COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/227/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/227/04
Expediente	—
Fecha	2004-03-08
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension Especial De Vejez De Madre O Padre Con Hijo Discapacitado
- Convencion Interamericana Sobre Los Discapacitados Sistema De Seguridad Social Para La Poblacion Discapacitada
- Juicio O Test De Igualdad
- Control Del Constitucionalidad Y Juicio De Igualdad
- Juicio De Igualdad
- Juicio De Igualdad En Pension Especial De Vejez De Madre O Padre Con Hijo Discapacitado

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: primero: Declarar INEXEQUIBLE la expresión “menor de 18 años”, contenida en el inciso II del parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003. Segundo: Declarar EXEQUIBLE el resto del inciso II del parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, en el entendido de que la dependencia del hijo con respecto a la madre es de carácter económico. Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ…

Texto completo

C-227-04 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-227/04 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Requisitos mínimos PENSION ESPECIAL DE VEJEZ DE MADRE O PADRE CON HIJO DISCAPACITADO -Antecedentes legislativos CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE LOS DISCAPACITADOS SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LA POBLACION DISCAPACITADA -Regulaciones JUICIO O TEST DE IGUALDAD -Importancia La importancia del juicio o test de igualdad radica en que intenta dar objetividad y previsibilidad a los exámenes de igualdad que realizan los tribunales sobre las normas. Ello permite, a su vez, que la ciudadanía pueda hacer un mejor seguimiento y un escrutinio más exacto de las decisiones de los jueces, tal como cabe hacerlo en relación con todas las autoridades públicas. Además, ofrece guías claras al legislador al momento de diseñar normas que establecen distinciones entre grupos de personas.

CONTROL DEL CONSTITUCIONALIDAD Y JUICIO DE IGUALDAD -Modalidades según grado de intensidad/ CONTROL DEL CONSTITUCIONALIDAD Y JUICIO DE IGUALDAD -Intensidad En su jurisprudencia, la Corte ha

sostenido que el control de constitucionalidad en general, y el juicio de igualdad en particular, adoptan diversas modalidades – leve, intermedio o estricto – según su grado de intensidad. En jurisprudencia más reciente la Corte ha reiterado la tesis según la cual la intensidad del control de constitucionalidad y del juicio de igualdad varía dependiendo de la materia objeto de la norma demandada y sus implicaciones, si bien en todo caso es necesario examinar las circunstancias concretas que configuran cada situación para determinar el nivel de intensidad del juicio al que ha de ser sometida una norma que es objeto de control de constitucionalidad.

JUICIO DE IGUALDAD -Pasos JUICIO DE IGUALDAD -Intensidad leve El juicio leve basta con que el fin buscado y el medio empleado no estén constitucionalmente prohibidos, y con que el medio escogido sea adecuado para el fin propuesto. Esta intensidad del juicio es aplicada, en principio, para examinar la constitucionalidad de medidas legislativas en materias económicas, tributarias o de política internacional. También se utiliza regularmente para aquellos casos en los que está de por medio una competencia específica que ha sido asignada constitucionalmente a un órgano constitucional, cuando se trata de analizar una norma preconstitucional que ha sido derogada pero aún surte efectos en el presente, o cuando del contexto normativo del artículo demandado no aparece prima facie una amenaza para el derecho en cuestión.

JUICIO DE IGUALDAD -Intensidad intermedia El juicio intermedio se ha aplicado por la Corte para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, cuando, por ejemplo, la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental o cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia. El juicio intermedio entraña que el examen de la norma sea más exigente. Así, en estos casos se requiere no solamente que el fin de la medida sea legítimo, sino que también sea importante, por cuanto promueve intereses públicos reconocidos por la Constitución o responde a problemas cuya magnitud exige respuestas por parte del Estado.

Además, en este nivel del juicio de igualdad es preciso que el medio no sea solamente adecuado, sino que sea efectivamente conducente apara alcanzar el fin que se persigue con la norma que es objeto del análisis de constitucionalidad.

JUICIO DE IGUALDAD -Intensidad estricta Cuando el análisis de constitucionalidad de la medida se realiza aplicando un juicio de igualdad estricto, el fin de la disposición, además de ser legítimo e importante, debe ser imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino además necesario, es decir, no puede ser remplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, el juicio estricto es el único que incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Este exige que los beneficios de adoptar la medida excedan claramente las restricciones que ella implica sobre otros principios y valores constitucionales.

JUICIO DE IGUALDAD -Procedencia de intensidad estricta La jurisprudencia ha precisado que el juicio estricto de igualdad procede, en principio: 1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa, tal como ocurre con aquellas que están basadas en las categorías prohibidas para hacer diferenciaciones que están relacionadas en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida afecta fundamentalmente a personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, a grupos marginados o discriminados, a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; 3) cuando aparece prima facie que la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental; y 4) cuando la medida que es examinada es creadora de un privilegio.

