.

a. Falta de iniciativa gubernamental, porque de conformidad con el artículo 150, numeral 10 de la Constitución, las facultades extraordinarias que otorgue el Congreso al Presidente de la República, deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno.

Para demostrar su aserto, transcribe el texto de los artículos acusados como fueron aprobados en el Senado y en la Cámara, resaltando las modificaciones y adiciones que éstos tuvieron en los distintos debates. En especial, se refiere a las facultades que se encuentran consagradas en los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 139, y 4, 5 y 6 del 248, facultades éstas que surgieron en el segundo debate surtido en el Senado de la República, sin mediar la iniciativa gubernamental que exige la Constitución. Lo mismo aconteció con los numerales 11 y 12 del artículo 139, incluídos en segundo debate de la Cámara de Representantes.

Por tanto, concluye que las facultades extraordinarias contenidas en los artículos acusados fueron de iniciativa del Congreso y no del Gobierno, como lo exige el artículo 150, numeral 10 de la Constitución.

Intervención de los ciudadanos Juan Manuel Díaz-Granados Ortiz, Jorge Humberto Botero y Jesús Vallejo Mejía.

El requisito exigido por la Constitución, en relación con la expresa solicitud de facultades extraordinarias por parte del Gobierno, no restringe la facultad del Congreso de introducir modificaciones a las materias sobre las cuales versa la solicitud, artículo 160 de la Constitución. Es propio de la dinámica legislativa, la toma de decisiones que reflejen el acuerdo de los distintos sectores representados en el Congreso, así como la coherencia en sus decisiones. Por tanto, el legislador tiene la facultad de introducir todas las modificaciones que considere necesarias para hacer coherente su tarea legislativa, aspecto éste del que no escapa la concesión de facultades extraordinarias.

Por otra parte, el Gobierno coadyuvó todas las modificaciones que se fueron introduciendo al proyecto de seguridad social, por medio de los ministros del ramo correspondiente, tal como lo prevé el artículo 208 de la Constitución, y por solicitud expresa del señor Presidente de la República. El mismo reglamento del Congreso faculta al Gobierno para presentar adiciones, supresiones o modificaciones a los proyectos que son de su iniciativa (artículo 142 de la ley 5a. de 1992), pues éste no puede quedar atado a los proyectos inicialmente presentados.

Intervención del ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, designado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El proceso legislativo que concibe el demandante, en relación con las materias que son de iniciativa del Gobierno, es estático, rígido y formal, lo que es una equivocación, pues el Gobierno puede participar activamente en su trámite, coadyuvando las reformas incorporadas por el legislativo a los proyectos de su iniciativa, tal como aconteció, en este caso, con las materias objeto de facultades extraordinarias. Sostener lo contrario limita la "capacidad deliberatoria del Congreso".

Intervención del ciudadano Mauricio Fajardo Gómez, designado por el Ministerio de Salud.

Después de un análisis detallado de la forma como se desarrolló el debate del proyecto de ley que terminó con la expedición de la ley 100 de 1993, el interviniente demuestra que el Gobierno solicitó expresamente y coadyuvó todas las modificaciones a las facultades extraordinarias que había solicitado inicialmente, razón ésta que hace constitucionales las normas acusadas.

Concepto del Viceprocurador.

Considera el Viceprocurador que este cargo no está llamado a prosperar, porque si bien la competencia del Congreso se ve limitada, en relación con la iniciativa para acometer de oficio el estudio legislativo frente a determinadas materias, ello no implica que una vez presentado a su consideración un proyecto de ley de esta clase, este órgano no posea todas las facultades propias de su función. Una interpretación diferente, como la que hace el actor, implica recortar y limitar la “capacidad deliberatoria-legislativa del Congreso”.

En relación con las facultades extraordinarias, el Congreso es el que, en últimas, determina su extensión y límite, a pesar de la solicitud expresa que sobre ellas deba realizar el Gobierno, porque por medio de esta figura el Congreso decide delegar en el Ejecutivo parte de su principal función: legislar.

b. Existencia de adiciones y modificaciones en el texto de los artículos 139 y 248, que no fueron objeto de discusión ni aprobación por algunas de las células legislativas y que producen contradicciones entre las dos normas acusadas, violándose así el artículo 157 de la Constitución.

Según el actor, algunas de las modificaciones que sufrieron las normas acusadas, tanto en el Senado como en la Cámara, no fueron aprobadas.

Así, por ejemplo, explica que el inciso segundo del numeral 1 del artículo 139, sólo fue aprobado por el Senado de la República, mientras el sometimiento de los Fondos de Cesantías a la vigilancia de la delegatura que se autorizó crear en el artículo en mención, fue aprobado sólo por la Cámara de Representantes. El texto del numeral 4o. del artículo 139 aprobado por la Cámara, fue distinto al aprobado por el Senado. Los numerales 5, 6, 7 y 8 no fueron aprobados en comisiones, por haber sido introducidos en segundo debate. Los numerales 10 y 11 sólo fueron aprobados por la Cámara de Representantes en segundo debate.

Por su parte, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 248, fueron introducidos en el segundo debate del Senado, razón por la que no fueron aprobados en comisiones, mientras los numerales 7 y 8 no fueron aprobados por el Senado ni por la Cámara de Representantes.

Intervención del ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, designado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El demandante olvida que la Constitución prevé la existencia de las comisiones accidentales, artículo 161, cuyo fin es zanjar las discrepancias entre los textos aprobados en una y otra cámara. Comisión ésta que se integró en el transcurso del proceso de aprobación del proyecto de la ley 100, y que sometió a aprobación de las respectivas plenarias los textos que el actor señala como inconstitucionales por la falta de aprobación en una u otra cámara.

Intervención del ciudadano Mauricio Fajardo Gómez.

Las plenarias de ambas cámaras, de conformidad con el artículo 161 de la Constitución, aprobaron el informe presentado por la comisión accidental que se conformó para conciliar las diferencias presentadas entre el proyecto de ley de seguridad social aprobado por el Senado de la República y el aprobado por la Cámara de Representantes. Razón ésta por la que no puede afirmarse que las modificaciones introducidas en una y otra cámara no fueron aprobadas.

Concepto del Viceprocurador

Las plenarias de ambas cámaras están facultadas por el artículo 160 de la Constitución, para introducir modificaciones a los proyectos de ley aprobados en las respectivas comisiones, sin que éstas deban aprobar nuevamente el proyecto modificado, como lo pretende el actor. Por tanto, el cargo en relación con este aspecto no puede prosperar, pues existe autorización constitucional para que las plenarias de una y otra cámara introduzcan modificaciones a los proyectos de ley aprobados en comisiones.

c. Falta de la mayoría exigida por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución, para la concesión de facultades extraordinarias por el Congreso de la República.