JUICIO DE IGUALDAD EN PENSION ESPECIAL DE VEJEZ DE MADRE O PADRE CON HIJO DISCAPACITADO -Intensidad intermedia JUICIO DE IGUALDAD- Intensidad de criterio diferenciador de la edad UNIDAD NORMATIVA- Integración PENSION ESPECIAL DE VEJEZ DE MADRE O PADRE CON HIJO DISCAPACITADO - Alcance del requisito de invalidez física o mental/ PENSION ESPECIAL DE VEJEZ DE MADRE

O PADRE CON HIJO DISCAPACITADO -Alcance del requisito de dependencia/ PENSION ESPECIAL DE VEJEZ DE MADRE O PADRE CON HIJO DISCAPACITADO - Finalidad / PENSION ESPECIAL DE VEJEZ DE MADRE O PADRE CON HIJO DISCAPACITADO -Rehabilitación debe continuar en el tiempo sin atender a la edad del hijo/ PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PENSION ESPECIAL DE VEJEZ DE MADRE O PADRE CON HIJO DISCAPACITADO -Inconstitucionalidad de la expresión “menor de dieciocho años” como límite para obtener el beneficio El inciso segundo del parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003 tiene como finalidad hacer posible que las personas menores de edad, afectadas por una invalidez física o mental, sean cuidadas por su madre o, en el caso de que ella hubiera fallecido y el padre tuviere la patria potestad, por su padre, acudientes que en este caso tienen derecho a la pensión especial de vejez. La Corte estima que es necesario precisar que la discapacidad física o mental que afecta al niño debe ser de tal entidad que le impida valerse por sí mismo, es decir que no le permita subsistir dignamente en forma autónoma, dado que lo hace, como lo dice la norma, inválido. Es decir, este beneficio no puede ser otorgado por causa de limitaciones ligeras o que no afecten de manera importante el desarrollo del niño. Por otra parte, la dependencia del niño inválido con respecto a la madre debe ser de tipo económico. Es decir, el requisito de la dependencia con respecto a la madre no se satisface con la simple necesidad afectiva o psicológica del niño de contar con la presencia, el cariño y el acompañamiento de su madre. No le cabe ninguna duda a esta Corporación que el apoyo de la madre es fundamental para los niños afectados por una discapacidad, pero para efectos de obtener el derecho a acceder a la pensión especial de vejez esta dependencia no es suficiente. Puesto que una de las metas esenciales del beneficio es la de facilitar la rehabilitación de los niños no es razonable que este proceso de recuperación se traumatice por el simple hecho de que el hijo llegue a la mayoría de edad. Si el fin de la norma es precisamente facilitar la rehabilitación del niño discapacitado, lo propio es que ese proceso de rehabilitación pueda continuar en el tiempo, sin considerar la edad del hijo, hasta que éste pueda culminar su proceso e integrarse a la sociedad.

La expresión “menor de 18 años” constituye una diferenciación que no permite que la norma estudiada sea efectivamente conducente para el fin para el que fue creada, pues obliga a la interrupción de los procesos de rehabilitación y no cubre a un sector de hijos afectados por invalidez y dependientes económicamente de su madre. Por ello, y debido a los vacíos que se presentan en el Sistema de Seguridad Social, se declarará que la expresión “menor de 18 años” vulnera el principio de igualdad y, por lo tanto, es inconstitucional.

SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LA POBLACION DISCAPACITADA - Afirmación de escasez de medios no puede reducirse a afirmaciones genéricas/ SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PENSIONAL -Afirmación de escasez de medios no puede reducirse a afirmaciones genéricas En los casos en los que se aduzca la escasez de medios para negar el acceso a un derecho a grupos vulnerables es necesario que la argumentación no se reduzca a afirmaciones genéricas acerca de la limitación de los recursos económicos. Cuando se trata de establecer diferenciaciones que comprometen los derechos de los grupos específicos más débiles de la sociedad, el Estado corre con la carga de la argumentación para demostrar específica y realmente que era efectivamente conducente establecer una determinada diferenciación.

DERECHOS PRESTACIONALES -Aplicación progresiva Referencia: expediente D-4792 Demandante: Nelson Ruiz Velásquez Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el inciso II (parcial) del parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003.

Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Bogotá, D. C., ocho (8) de marzo de dos mil cuatro (2004). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Nelson Ruiz Velásquez, demandó parcialmente el inciso II del parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA El texto de la disposición demandada es el siguiente: LEY 797 DE 2003 (enero 29) Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

El Congreso de Colombia DECRETA: (...) Artículo 9 (...) Parágrafo 4 °. (...) La madre trabajadora cuyo hijo menor de 18 años padezca invalidez física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez. Este beneficio se suspenderá si la trabajadora se reincorpora a la fuerza laboral. Si la madre ha fallecido y el padre tiene la patria potestad del menor inválido, podrá pensionarse con los requisitos y en las condiciones establecidas en este artículo.

(Se subraya lo demandado.) III. LA DEMANDA El demandante solicita declarar la inconstitucionalidad de la frase "menor de 18 años", contenida en el inciso II del parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, por ser violatorio de los artículos 1, 13, 42, 47, 48 y 49 de la Constitución Política.

Argumenta que la citada disposición desampara a "aquella persona que ya ha sobrepasado los dieciocho años (18) años de edad y aún depende de 'la madre trabajadora', es decir, aquel joven que cuenta con 'X' edad superior a los dieciocho (18) años y se encuentra estudiando a costas de su madre, o en el hogar de mantenido, por lo que depende, en todo el sentido de la palabra, de ella, a no verse protegido en el momento de padecer invalidez física o mental debidamente calificada, por consiguiente qué sería de ese joven al no ser cobijado por esta disposición (...) qué sería de aquel hijo que depende de su madre y sufre un accidente a sus diecisiete (17) o dieciocho (18) años de edad y sólo se le califica la invalidez física o mental después de varios años y habérsele practicado varios estudios científicos, etc., ya pasada la edad señalada en la legislación en estudio (dieciocho años)." Con base en lo anterior, precisa en relación con la norma acusada: "Por tal motivo, se puede decir que a aquella persona que sobrepasó los dieciocho (18) años de edad y aún depende de su señora madre, y por destino de la vida queda en invalidez física o mental, se le va a dar un trato desigual ante la ley, se le va a vulnerar un derecho constitucional y de los fundamentales como lo es el derecho a la igualdad ante la ley, porque para uno sí podrá su madre entrar a reclamar la pensión de vejez, mientras que para el otro la madre no podrá reclamar la pensión de vejez por ya tener una edad mayor de dieciocho años (18)". Complementa su argumento con una cita de la sentencia T-422 de 1992, sobre la proporcionalidad y legitimidad que deben tener los medios escogidos por el legislador respecto de los fines de la norma.

En cuanto a la protección de la familia sostiene: "la familia, a la luz de nuestra Constitución posee tres características importantísimas, desde el punto de vista del compromiso en el núcleo familiar, pero valga la pena resaltar la tercera, para no salirnos del enfoque pretendido, en cuanto al tema de estudio, que a la letra nos ha dicho a lo largo de la línea jurisprudencial "Crianza, educación de los hijos y hábitat común, destinada a encontrar en un compromiso nacido de la libertad, la tarea de sacar adelante a una familia"".

Por último resume su acusación con la siguiente afirmación: "sin necesidad de hacer un minucioso estudio, valga la pena decir que aquella persona que ha superado la edad de dieciocho (18) años, y por "x" motivo queda en invalidez bien sea física o mental y depende de su madre trabajadora, no va a poder ser protegida por nuestra legislación y se le va a dar un trato discriminatorio y diferente ante la ley, comparándola con la que tiene dieciocho (18) años de edad, encontrándose en las mismas condiciones".

IV. INTERVENCIONES 1. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO La apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho presentó argumentos para defender la constitucionalidad de la norma impugnada.

A su juicio, el demandante interpreta de manera equivocada la norma acusada. Por eso, en primer lugar, refuta la afirmación acerca de que la pensión especial de vejez se termina cuando el menor cumple 18 años. Al respecto expone que si se interpreta la norma en su conjunto se establece que "la madre continuará disfrutando de este derecho mientras el hijo 'permanezca en este estado', es decir, que solamente dejaría de reconocérsele la pensión cuando el hijo se recupere totalmente". Indica que esta conclusión se deriva del artículo 47 de la Constitución y de la expresión "hasta tanto permanezca en este estado", contenida en el mismo párrafo de la norma acusada. Por consiguiente, asevera que los hijos que padezcan invalidez física o mental debidamente calificada, sin importar la edad, se verán beneficiados por la pensión especial de vejez para su madre, siempre y cuando permanezcan en ese estado y su madre haya cotizado durante el período exigido.

Para terminar, señala que tampoco es cierta la afirmación del actor acerca de que el hijo mayor de 18 años que sufra una enfermedad o un accidente que le produzca invalidez física o mental no tiene derecho al beneficio de esta norma. Al respecto afirma: "En caso que el hijo mayor que sufra una enfermedad o accidente que lo deje en estado de indefensión, su madre, o a falta de ella su padre, tendrá el derecho a solicitar la pensión especial de vejez, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media." 2. MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL El apoderado del Ministerio de la Protección Social solicitó que la Corte dictara un fallo inhibitorio. Argumenta que el escrito del actor se limita a señalar las normas constitucionales violadas, sin precisar el sentido de la violación ni aportar razones para fundamentar su afirmación acerca de las vulneraciones, con lo cual la demanda, más que cuestionar la interpretación jurídica de las disposiciones legales, estaría cuestionando un problema de carácter social.

Aduce que, en general, la Ley 797 de 2003 persigue eliminar una serie de deficiencias e inequidades existentes en el sistema pensional, que obstaculizan su viabilidad. Por eso, afirma que esta ley tiene un amplio alcance solidario, puesto que la eliminación de estas deficiencias permitirá el funcionamiento sostenido del sistema de seguridad social.