Tal como consta en las Gacetas del Congreso, la Cámara de Representantes aprobó el artículo 139 con 82 votos positivos y el 248 con 76, votación ésta que no alcanza la mayoría absoluta exigida por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución, pues, los miembros de la Cámara de Representantes, en la época en que fueron aprobados estos artículos, eran 165, según el demandante. Razón por la cual, los artículos acusados no obtuvieron la mayoría absoluta de 83 votos que requerían para ser aprobados, desconociéndose no sólo el artículo 150, numeral 10 de la Constitución, sino el 146.

La declaración de inexecutable de las normas acusadas implica la de los decretos dictados con fundamento en ellas, razón por la que el actor solicita se declaren inexecutable los decretos 656, 1298, 1281, 1282, 1283, 1284, 1294, 1295, 1297, 1259, 1285, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1292, 1296, 1302, 1301, 1299, 1300, 1314, todos ellos expedidos en 1994.

Los miembros de la Cámara de Representantes, en el período comprendido entre 1991 a 1994, eran 161. Por tanto, la mayoría con que fue aprobado el artículo 139 fue la exigida por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución.

En relación con la votación que obtuvo el artículo 248, consideran que si bien no fue aprobado en la plenaria de la Cámara, la comisión accidental aprobó el texto del artículo acusado, tal como había sido aprobado en el Senado. Por tanto, no existió ningún vicio en el procedimiento para la aprobación del mencionado artículo, pues, se dió aplicación al artículo 161 de la Constitución.

Intervención del ciudadano Juan Manuel Charry Urueña.

Con fundamento en certificaciones que obran en el expediente y expedidas por los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en las que se afirma que los textos acusados fueron aprobados con las mayorías requeridas, solicita se deseche este cargo de la demanda. Esta argumentación también es expuesta por el ciudadano Jesús Vallejo Mejía.

Intervención del ciudadano Mauricio Fajardo Gómez.

La aprobación del informe de la comisión accidental por la plenaria de la Cámara, subsanó el vicio de forma que se presentó en relación con el artículo 248 de la ley 100 de 1993. De no ser aceptada esta interpretación, el interviniente solicita se ordene subsanar el vicio, tal como lo prescribe el párrafo del artículo 241 de la Constitución.

Concepto del Viceprocurador.

De conformidad con la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, y que obra en el expediente, los miembros de esa Corporación, en la época en que se votó y aprobó la ley 100 de 1993, eran 161. Por tanto, la mayoría de 82 votos

positivos que obtuvo el artículo 139 acusado, cumplió con el requisito exigido por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución. Mayoría que no obtuvo el artículo 248, pero que se convalidó cuando la plenaria de la Cámara aprobó, por unanimidad, el informe de las comisiones accidentales, en el que figuraba este artículo.

2. Cargos por vicios de fondo

a. Violación del artículo 113, y del numeral 26 del artículo 189, por la facultad contenida en el numeral 4 del artículo 248.

Según el actor, es facultad exclusiva del Presidente de la República la inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común, según el artículo 189, numeral 26 de la Constitución, razón por la cual no le era dado al Congreso conceder una facultad al Presidente de la República para una función que por norma constitucional es de su competencia exclusiva, pues en esta materia, al igual que ocurría en la Constitución de 1886, está prohibida la intervención del Congreso. Para el efecto, el demandante cita una serie de sentencias, tanto del Consejo de Estado como de la Corte Suprema de Justicia, dictadas bajo el imperio de Constitución anterior, sobre esta materia.

Intervención del ciudadano Jesús Vallejo Mejía.

El actor invoca una doctrina que fue muy discutida bajo la vigencia de la Constitución de 1886, y que hoy no tiene asidero constitucional, pues la facultad de inspección y vigilancia que posee el Presidente de la República, está circunscrita a velar por el cumplimiento de la voluntad de los fundadores y la conservación de las rentas de las instituciones de utilidad común y de las fundaciones, tal como lo prevé el artículo 189, numeral 26. Por su parte, el Congreso posee la facultad no sólo de expedir las normas a las que debe sujetarse el Gobierno para ejercer dicha función, artículo 150, numeral 8, sino todas aquellas que permitan su ejercicio.

La función de inspección y vigilancia que le compete al Presidente de la República, de conformidad con el artículo 189, numeral 26 de la Constitución, no comprende la facultad de expedir un régimen de inhabilidades e incompatibilidades, régimen que compete expedir al Congreso de la República con fundamento en la cláusula general de competencia y, especialmente, en el artículo 150, numeral 8 de la Constitución, y, por tanto, delegable en

el Presidente de la República, por medio de precisas facultades extraordinarias. En el mismo sentido, se pronunció el doctor Juan Manuel Charry Urueña.

Concepto del Viceprocurador

El demandante olvida que la nueva Constitución facultó al legislativo, para expedir las normas que permitan al Presidente de la República ejercer su función de inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común y las fundaciones, según el artículo 150, numeral 8. Por tanto, no es válido afirmar, como lo hace el actor, que en esta materia existe una competencia excluyente del Ejecutivo.

c. Violación de los artículos 150, numeral 10 de la Constitución, por el artículo 139, numerales 5 y 7, y el inciso segundo del numeral 2, en lo que hace a la prohibición de conceder facultades extraordinarias en materias de impuestos, regulación de la actividad financiera, bursátil o aseguradora, y para la expedición de códigos, lo cual implica violación, también, de los artículos 150, numeral 19, literal d), y 157.

El numeral 5o. del artículo 139, faculta al Presidente de la República para dictar las normas necesarias para la emisión, redención y transacción en el mercado secundario de los bonos pensionales que, según el artículo 115 de la ley 100, “constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones”, y a los cuales tienen derecho las personas que cumplan con los requisitos allí establecidos.

En concepto del actor, por medio de estos bonos existe una captación de recursos del público, razón por la que sólo el legislativo puede dictar las normas necesarias para regular esta actividad, tal como lo ordena el artículo 150, numeral 19, literal d), campo en el cual no pueden concederse facultades extraordinarias.

Por su parte, los numerales 2, inciso segundo, y 7 del artículo 139, facultan al Presidente de la República para regular aspectos típicamente impositivos. Los recursos destinados a las pensiones, tales como las cotizaciones, son recursos de carácter parafiscal cuya regulación sólo compete al Congreso. Por esta razón, no le era dado al legislativo facultar al Presidente de la República para establecer puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador. Por las mismas razones, no podía el legislativo otorgar competencia al Presidente

para revisar las cotizaciones a cargo del empleador, distintas de las contempladas en la ley 100, por ser una atribución exclusiva del legislativo, y por romper la unidad de materia que debe existir en toda ley, según el artículo 157 de la Constitución.