Sobre la posible violación del artículo 1 de la Constitución, indica que el actor no fundamenta este señalamiento, con base en el cual deriva que esta norma desampara a los que siendo mayores de 18 años aún dependen de la madre.

Respecto de la posible vulneración del artículo 13 de la Constitución, advierte que el análisis de constitucionalidad de la norma debe hacerse en forma integral, "ya que ésta se enmarca dentro de un sistema que se fundamenta entre otros en la equidad y la solidaridad social (...) y fueron precisamente estos principios los que inspiraron al Legislador para expedir la Ley 797 de 2003." Añade que la norma "establece una diferenciación que (...) es objetiva y razonable y que no puede ser otra que garantizar el beneficio que otorga la ley, con un criterio de eficiencia, racionalización y austeridad en el gasto acorde con la política general del Estado en materia de pensiones." Además, precisa que ella se orienta a "garantizar y procurar el bienestar individual y colectivo, la dignidad humana y la solidaridad, prevaleciendo el interés general, es decir, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado que se concretan en la seguridad social integral de toda la población, incluyendo a los más débiles y vulnerables." 3. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público defendió la constitucionalidad de la norma demandada.

En primer lugar, el interviniente cita apartes de la exposición de motivos de los proyectos que se convertirían en la Ley 797 de 2003, extraídos de las Gacetas del Congreso 428 y 508 del 2002. De ellos infiere entonces que "el legislador colombiano, dentro de su potestad de configuración del Sistema de Seguridad Social, quiso consagrar un beneficio especial para las madres que en virtud de su situación personal deben dedicar su tiempo y esfuerzos a la atención de sus

hijos inválidos.” Por eso, destaca que la discusión legislativa se orientó a “crear un privilegio excepcionalísimo dentro del cual la condición del menor era de particular importancia”.

A continuación, advierte que aunque la demanda señala distintos artículos de la Constitución aparentemente infringidos, en realidad sólo sustenta el cargo en lo concerniente al principio de igualdad, con lo cual la demanda sufre de un vicio formal que impide su revisión en relación con las demás normas.

Defiende la constitucionalidad de la norma con el argumento de que la pensión especial de vejez establecida en este artículo tuvo en cuenta el deber de protección especial de la niñez, consagrado en el artículo 44 de la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por Colombia.

De otra parte, precisa que en las sentencias C-461/95, C-002/99 y C-088/99 esta Corte ha establecido que el legislador es competente para establecer regímenes especiales o excepciones al Régimen General de Pensiones, a través de los cuales se establece un trato diferenciado para favorecer a cierto grupo de personas. En este caso, “el trato diferenciado se funda en el hecho de que la situación de invalidez del hijo menor es sustancialmente diferente de la del hijo mayor. Durante los primeros años de su vida, el hijo inválido requiere de mayores atenciones de parte de su madre, quien podrá durante este periodo de su vida ofrecerle condiciones y capacitación que le permitan valerse por sí mismo”.

Añade que el legislador dispone de amplias facultades para establecer los requisitos de edad o tiempo de servicios exigidos para acceder a las prestaciones del Sistema Pensional, tal como lo reconoció la Corte en su sentencia C-126/ 95. Al respecto indica que en la norma demandada la calidad de menor de edad es una condición necesaria para que la madre del hijo inválido pueda acceder a este beneficio.

Asevera que lo que pretende el legislador es establecer, por primera vez en la historia legislativa, una protección especial en favor de las madres y los niños inválidos, siempre que éstos sean menores de edad. Este avance es de especial consideración, si se tienen en cuenta las limitaciones fiscales de la Nación y la facultad del legislador para ampliar progresivamente los derechos que genera el Sistema de Seguridad Social.

En ese sentido, afirma que “pretender extender este beneficio a otros grupos de personas, por muy loable que sea dicho propósito, excede la capacidad del Sistema de Seguridad Social para ofrecer beneficios al resto de la población y supera igualmente los propósitos iniciales del legislador”.

Por último, aunque considera ininteligible el argumento que expone el demandante sobre la protección a la familia, señala que esta disposición protege con creces esta institución, en la medida en que permite que la madre trabajadora acceda a la pensión sin importar su edad, para poder dedicarse al cuidado de su familia y, en especial, de su hijo menor de edad e inválido.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION El representante del Ministerio Público solicita que se declare la inexequibilidad de la expresión demandada.

En primer lugar, la Vista Fiscal considera que aunque la demanda señaló la inconstitucionalidad de la norma respecto de varias disposiciones constitucionales, solo argumentó en lo referente a la violación al artículo 13.

Luego, el concepto se dirige a establecer el objeto del beneficio especial contemplado en la norma, paso que considera indispensable para poder determinar si se presentó una vulneración al derecho de igualdad. Al respecto afirma que el fin de la norma no es proteger a la mujer trabajadora que tiene a su cargo un hijo afectado por discapacidad física o mental, pues ello implicaría conservar el estereotipo cultural según el cual la mujer es la principal responsable del cuidado de los hijos y, por lo tanto, es a quien corresponde principalmente brindar cuidado, amor, educación y atención a los niños. Tampoco constituye el objeto de la norma la protección exclusiva de los menores de edad en general, pues la protección está condicionada a que el menor sufra de invalidez física o mental, y a que permanezca en este estado.

Así, concluye que el objetivo que persigue la ley es “la superación de las circunstancias de debilidad manifiesta a que se ven reducidos quienes padecen una minusvalía física o psíquica y dependen para su manutención de sus padres. Luego, como tal circunstancia puede ser predicable de un menor de edad como de un adulto que padezca una minusvalía de carácter absoluto, la restricción de la edad que es cuestionada en el presente proceso deviene en discriminatoria. Ello es así, por cuanto no hay justificación alguna para que un mayor de dieciocho (18) años que padezca de invalidez física o mental, debidamente calificada, sea excluido de la posibilidad de ser atendido por sus padres de los cuales depende, al no concedérseles a éstos el beneficio laboral aquí comentado.” Aclara que hace referencia a los casos de mayores inválidos cuya invalidez tenga carácter absoluto, es decir, que padezcan un tipo de invalidez que no les permita valerse por sí mismo, ni siquiera en un grado mínimo, esto es, que dicha invalidez sea de un grado tal que la presencia del padre o de la madre resulte indispensable para que el inválido pueda desarrollar las más elementales actividades físicas o mentales.” Plantea la Vista Fiscal que excluir de este beneficio laboral a los padres y madres de un inválido adulto que no puede valerse por sí mismo y, por tanto, requiere de los continuos cuidados de sus padres, es constitucionalmente injustificable, por cuanto carece de razonabilidad y proporcionalidad, “toda vez que siendo semejantes las dos situaciones, la del menor inválido y la del adulto inválido absolutamente, no se encuentra razón alguna ni fundamento objetivo para proporcionarle a los padres del primero dicho beneficio y negárselo a los padres del segundo.” Anota que la restricción de la edad no tiene en este caso ninguna relevancia jurídico- constitucional, e incluso se convierte en “un factor de discriminación negativa por carecer de justificación, si se tiene en cuenta la finalidad tuitiva de la norma, pues es de tener en cuenta que en términos de debilidad manifiesta la situación de un adulto inválido absoluto puede ser en muchos casos más grave que la de un niño inválido relativo, y demandar por ello mayor atención y dedicación del padre o de la madre del cual o de la cual dependa.” Por consiguiente, el concepto del Procurador concluye que “el trato especial de la norma ha de hacerse extensivo a quienes padezcan de invalidez absoluta, independientemente de su edad y del género de sus padres, en tanto la protección especial es igualmente requerida cuando medie la dependencia de uno u otro.” VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS Competencia De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Análisis de los argumentos expuestos por el demandante. Admisibilidad del argumento basado en la igualdad. 1. El representante del Ministerio de Protección Social afirma que la demanda es inepta y que, por lo tanto, esta Corporación debe dictar un fallo inhibitorio. A su vez, en los conceptos del Ministerio Público y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se manifiesta que el actor solamente sustentó la acusación acerca de la violación del principio de igualdad. Por eso, antes de analizar los problemas jurídicos que surgen de la demanda, la Corte debe entrar a determinar si los cargos formulados por el actor son idóneos, para establecer si es procedente pronunciarse de fondo en relación con la presente demanda. Al respecto es importante mencionar que esta Corporación ha señalado, en forma reiterada, que las demandas de inconstitucionalidad deben exponer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

[1] 2. En su escrito, el actor refiere el caso de las personas que cumplen con las mismas condiciones de invalidez física o mental, pero han superado el límite de edad indicado en la norma, 18 años, razón por la cual su madre no puede acceder a la pensión especial de vejez que se consagra en el artículo parcialmente demandado. Argumenta entonces que el artículo demandado es inconstitucional “toda vez que desampara aquella persona que ya ha sobrepasado los dieciocho años de edad y aún depende de la madre trabajadora, es decir, aquel joven que cuenta con ‘x’ edad superior a los dieciocho años y se encuentra estudiando a costas de su madre o en el hogar de mantenido, por lo que depende, en todo el sentido de la palabra, de ella, a no verse protegido en el momento de padecer invalidez física o mental debidamente calificada...” Este argumento es posteriormente ampliado cuando advierte “qué sería de aquel hijo que depende de su madre y sufre un accidente a sus diecisiete (17) o dieciocho (18) años de edad y solo se le califica la invalidez física o mental después de varios años...” y luego es reiterado con frases similares en los folios 4 y 6 de la demanda.

Posteriormente, el actor se refiere específicamente a la vulneración del artículo 13 de la Constitución: “Por tal motivo, se puede decir que a aquella persona que sobrepasó los dieciocho (18) años de edad y aún depende de su señora madre, y por destino de la vida queda en invalidez física o mental, se le va a dar un trato desigual ante la ley, se le va a vulnerar un derecho constitucional y de los fundamentales como lo es el derecho a la igualdad ante la ley, porque para uno sí podrá su madre entrar a reclamar la pensión de vejez, mientras que para el otro la madre no podrá reclamar la pensión de vejez por ya tener una edad mayor de dieciocho años (18)”.