Intervención de los ciudadanos Juan Manuel Díaz-Granados Ortiz, Jorge Humberto Botero y Jesús Vallejo Mejía.

Los bonos pensionales a que hace referencia la ley 100 de 1993, no implican la captación de recursos del público, razón por la que no era necesaria la expedición de una ley marco para regular su expedición y manejo. Por tanto, el Congreso podía, por medio de facultades extraordinarias, autorizar al Presidente de la República para dictar las normas tendientes a regular las operaciones relacionadas con ellos.

En su escrito, el ciudadano Jesús Vallejo Mejía solicita a la Corte revisar la jurisprudencia contenida en la sentencia C-417 de 1992, en relación con la interpretación que allí se efectuó, frente a la prohibición de conceder facultades extraordinarias en las materias que trata el numeral 19 del artículo 150.

Intervención del ciudadano Juan Manuel Charry Urueña.

En lo que hace a la facultad que se le otorgó al Presidente de la República para establecer los puntos porcentuales adicionales a las cotizaciones a cargo del empleador y del trabajador, considera que por tratarse de contribuciones de carácter parafiscal no existe ninguna prohibición para que sea el Gobierno el que fije sus tarifas, pues no es un impuesto propiamente dicho. Este argumento también lo expone el ciudadano Jesús Vallejo Mejía.

La misma argumentación es utilizada en relación con la facultad para revisar las distintas cotizaciones que afectan la nómina, pues según los intervinientes “no se está en presencia de un decreto de impuesto, que comprende la determinación del hecho generador, del responsable del impuesto y de las tarifas.”

En relación con los bonos pensionales, afirman que con ellos se regula el traslado de recursos de un régimen de pensiones a otro. Bonos éstos que no implican la captación de recursos del público, razón por la que no era necesaria la expedición de una ley marco.

Intervención del ciudadano Mauricio Fajardo Gómez.

Las contribuciones parafiscales no pueden ser consideradas como impuestos, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional en su jurisprudencia. Por tanto, el Congreso podía facultar al Presidente de la República para aumentar la tarifa de las cotizaciones que debe cancelar el empleador y el trabajador, pues ésta es una contribución típicamente parafiscal, tal como lo establece el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución. En los primeros artículos de la ley 100 de 1993, por su parte, están determinados el sistema y el método para definir la tasa de dicha contribución.

Por otra parte, el Congreso expidió la ley 35 de 1993, ley marco que regula todo lo relacionado con el manejo, aprovechamiento, e inversión de los recursos captados del público. Con fundamento en esa ley, así como en las normas de la ley 100 que regulan el tema de los bonos pensionales, el Gobierno puede expedir las normas para su emisión, manejo y negociación, sin desconocer ningún mandato constitucional, pues existe una ley marco que le permite ejercer esa función.

Concepto del Viceprocurador.

En relación con los bonos pensionales, considera el Viceprocurador que ellos no son títulos que impliquen la captación de recursos del público, pues su objeto es distinto al que poseen los bonos en el tráfico jurídico comercial. En los bonos pensionales a que hace referencia el artículo 115 de la ley 100 de 1993, la noción de especulación no está presente, razón por la cual el Congreso, en uso de la cláusula general de competencia, podía delegar en el Ejecutivo la regulación de éstos.

No hace ninguna referencia al cargo relacionado con la unidad de materia.

d. Inconstitucionalidad del decreto 973 de 1994, por exceso de las facultades concedidas en el numeral 4o., del artículo 248 de la ley 100 de 1993 y por desconocer el numeral 21 del artículo 150 de la Constitución.

El numeral 4o. del artículo 248 de la ley 100 concedió facultades al Presidente de la República, para establecer un régimen de inhabilidades e incompatibilidades y sanciones para los miembros de las juntas directivas, representantes legales y empleados de las entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales y las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el estado la prestación de servicios o reciban

aportes estatales. Facultad ésta que excedió el Presidente, al dictar el decreto 973 de 1994, pues el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que se dictó, cobija no sólo a las empresas prestadoras y promotoras de servicios estatales, sino a aquellas de carácter privado, así como a las instituciones y entidades de utilidad común que no reciben aportes estatales o no han contratado con el Estado.

Según el actor, la norma que concedió facultades incurrió en una imprecisión al referirse a los servicios estatales, porque los únicos servicios estatales son la justicia, el orden público y las relaciones exteriores, los cuales son monopolio del Estado y, por ende, indelegables. Por ello, cuando la norma acusada emplea el término “estatal” lo hace refiriéndose a las instituciones que prestan un servicio y no al servicio mismo. Por ende, entiende que al ser el servicio de salud un servicio público que puede ser prestado por los particulares en ejercicio de la libertad económica, la intervención que en dicho sector realice el Estado debe tener como referencia una ley que establezca los fines y alcances de dicha intervención, tal como lo establece el numeral 21 del artículo 150 de la Constitución.

Antes de la admisión de la demanda, el actor presentó una modificación de la misma, en relación con el decreto 973 de 1994, pues dicho decreto fue incorporado y sustituido por el decreto 1298 de 1994, que en sus artículos 99 a 104 reprodujo las normas del decreto 973 que hacían referencia al régimen de incompatibilidades e inhabilidades. Razón por la que solicitó que los cargos formulados en contra del mencionado decreto, se tuvieran en cuenta al momento de estudiar la constitucionalidad del decreto 1298 de 1994.

Igualmente, solicitó la declaración de inexecutable de la totalidad del decreto 1298 de 1994, pues el legislador no podía facultar al Presidente de la República para expedir un Estatuto Orgánico del Sistema de Salud, por expresa prohibición del artículo 150, numeral 10 de la Constitución, que expresamente excluye de las materias que pueden ser objeto de facultades, la de expedir códigos.

Intervención del ciudadano Juan Manuel Charry Urueña.

Una interpretación coherente y armónica de los artículos de la ley 100 que rigen la prestación del servicio de salud, 177, 185, etc., lleva a concluir que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que podía dictar el Presidente de la República, con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso, debía cobijar a todas las instituciones

prestadoras y promotoras de salud públicas o privadas. Una interpretación diferente crearía desigualdades, y se convertiría en un atentado contra la libre competencia que debe existir entre estas instituciones.

Por otra parte, afirma que la facultad que se otorgó al Presidente de la República, para la expedición de un Estatuto Orgánico no desconoce la prohibición constitucional de conceder facultades extraordinarias para la expedición de códigos, porque el estatuto que debe expedir el Gobierno sólo debe sistematizar las normas vigentes en la materia, sin expedir nuevas normas, pues sólo puede derogar o suprimir aquellas que se encuentren repetidas o resulten superfluas. Esta tesis, es compartida por el ciudadano interviniente designado por el Ministerio de Salud y por el doctor Jesús Vallejo Mejía.

Concepto del Viceprocurador

Las normas que regulan las inhabilidades e incompatibilidades de los sujetos que prestan el servicio público de salud, deben ser comunes para todos ellos, “no sólo frente a los acreedores de estos derechos sino también frente a los otros agentes del sistema”, en aplicación de los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad que rigen la seguridad social.

En relación con el numeral 5o. del artículo 248, solicita la declaración de inexecutable, en aplicación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional contenida en la sentencia C-129 de 1995, fallo en el que se argumentó que facultades como la concedida en este numeral, desconocen la prohibición constitucional de conferir facultades extraordinarias para la expedición de códigos.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Procede la Corte Constitucional a resolver sobre este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda que originó este proceso, por haberse dirigido contra normas que hacen parte de una ley y contra decretos con fuerza de ley, dictados en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el

Congreso al Presidente de la República.

Segunda.- Cosa juzgada constitucional.

Como el numeral 5 del artículo 248 de la ley 100 de 1993, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-255/95 del 7 de junio de 1995, en relación con él la Corte ordenará estarse a lo resuelto en tal providencia.

Tercera.- Argumento relativo a los vicios en la iniciativa y trámite de los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993.

En síntesis, se dice que el proyecto presentado por el Gobierno era muy diferente al que finalmente se aprobó por el Congreso, lo cual lleva a afirmar que en el trámite de las facultades extraordinarias se violó el artículo 150, numeral 10, en cuanto dispone que “tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno...”

Se analizará, en consecuencia, este argumento.

A.- El trámite de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental.

Según el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución, “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. A esta enumeración deben agregarse las leyes que confieran facultades extraordinarias (numeral 10 del artículo 150 de la Constitución), pues tales facultades “deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno”.

Si se comparan los artículos del proyecto presentado por el Gobierno, en lo relativo a las facultades extraordinarias, con los artículos 139 y 248 aprobados finalmente por el Congreso, se encuentran diferencias. Hay, pues, que aceptar que el proyecto original fue modificado durante su trámite en el Congreso.

Pero, ¿implican las modificaciones un vicio en el trámite? La Corte estima que no existe tal

vicio, por las siguientes razones.

La primera, que expresamente el artículo 154 de la Constitución, en su inciso tercero, prevé que “Las cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el gobierno”. Es claro, en consecuencia, que las facultades solicitadas expresamente por el gobierno, podrán ser modificadas por el Congreso, sin cambiar totalmente la materia sobre la cual versen. Esto, porque las facultades deben ser “solicitadas expresamente”, lo cual impediría que se concedieran sobre materias completamente ajenas a la solicitud.

La segunda, que el párrafo único del artículo 142 de la ley 5a. de 1992, Reglamento del Congreso, prevé que “El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando las circunstancias lo justifiquen. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”. Posiblemente con base en esta norma, al hacer cada modificación o adición a los artículos del proyecto relativos a las facultades extraordinarias, los ministros de Hacienda, Salud Pública, y Trabajo y Seguridad Social dejaron expresa constancia del asentimiento del gobierno a tales cambios. Así está demostrado en el proceso. Y bien podían hacerlo los ministros, porque ellos, según el inciso segundo del artículo 208 de la Constitución, “en relación con el Congreso, son voceros del gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquéllas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros”.

Además, el propio Presidente de la República, en carta de noviembre 9 de 1993, dirigida a los señores Presidentes del Senado y de la Cámara, solicitó expresamente la concesión de las facultades extraordinarias. Esta solicitud, publicada en la Gaceta del Congreso correspondiente al 22 de noviembre de 1993, por sí sola elimina toda tacha de inconstitucionalidad por este aspecto.

B.- Inexistencia del vicio por falta de iniciativa gubernamental y por las modificaciones del proyecto presentado por el gobierno sobre facultades extraordinarias.

De conformidad con lo expuesto, es claro que el supuesto vicio en el trámite de las facultades extraordinarias, no existió. Así lo declarará la Corte en esta sentencia, tanto en lo relativo a la iniciativa gubernamental como en lo atinente a las modificaciones del proyecto original durante su trámite.

Cuarta.- Argumento relativo al número de votos aprobatorios de los artículos 139 y 248 en el segundo debate, en la Cámara de Representantes.

Según el actor, los artículos 139 y 248 de la ley 100, no fueron aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de Representantes, en segundo debate, como lo exige el numeral 10 del artículo 150, en tratándose de proyectos de ley que conceden facultades extraordinarias.

A la anterior conclusión llega partiendo de la base de que el número total de representantes es de 165, y afirmando que el artículo 139 apenas obtuvo 82 votos afirmativos, en tanto que el 248 sólo recibió 76.

Al analizar este cargo, se tiene lo siguiente:

Según la constancia expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el “número exacto” de congresistas que integraban esta Corporación en el mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993), era de ciento sesenta y uno (161). En consecuencia, la mayoría absoluta era de ochenta y un (81) representantes, es decir, la mitad más uno de los miembros.

Por esta razón, el artículo 139 que obtuvo 82 votos aprobatorios, contó con la mayoría absoluta. En cambio, el artículo 248, que solamente recibió 76 votos afirmativos, no fue aprobado por la mayoría absoluta.

Lo anterior hace necesario examinar concretamente esta cuestión:

¿Qué consecuencias trae consigo el que no se obtenga la aprobación de la mayoría exigida por la Constitución, en segundo debate, en relación con un artículo que hace parte de un proyecto de ley?

Según el artículo 146 de la Constitución, “En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial”.

El numeral 10 del artículo 150 de la Constitución exige que los proyectos de ley de facultades extraordinarias sean aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra

Cámara. Pero, ¿qué sucede en el caso de que la supuesta aprobación se haga por una mayoría inferior a la decisoria prevista en la Constitución?

Como en este caso la votación se hizo, porque había quórum decisorio, y no se alcanzó la mayoría decisoria exigida por la Constitución (la mitad más uno de los miembros de la Cámara), hay que concluir que el artículo 248 fue negado, no fue aprobado.

Al respecto, hay que tener en cuenta la diferencia entre el quórum deliberatorio, el quórum decisorio y la mayoría decisoria.

El quórum deliberatorio está definido por el artículo 145 de la Constitución, así: “El Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros”.

El quórum decisorio lo establece el mismo artículo 145: “Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente”. El quórum decisorio es, pues, la mitad más uno de los miembros de la corporación, salvo el caso previsto en el numeral 17 del artículo 150 (concesión de amnistía o indulto generales por delitos políticos), en el cual se exige la presencia de las dos terceras partes de sus integrantes.

La mayoría decisoria, número mínimo de votos afirmativos necesario para aprobar, la determina el artículo 146 de la Constitución: “En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija una mayoría especial”.