Del párrafo anterior y del contenido general de la argumentación se deduce que el actor manifiesta con claridad y especificidad una situación desigual para casos que, a su juicio, deberían recibir un trato semejante. Además, su exposición se basa en una premisa cierta, cual es la de que los padres de personas mayores de edad que se encuentren en estado de invalidez física o mental no pueden acceder a este beneficio pensional. También es pertinente y suficiente el argumento , en tanto que de demostrarse el trato desigual la norma sería susceptible de ser declarada inconstitucional. Dado que la acción de inconstitucionalidad tiene un carácter público e informal, los argumentos del actor en relación con la violación del principio de igualdad son suficientes para concluir que él formuló un cargo que expone razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes en contra de la disposición demandada.

3. Sin embargo estos mismos requisitos no son cumplidos en los cargos restantes. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que para que las acciones de inconstitucionalidad sean estudiadas de fondo es necesario que: 1.) señalen las normas constitucionales que se consideren infringidas; 2.) expongan el contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñen con las normas demandadas, pues no basta con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido, y 3.) presenten las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución. En este sentido, las razones presentadas deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

En el caso de la supuesta inconstitucionalidad de la norma respecto del artículo 1 de la Constitución Política, el actor se limita a transcribir un aparte de la Sentencia T-570 de 1992 que señala que el Estado Social de Derecho está fundado sobre el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad entre las personas. Esta exposición no ofrece ningún argumento que relacione el aparte jurisprudencial invocado con los motivos de inconstitucionalidad de la norma frente al artículo 1 de la Constitución. De este modo, dado que el escrito de demanda carece absolutamente de un argumento que explique la violación en que incurre la norma frente a este artículo no se procederá a estudiar este cargo.

La acusación que presenta el actor frente a la posible violación del artículo 42 de la Constitución Política tampoco cumple con los requisitos mencionados para proceder a su estudio. Señala el único párrafo dedicado a fundamentar la acusación: “la familia, a la luz de nuestra Constitución posee tres características importantísimas, desde el punto de vista del compromiso en el núcleo familiar, pero valga la pena resaltar la tercera, para no salirnos del enfoque pretendido, en cuanto al tema de estudio, que a la letra nos ha dicho a lo largo de la línea jurisprudencial “Crianza, educación de los hijos y hábitat común, destinada a encontrar en un compromiso nacido de la libertad, la tarea de sacar adelante a una familia””.

Como se observa, el argumento resulta vago y completamente indeterminado, pues en ningún momento se explica en la demanda cuál es la relación entre todo lo que el actor señala acerca de la familia y el hecho de que los padres de hijos inválidos mayores de edad no puedan acceder a la pensión especial de vejez.

Por último, debe mencionarse que en el capítulo de la demanda en el que se desarrollan las acusaciones acerca de la violación de la Constitución, no se hace referencia al contenido de los artículos 47 y 49 de la Constitución Política - que aluden, respectivamente, a la obligación del Estado de adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social

para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, y a la carga que tiene el Estado respecto a la atención de la salud y el saneamiento ambiental.

4. Por consiguiente, dado que en la demanda sí se argumentó debidamente la posible violación del artículo 13 constitucional, que consagra el principio de igualdad, y que los demás cargos carecen de los requerimientos mínimos, la Corte procede al estudio de fondo del precepto demandado a fin de determinar si éste es violatorio del derecho a la igualdad, por excluir de su ámbito de aplicación a las madres trabajadoras de personas con invalidez física o mental que sean mayores de edad. Los demás artículos mencionados solo serán analizados en la medida en que sean relevantes para absolver el cargo de igualdad.

El problema jurídico que se plantea 5. Se trata de establecer si la expresión “mayor de 18 años”, contenida en el inciso segundo del parágrafo 4 del Artículo 9 de la Ley 797 de 2003, viola el principio de igualdad, contemplado en el artículo 13 de la Constitución, por cuanto no permite que accedan a la pensión especial de vejez las madres trabajadoras de personas mayores de 18 años que sufran una discapacidad física o mental.

El actor considera que la expresión “mayor de 18 años”, incluida en el inciso segundo del parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, es violatoria del derecho constitucional a la igualdad de aquellas personas que son mayores de edad y padecen una invalidez física o mental debidamente calificada. Lo anterior, por cuanto sus madres – o a falta de ellas, sus padres - no pueden acceder a la pensión especial de vejez creada mediante la Ley 797 de 2003. De esta manera, esas personas se encontrarían en una situación de desventaja frente a aquéllas que tienen las mismas condiciones físicas o mentales, pero son menores de edad, condición que les permite a sus madres – o a falta de ella, sus padres – acceder a ese beneficio pensional para poder dedicarse al cuidado de sus hijos.

También el Procurador General de la Nación considera que la norma acusada vulnera el principio de igualdad. Puesto que la situación del menor discapacitado y la del adulto discapacitado absolutamente es idéntica, no tiene ninguna justificación objetiva que los padres del segundo no puedan acceder a la pensión especial de vejez.

Como se observa, el actor y el Procurador ponen en relación dos grupos con iguales características, que sólo se diferencian respecto de la edad. En efecto, los dos grupos de personas padecen de una discapacidad física o mental, debidamente calificada, y dependen de sus madres – o de sus padres, a falta de ellas. Además, sus madres han cotizado al Sistema General de Pensiones al menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez. Así, el problema jurídico que abordará la Corte es el siguiente: ¿viola el artículo 13 de la Constitución una norma que clasifica las personas con “invalidez física o mental” en mayores y menores de 18 años, con el fin de que sólo las madres trabajadoras de los menores puedan acceder al beneficio de recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad si se reúnen las demás condiciones fijadas en la ley? El origen y el sentido del inciso dentro del cual se encuentra la norma demandada 6. La interviniente en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho afirma en su escrito que la demanda se fundamenta en una lectura equivocada de la norma acusada. Ella estima que el beneficio de la pensión especial de vejez no termina cuando el hijo discapacitado alcanza la mayoría de edad, siempre y cuando él permanezca en el mismo estado y dependa de su madre. Además, asevera que este beneficio también se extiende a los hijos mayores de 18 años que sufren una enfermedad o accidente que les produce una discapacidad física o mental, a partir de la cual pasan a depender de su madre.

La Corte considera que sí es claro que la norma no incluye como beneficiarios a las personas mayores de 18 años que se encuentran discapacitados física o mentalmente y dependen de su madre. Pero al mismo tiempo admite que, ciertamente, el inciso dentro del cual se encuentra la norma acusada es ambiguo. Su lectura no permite llegar a una conclusión precisa acerca de si el beneficio se concede únicamente para las madres trabajadoras con hijos discapacitados que no han llegado

a la mayoría de edad o si este beneficio se puede extender en el tiempo luego de que los niños hayan superado los 18 años, siempre y cuando permanezcan en ese estado y continúen dependiendo de la madre.

Por lo anterior, antes de entrar a hacer el análisis acerca de si la diferenciación que el legislador incorporó en la norma acusada se ajusta a la Constitución, es preciso establecer cuál es el sentido del inciso dentro del cual se encuentra la disposición. Para ello se habrá de recurrir a sus antecedentes legislativos 7. La norma cuya constitucionalidad se cuestiona surge de un proyecto de ley presentado por la senadora Flor Modesta Gnecco. El proyecto es el 98 de 2002 –Senado, "por la cual se reforma el artículo 33 del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993", disposición que precisa los requisitos para acceder a la pensión de vejez. El propósito del proyecto era establecer un régimen especial para acceder a la pensión de vejez para las madres trabajadoras de niños afectados por una discapacidad física o mental. La parte pertinente del proyecto original rezaba:

"La madre trabajadora cuyo hijo menor de 18 años padezca minusvalía física o mental, debidamente diagnosticada por la EPS a la cual se encuentre afiliada, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones un mínimo de 1.000 semanas. Si la madre ha fallecido y el padre tiene la patria potestad del menor inválido, podrá pensionarse en las condiciones establecidas en este artículo." En la exposición de motivos que acompañó a la presentación del proyecto se justificaba la creación de esta pensión especial de vejez de la siguiente manera:

[2] " Este proyecto de ley fue concebido en beneficio de la madre trabajadora responsable de la manutención de un hijo menor de edad minusválido, con objeto de facilitar la rehabilitación, cuidados y atención que requiere el niño deficiente o discapacitado en orden a proporcionarle una digna calidad de vida en el interior de su núcleo familiar, bajo la efectividad de los derechos contemplados en los artículos 13, 44 y 47 del ordenamiento constitucional, a saber: la protección especial que debe dar el Estado a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta; la protección de los derechos fundamentales de los niños, los cuales tienen prevalencia sobre los derechos de las demás personas; y la atención especializada que debe prestar el Estado para la rehabilitación e integración social de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos " (...) "(...) la iniciativa que se somete a consideración del Congreso de la República tiene por objeto desarrollar lo dispuesto en los art. 13, 44 y 47 de la Constitución Política, a fin de darles un tratamiento diferente en materia de pensiones a aquellas madres de menores minusválidos que hayan cotizado para efectos de pensión un mínimo de 1.000 semanas, con la finalidad de que puedan suplir las deficiencias de sus hijos que se encuentran limitados por carecer de la capacidad física o mental suficiente que les permita desenvolverse íntegramente como sus semejantes .