Hay que aclarar, que la mayoría decisoria en temas tales como las leyes estatutarias y las facultades extraordinarias es igual al quórum decisorio.

Ahora bien: es evidente que la reunión de la Cámara el día 1o. de diciembre de 1993, cuando se votó el artículo 248 de la ley 100, era válida, porque tenía quórum deliberatorio y quórum decisorio, pues estaba presente más de la mitad de los integrantes de la Cámara, exactamente 117 asistentes. Por esto, al someterse a votación tal artículo y alcanzar solamente 76 votos, no fue aprobado y, por lo mismo, fue válidamente negado.

Tal artículo 248, por el contrario, sí había sido aprobado por el Senado, con la mayoría

exigida por la ley. En efecto, los artículos finalmente numerados como 139 y 248 fueron aprobados en las sesiones plenarias del Senado, los días 12 de octubre y 2 de noviembre de 1993, con un quórum decisorio de 96 y 98, respectivamente, por unanimidad. ¿Qué ocurrió en este caso? Sencillamente, que el proyecto que finalmente se convirtió en la ley 100 de 1993, al recibir la aprobación de la Cámara, era diferente al aprobado por el Senado, al menos en lo relativo al artículo 248. Este, como se ha dicho, hacía parte del proyecto aprobado por el Senado, pero faltaba en el aprobado por la Cámara, porque ésta lo había negado. En conclusión, las dos Cámaras habían aprobado el mismo proyecto, pero éste no era idéntico, pues el aprobado por el Senado tenía un artículo, el 248, que había sido negado por la Cámara.

En el caso que nos ocupa, se dio exactamente el evento previsto por el artículo 161 de la Constitución, que establece:

“Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”.

Es evidente, en consecuencia, que en torno al proyecto que se convirtió en la ley 100 de 1993, surgieron discrepancias en las Cámaras, pues, se repite, la Cámara negó el artículo 248 que el Senado sí había aprobado ya cuando se produjo la votación de la Cámara.

En estas circunstancias, lo procedente era aplicar, como se hizo, el artículo 161 transcrito.

Fue así como se conformaron las comisiones accidentales, que, en sus reuniones conjuntas, prepararon el texto que se sometió a decisión en sesión plenaria de cada cámara, y fue aprobado por la mayoría exigida en la Constitución. Sesiones plenarias de las dos Cámaras que fueron la “repetición del segundo debate”, como expresamente se declara en el artículo 161 de la Constitución.

Entre paréntesis, estas sesiones en las cuales se aprobó el proyecto unificado en segundo debate, se cumplieron así: en el Senado, el día 15 de diciembre de 1993, con el quórum de 89 senadores, todos los cuales votaron afirmativamente; en la Cámara, el mismo día, con la presencia de 152 representantes, que por unanimidad lo aprobaron.

En conclusión: como después de la “repetición del segundo debate” en cada una de las Cámaras, como lo prevé el artículo 161, las diferencias no persistieron, pues se llegó a un texto único, a un solo proyecto, éste se consideró aprobado. Lo contrario habría ocurrido si tales diferencias hubieran persistido, pues en tal caso el proyecto habría tenido que considerarse negado.

Obsérvese que en este caso, como lo exige el numeral 3 del artículo 157 de la Constitución, el proyecto sí fue aprobado en segundo debate en cada Cámara. El problema que dio lugar a la aplicación del artículo 161 tantas veces mencionado, fue la existencia de discrepancias respecto a tal proyecto, diferencias entre lo aprobado por la Cámara y lo que con anterioridad había aprobado el Senado.

Nótese, además, que el artículo 157 de la Constitución se refiere al proyecto en su conjunto y no a cada uno de sus artículos aisladamente considerados.

Para la Corte, ésta es la interpretación que hay que darle al artículo 161 de la Constitución, interpretación que puede resumirse, en relación con el caso que se juzga, así:

Los artículos de un proyecto de ley aprobado por las cámaras, que solamente figuren en el texto aprobado en segundo debate por una de las cámaras, constituyen discrepancias respecto del proyecto, que dan lugar, a la aplicación del artículo 161. Como éste prevé expresamente la REPETICION DEL SEGUNDO DEBATE en cada una de las cámaras, al aprobar éstas un texto único del proyecto, preparado por las comisiones accidentales, queda cumplido el requisito de la aprobación en SEGUNDO DEBATE del texto único del proyecto. Un texto igual del proyecto ha sido, por esta vía del artículo 161 de la Constitución, aprobado en segundo debate por la Cámara y el Senado.

No sería sensato exigir que siempre los proyectos de ley aprobados en principio en segundo debate por las dos cámaras constaran de los mismos artículos, y que las discrepancias a que se refiere el artículo 161 de la Constitución fueran solamente de forma, de redacción, de estilo. Esta exigencia sería especialmente ilógica en tratándose de proyectos que constan de muchos artículos. Piénsese, por ejemplo, en un proyecto de código: ¿cómo pretender que algunos artículos que una de las cámaras aprobó inicialmente en segundo debate, no puedan ser modificados o suprimidos por la otra, también en segundo debate? Esos artículos que una cámara ha aprobado en segundo debate y que la otra no ha considerado o ha negado,

constituyen las discrepancias respecto del proyecto, discrepancias que prevé el artículo 161 de la Constitución y que explican la REPETICION DEL SEGUNDO DEBATE.

Hay que hacer, sin embargo, una aclaración que no quita ni pone rey a lo hasta ahora dicho. La aclaración se refiere a la forma como se hizo la aprobación del actual artículo 248, en la REPETICION DEL SEGUNDO DEBATE, el 15 de diciembre de 1993.

Las comisiones accidentales llegaron a los acuerdos que constan en el informe de fecha 14 de diciembre de 1993. Este informe aparece publicado en la Gaceta del Congreso, No. 472 de diciembre 16 de 1993.

El informe mencionado se sometió a la consideración de las dos cámaras, como ya se dijo, y fue aprobado con el quórum y la mayoría necesarios.

En relación con el artículo numerado finalmente como 248, que era en principio 239 en el Senado y 249 en la Cámara, en el informe se dice lo siguiente:

" ARTÍCULO 239S. 249C. Facultades Extraordinarias.

"Se propone trasladar para el artículo de facultades extraordinarias (artículo 249) las facultades ya aprobadas para organizar el Invima (artículo 246 inciso tercero del texto aprobado por la Cámara de Representantes) y para transformar las entidades prestatarias públicas del orden nacional en empresas sociales de salud (artículo 195). De esta forma el artículo 249 sería adicionado con dos numerales así:

"7) Precisar las funciones del Invima y proveer su organización básica. Facúltase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados presupuestales necesarios que garanticen el adecuado funcionamiento de la entidad.

"8) Reorganizar y adecuar el Instituto Nacional de Cancerología, Sanatorio de Contratación, Sanatorio de Agua de Dios y la Unidad Administrativa Especial Federico Lleras Acosta, y que prestan servicios de salud para su transformación en Empresas Sociales de Salud. Para este efecto facúltase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados presupuestales necesarios."

"Además de proponer modificar el literal e) del numeral 6, del artículo 249 en el sentido que

se piden facultades para reformar el régimen de prestación de servicios de salud y no el régimen prestacional. El numeral 6 quedará así:

“6. Facúltese al Gobierno Nacional para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la presente Ley, organice el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de Policía y al personal regido por el Decreto-ley 1214 de 1990, en lo atinente a:

“a) Organización estructural;

“b) Niveles de Atención Médica y grados de complejidad;

“c) Organización funcional;

“d) Régimen que incluya normas científicas y administrativas;

“e) Régimen de prestación de servicios de salud.” (Gaceta del Congreso No. 472, de diciembre 16 de 1993, pág 8.)

¿ Y qué había creído aprobar la Cámara el 10. de diciembre de 1993, bajo el número 249, sobre facultades extraordinarias? Lo siguiente:

“ARTICULO 249. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la fecha de publicación de la presente Ley para:

“1. Reestructurar al Instituto Nacional de Salud, y al Ministerio de Salud de acuerdo con los propósitos de esta Ley.

“2. El Gobierno Nacional podrá modificar la estructura y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley. En el evento de que deban producirse retiros de personal como consecuencia de la modificación de la estructura y funciones de la superintendencia, el Gobierno Nacional establecerá un plan de retiro compensado para sus empleados, el cual comprenderá las indemnizaciones o bonificaciones por el retiro y/o pensiones de jubilación.

“3. Determinar la liquidación de las Cajas, Fondos o entidades de seguridad o previsión social del orden nacional que presten servicios de salud que por su situación financiera deban ser liquidadas por comprobada insolvencia.

“4. Expedir un régimen de incompatibilidades e inhabilidades y las correspondientes sanciones para los miembros de junta directiva u organismos directivos y para los representantes legales y empleados de las entidades prestadoras y promotoras de servicios estatales y las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el Estado la prestación de servicios o las que reciban aportes estatales.

“5. Expedir un estatuto orgánico del sistema de salud, de numeración continua, con el objeto de sistematizar, integrar, incorporar y armonizar en un sólo cuerpo jurídico las normas vigentes en materia de salud, así como las que completen las funciones y facultades asignadas a la Superintendencia Nacional de Salud. Con tal propósito podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, incluyendo esta Ley, sin que en tal caso se altere su contenido. En desarrollo de esta facultad podrá eliminar las normas repetidas o superfluas.” (negritas del texto) (Gaceta del Congreso No. 434 de diciembre 3 de 1993, pág 34).

Es claro, en consecuencia, que la aprobación impartida en la REPETICION del SEGUNDO DEBATE, en la Cámara, el 15 de diciembre, comprendió tanto las adiciones, como el texto que se adicionaba, pues es imposible adicionar algo inexistente. Y para mayor claridad, al comienzo del informe se citó expresamente la Gaceta del Congreso, No. 434 de diciembre 3, ya mencionada.

En síntesis: la voluntad inequívoca del Senado y la Cámara al aprobar en la REPETICION DEL SEGUNDO DEBATE, el informe de la comisión accidental, fue la de aprobar el texto del actual artículo 248 de la ley 100 de 1993.

Hay que dejar en claro que para la Corte el trámite previsto en el artículo 161 de la Constitución, no subsana vicio alguno de trámite, pues el que se presenten discrepancias no implica vicio. Es solamente la consecuencia de la actuación de cada una de las cámaras en ejercicio de su autonomía. La posibilidad de las discrepancias en torno a un proyecto es propio de la naturaleza de los debates mismos.

En conclusión, y merced al procedimiento previsto por el artículo 161 de la Constitución, el artículo 248 de la ley 100 de 1993, fue aprobado por la Cámara y el Senado en la REPETICION DEL SEGUNDO DEBATE. En consecuencia, no prospera el cargo de inexecuibilidad por vicio en el trámite de este artículo.

Quinta.- Argumento basado en la supuesta inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo 248, por haber sido introducido en el segundo debate.-

Es necesario desechar el argumento, expuesto en la demanda, sobre la supuesta inexecuibilidad del numeral 4o. del artículo 248, por “haber sido introducido en el transcurso del segundo debate y no haber sido devuelto a las respectivas comisiones a efectos de que se surtiera en ellas el primer debate”. El inciso segundo del artículo 160 de la Constitución es claro: “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. Lo que debe ser aprobado en primer debate es el proyecto de ley, que puede ser modificado en el segundo debate, como lo establece la norma últimamente citada.

Sexta.- Argumento sobre la supuesta inexecuibilidad parcial del numeral 4 del artículo 248, porque se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República en una materia que le compete exclusivamente.

Se dice en la demanda que el numeral 26 del artículo 189 de la Constitución atribuye al Presidente de la República la facultad de “Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores”. Que, en consecuencia, el Congreso al facultar al Presidente de la República, en el numeral 4 del artículo 248, para expedir un régimen de incompatibilidades y las correspondientes sanciones para los miembros de juntas directivas y para los representantes legales de “las instituciones de utilidad común o fundaciones que contraten con el Estado la prestación de servicios o las que reciban aportes estatales”, “otorgó facultades extraordinarias que no poseía, invadiendo el sistema de repartos previsto por la Constitución, conforme al cual la inspección y vigilancia sobre las entidades de utilidad común es una competencia privativa del Presidente de la República...”

Para construir este argumento, el actor pasa por alto, deliberada o involuntariamente, el

numeral 8 del artículo 150 de la Constitución, según el cual el Congreso, por medio de leyes, ejerce, entre otras, la función de “Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”. En consecuencia, cuando el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 189 de la Constitución, ejerce la inspección y vigilancia de la enseñanza, la prestación de los servicios públicos, las personas que realicen actividades financieras, bursátiles, etc., las cooperativas, las sociedades mercantiles, y las instituciones de utilidad común, lo hace de conformidad con la ley.

Según lo anterior, el Congreso, por medio de leyes, puede determinar cómo se ejercerá esa inspección y vigilancia: esa es su facultad. Y fue tal competencia la que trasladó al Presidente de la República al conferirle la facultad extraordinaria de que se trata.

No hay que olvidar que el numeral 8 del artículo 150 de la Constitución que faculta al Congreso, en forma general, para dictar “las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”, no hace exclusión ninguna. Se refiere, por lo tanto, a todas las funciones de inspección y vigilancia previstas en la Constitución. Que no son solamente las del artículo 189, sino otras: la del artículo 26, por ejemplo, sobre el ejercicio de las profesiones.