"Para poder reconocer a las madres de los niños minusválidos en forma especial la pensión de vejez a cualquier edad, el Régimen General de Pensiones se sujetará a dos presupuesto fundamentales:

"1. Haber cotizado en cualquier tiempo 1.000 semanas al Sistema General de pensiones "2. Ser responsable del cuidado de un hijo menor de edad que como consecuencia de una discapacidad o deficiencia, bien sea física o mental, se le considere como minusválido, y que como tal, requiera tratamiento para su rehabilitación e integración social. Esta condición de invalidez debe ser debidamente comprobada de conformidad con la especificidad del problema y la historia clínica del menor afectado, mediante un diagnóstico clínico de carácter técnico o científico, expedido por la Empresa Promotora de Salud a la que se encuentre afilada la madre.

"(...) "Para efectos de determinar la importancia del amparo que demanda la población infantil minusválida en Colombia, se tendrán en cuenta las normas constitucionales y legales vigentes, en armonía con aquellos convenios y tratados que hacen parte del bloque de constitucionalidad, en los cuales se contempla de manera específica la protección, cuidado y asistencia necesaria que se debe dar a los niños menores que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y a sus

padres como los directos responsables de la atención que su condición de menor requiere, tomando como base el alcance de las obligaciones que surgen para el Estado social de derecho cuando se encuentra frente a estas circunstancias.

“(...) “Notables autores que han abordado el tema de la población infantil discapacitada en lo que atañe a la importancia de la atención que brindan los padres a sus hijos lisiados, siempre coinciden en que la preocupación y el amor de los progenitores es un elemento fundamental para el bienestar, desarrollo y rehabilitación del menor minusválido. Muchas veces se ha dicho que ‘la mejor enfermera del niño que padece afecciones de salud es la madre .’ “Al respecto, el reconocido médico Glenn Doman en su obra ‘Qué hacer por su niño con lesión cerebral?’ (edit. Diana, México, 1977), refiriéndose a algunos notables avances logrados en relación con los niños discapacitados reconoce: ‘ ¿Quién logró tales milagros, si se les puede calificar así, en la década de los años setenta? Fueron los padres quienes lo lograron, y en casa.

Los padres, esas personas en general ignoradas, en ocasiones despreciadas, con frecuencia tratadas con aire condescendiente y casi nunca creídas, aplicaron en casa el tratamiento que llevó a un niño de la desesperación a la esperanza, de la parálisis a caminar, de la ceguera a la lectura, de un coeficiente intelectual de 70 a uno de 140, del silencio al habla. Los padres.’ “(...) “En consideración al desgaste personal, físico, psicológico y anímico que le impone el cuidado de un hijo minusválido a la madre trabajadora, quien de manera ejemplar distribuye su tiempo para atender las obligaciones laborales simultáneamente con la atención y cuidado de su hijo discapacitado, es apenas justo que reciba la pensión una vez cumpla 1000 semanas de trabajo, como legítimo reconocimiento a esta loable labor, además, para que pueda cumplir con el objetivo que motivó este proyecto de ley cual es dedicarse de tiempo completo a velar por las necesidades y rehabilitación de su desvalido hijo, en aras de mejorar la situación personal, familiar y social que con absoluta seguridad los aqueja.

“(...) “En síntesis, ante todo lo expuesto, no queda duda que la protección, el bienestar mental y físico de los menores minusválidos de nuestra nación, debe convertirse en uno de los principales fines sociales del Estado, por lo que se pretende que de la misma forma en que se ha reconocido regímenes especiales para determinados sectores laborales, con mayor justicia y equidad merecen este tratamiento las madres trabajadoras de los niños incapaces y de contera sus hijos discapacitados, en virtud de lo cual aspiramos que con la iniciativa que hoy se presenta a consideración del Congreso, quede regulada la obligatoriedad del Estado sobre este aspecto fundamental, haciéndose necesario modificar el artículo 33 del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993.” El proyecto de ley 98 de 2002- Senado fue acumulado, junto con otros proyectos, a los proyectos de ley 056 de 2002 – Senado y 055 de 2002 – Cámara, “por la cual se define el sistema de protección social, se prevén algunos programas contra el riesgo del desempleo, se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales.” Estos dos últimos proyectos habían sido presentados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Salud encargado de la cartera del Trabajo y Seguridad Social.

En la ponencia para primer debate, en sesiones conjuntas, al proyecto de ley 056 de 2002 – Senado y 055 de 2002 – Cámara, y a los proyectos acumulados, presentada por varios senadores y representantes a la Cámara, se aceptó la proposición contenida en el proyecto 98.

[3] En la ponencia se expresa que se aprueba esa propuesta, “dado que fue concebida en beneficio de la madre trabajadora responsable de la manutención de un hijo menor de edad minusválido, con el objeto de facilitar la rehabilitación, cuidados y atención que requiere el niño deficiente o discapacitado en orden a proporcionarle una digna calidad de vida al interior de su núcleo familiar.” [4] Importa aclarar que en el trámite legislativo se introdujeron distintas modificaciones a la propuesta. Entre ellas cabe destacar las de que la pensión especial de vejez tendría vigencia siempre y cuando: 1) el niño permaneciera discapacitado física o mentalmente y continuara dependiendo de su madre, y 2) la madre no se reincorporara nuevamente a la fuerza de trabajo.

8. Como se