El numeral 8 del artículo 150, hay que hacerlo notar, no figuraba en la anterior Constitución, ni en el artículo 76, ni en ningún otro. Por esto, no son admisibles las teorías que se elaboraron sobre esta materia antes de la vigencia de la actual Constitución.

Este cargo, por las razones anotadas, no puede prosperar.

Séptima.- Cargo relativo a la supuesta inexecutable del numeral 5 del artículo 139 de la ley 100, que confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar las normas que regulan los bonos pensionales.

Afirma el actor que según el inciso final del numeral 10 del artículo 150, no está permitido al Congreso conferir al Presidente de la República facultades extraordinarias para “Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”. Que, en consecuencia, no se podían conceder tales facultades para regular lo relativo a los bonos pensionales.

Este cargo no está llamado a prosperar porque, según el artículo 115 de la ley 100, los bonos pensionales no son recursos captados del público, sino recursos destinados a contribuir a la formación del capital que habrá de financiar las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones. Está obligada a expedir estos bonos la entidad pagadora de pensiones a la cual haya pertenecido el afiliado antes de entrar al régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, según el artículo 119 de la ley.

Los bonos pensionales, pues, no se expiden a cambio de recibir ahorros captados del público. Y como al manejo de éstos se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150, es claro que sí podían conferirse facultades extraordinarias para reglamentar tales bonos pensionales.

En conclusión, este cargo no prospera.

Octava.- Cargo relativo a la supuesta inexecutableidad del numeral 7 del artículo 139, que concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para revisar algunas cotizaciones sobre nómina.

El numeral 7 del artículo 139 de la ley 100 confiere facultades extraordinarias al Presidente de la República para “Revisar las cotizaciones sobre nómina, con excepción de las del ICBF, destinadas a actividades diferentes a las consagradas en esta ley, y de la pequeña empresa, rural o urbana”. Contra esta norma el actor esgrime dos argumentos: el primero, que no hay en ella unidad de materia con el tema de la ley 100; el segundo, que las “cotizaciones sobre nómina” son contribuciones parafiscales, que para establecer o modificarlas el Congreso no puede conferir facultades extraordinarias, por prohibirlo el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

En cuanto al primer argumento, basta leer el numeral acusado para entender que entre él y la ley 100 no hay la unidad de materia que exige el artículo 158 de la Constitución. No de otra manera puede interpretarse la expresión que trae la norma: “Revisar las cotizaciones sobre nómina... destinadas a actividades diferentes a las consagradas en esta ley...” Cotizaciones como las destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje -Sena-, las Cajas de Compensación, etc., que nada tienen que ver, como lo advierte la misma norma, con lo que es el tema de la ley 100.

De otra parte, tales cotizaciones sobre nómina son, sin duda, contribuciones parafiscales

para cuyo establecimiento no pueden concederse facultades extraordinarias, por prohibición del artículo 150, numeral 10, último inciso. Al respecto conviene anotar que la propia Corte ha definido que tal prohibición rige para todos los asuntos tributarios. Así, en la sentencia C-246 /95, del 1o. de junio de 1995, afirmó:

“Si ello es así, toda la función de disponer por vía legislativa sobre sujetos activos y pasivos de impuestos, hechos y bases gravables y tarifas, configura un todo, un conjunto inescindible exclusivamente a cargo del órgano colegiado de elección popular. Mal podría entenderse que la reserva cobijara apenas una fase de las atribuciones legislativas (la de creación o establecimiento de impuestos), dejando por fuera las demás (modificación, aumento, disminución, supresión, sustitución), que indudablemente están ligadas a la primera y determinan la política tributaria del Estado. Tal criterio dispersaría la responsabilidad y bifurcaría, sin razón ni técnica, las competencias en una de las materias más sensibles de la normatividad en el campo económico, con evidentes repercusiones sociales”.

Y concluyó:

“Se tiene, entonces, que el ámbito de los impuestos es, en toda su extensión y en la plenitud de su alcance, del dominio exclusivo del Congreso, por lo cual el Presidente de la República no puede solicitar facultades extraordinarias para ejercer funciones legislativas en ninguno de los momentos de la vigencia del impuesto, ni el Congreso se las puede otorgar. Y, si de hecho, ello tiene ocurrencia, los decretos que se dicten, como la propia ley de facultades, carecen de todo sustento constitucional”.

Además el numeral 7 que se analiza, al facultar al Presidente de la República para revisar estas contribuciones parafiscales, sin fijar “el sistema y el método para definir” los costos y beneficios, ni la forma de hacer su reparto, quebranta el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.

Por los dos motivos indicados, en consecuencia, será declarado inexecutable el numeral 7 del artículo 139 de la ley 100 de 1993.

Novena.- Cargo de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del numeral 2 del artículo 139.

El numeral 2 del artículo 139 faculta al Presidente de la República para determinar cuáles son las actividades de alto riesgo para la salud. Y el inciso segundo, demandado, le confiere facultad para “establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador y el trabajador, según cada actividad”.

Si se examina la norma acusada, es forzoso concluir que el cargo es infundado.

En primer lugar, no es exacto afirmar que el numeral segundo del art. 139 faculte al Gobierno para establecer una contribución parafiscal. En realidad las cotizaciones obligatorias a los Regímenes del Sistema General de Pensiones las establece el artículo 17 de la ley 100, al disponer en su inciso primero: “Durante la vigencia de la relación laboral deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los Regímenes del Sistema General de Pensiones por parte de los afiliados y empleadores, con base en el salario que aquéllos devenguen”.

El numeral 2 del artículo 139, en su inciso primero, se limita a facultar al Presidente de la República para “Determinar, atendiendo a criterios técnico- científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión”. Se trata, en síntesis, de definir cuáles son las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, para efectos de la liquidación de la cotización. Y la misma norma que confiere tal facultad agrega que “Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta ley, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes”.

Y si se repasan los artículos 18 a 24 de la misma ley 100, se encuentra que en ellos están definidas las bases para la fijación de las cotizaciones, el monto de las mismas, el ingreso base para su liquidación, etc.

La facultad conferida por el inciso segundo no va más allá de “establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador y del trabajador, según cada actividad”. Pero, hecha la determinación a que se refiere el inciso primero del numeral 2, el establecimiento de los puntos porcentuales adicionales se hace teniendo en cuenta los principios generales establecidos en los artículos 17 y siguientes de la ley 100 de 1993.

Como se ve, la norma acusada no faculta al Presidente de la República para establecer una

contribución parafiscal, ya creada por otras normas de la misma ley, por lo cual no quebranta el numeral 10 del art. 150 de la Constitución. Y tampoco quebranta el inciso segundo del art. 338 de la misma, porque en la norma sí se señalan el sistema y el método para definir costos y beneficios, la forma de hacer el reparto etc. Además, la norma acusada debe interpretarse en concordancia con los artículos 17 a 24 de la ley 100.

Por lo expuesto, no prospera este cargo.

Décima.- Los decretos con fuerza de ley que pudieran haberse dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la norma de la ley 100 que se declara inexecutable.

Al declararse inexecutable el numeral 7 del artículo 139 de la misma ley, la declaración tendría que extenderse, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, a los decretos con fuerza de ley dictados en ejercicio de las facultades extraordinarias que la norma inexecutable concedió.

Sin embargo, entre los decretos leyes acusados por el actor, no se encuentra ninguno dictado con base en el numeral 7 del artículo 139 que se declarará inexecutable. La Corte, por su parte, tampoco ha encontrado decretos tales. En consecuencia, como la Corte no puede decretar inexecutableidades en abstracto, si existiera algún decreto dictado con fundamento en la norma mencionada, la Corte fallaría en relación con él, en su oportunidad, tomando como punto de partida la presente sentencia.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero: Decláranse EXEQUIBLES los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993, salvo el numeral 7 del artículo 139 que se declara INEQUIBIBLE.

Segundo: ESTESE a lo resuelto en la sentencia C-255 de junio 7 de 1995, en relación con el numeral 5o. del artículo 248 de la ley 100 de 1993 y el decreto 1298 de 1994, dictado con

fundamento en dicho numeral.

Tercero: Decláranse EXEQUIBLES los decretos leyes 656, 1259,1281,1282, 1283, 1284, 1285, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1292, 1294, 1295, 1296, 1297, 1299, 1300, 1301, 1302, 1314 de 1994 dictados con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, en los artículos 139 y 248 de la ley 100 de 1993, pero sólo en lo que hace referencia a la exequibilidad de las normas que concedieron las facultades extraordinarias para su expedición.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-376/95

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Precisión (Aclaración de voto)

Así como la norma constitucional exige la precisión en cuanto a las facultades que se otorguen finalmente por la ley, lo natural es demandar que también sean precisas las facultades que el Presidente de la República solicita y que el Congreso, al resolver en ejercicio de su función, disponga si concede o no lo solicitado, de tal modo que podría disminuir las facultades pedidas y aun negar toda facultad, pero no podría agregar facultades que no le fueron solicitadas, así se trate de materias relacionadas, pues ello hace que se pierda de vista el concepto de la precisión, en estos casos necesario, y que se eluda la exigencia constitucional de que las facultades extraordinarias conferidas sean “las solicitadas” por el Gobierno.

RESERVA CONSTITUCIONAL (Aclaración de voto)

Estimo que la reserva constitucional se refiere a los proyectos de ley en su origen, cuando se tiene la plena autonomía política para resolver si es oportuno y adecuado presentar el proyecto en los términos en que se lleva. Cuando ya el proyecto, procedente de iniciativa diferente de la exigida, comienza a hacer tránsito en sus distintas etapas en el seno de las comisiones y las cámaras, el Ejecutivo es un poco “rehén” de los intereses políticos en juego y bien puede acontecer que el apoyo congresional a un proyecto que prohija tenga por precio la coadyuvancia de otro que no comparte o no juzga conveniente y que no proviene de su iniciativa pero que requeriría -según la doctrina sentada por la Corte- su visto bueno a posteriori para ser legitimado.

Ref.: Expediente D-740

Sentencia C-376 del 24 de agosto de 1995.

El suscrito magistrado aclara su voto en el asunto de la referencia en los siguientes sentidos:

1. Considero que la Corte ha debido absolver de modo mucho más contundente la inquietud central del demandante en cuanto al primer cargo que formula respecto de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República: ¿Puede el Congreso modificar el proyecto original presentado por el Ejecutivo, con el objeto de ampliar las facultades extraordinarias que allí se habían solicitado?

A mi juicio, tal interrogante debe responderse negativamente con toda claridad, para evitar zonas de penumbra a las que no debe dar lugar el juez de constitucionalidad.

Responder, como se hace en la sentencia, que las facultades solicitadas expresamente por el Gobierno “podrán ser modificadas por el Congreso, sin cambiar totalmente la materia sobre la cual versen” (subrayo) implica dejar indefinido el punto, pues no se indica un criterio que confiera certeza acerca del límite impuesto a la Rama Legislativa en la materia.

Así, no se sabe si adicionar, por ejemplo, dos o tres numerales dentro de un artículo que contempla diez temas objeto de facultades resulta constitucional o no.

Al parecer, lo que acepta el fallo es que tales adiciones o ampliaciones de las facultades extraordinarias inicialmente solicitadas son admisibles cuando no consagren autorizaciones “completamente ajenas a la solicitud”.

Mi apreciación al respecto es la de que, así como la norma constitucional exige la precisión en cuanto a las facultades que se otorguen finalmente por la ley, lo natural es demandar que también sean precisas las facultades que el Presidente de la República solicita y que el Congreso, al resolver en ejercicio de su función, disponga si concede o no lo solicitado, de tal modo que podría disminuir las facultades pedidas y aun negar toda facultad, pero no podría agregar facultades que no le fueron solicitadas, así se trate de materias relacionadas, pues ello hace que se pierda de vista el concepto de la precisión, en estos casos necesario, y que se eluda la exigencia constitucional de que las facultades extraordinarias conferidas sean “las solicitadas” por el Gobierno.

2. Como lo expresé en caso similar, relativo a las coadyuvancias que se presentan en el curso del proceso legislativo respecto de materias que son de la privativa iniciativa del Gobierno, también en este caso estimo que la reserva constitucional se refiere a los proyectos de ley en su origen, cuando se tiene la plena autonomía política para resolver si es oportuno y adecuado presentar el proyecto en los términos en que se lleva. Cuando ya el proyecto, procedente de iniciativa diferente de la exigida, comienza a hacer tránsito en sus distintas etapas en el seno de las comisiones y las cámaras, el Ejecutivo es un poco “rehén” de los intereses políticos en juego y bien puede acontecer que el apoyo congresional a un proyecto que prohija tenga por precio la coadyuvancia de otro que no comparte o no juzga conveniente y que no proviene de su iniciativa pero que requeriría -según la doctrina sentada por la Corte- su visto bueno a posteriori para ser legitimado.

En el caso de las facultades extraordinarias, no encuentro ninguna razón válida, a la luz de la Constitución, para permitir que, a partir de una solicitud elevada por el Gobierno, los miembros del Congreso le añadan otras, no pedidas, renunciando voluntariamente -en cuanto a ellas- a su responsabilidad legislativa y desconociendo una exigencia constitucional perentoria y clara.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado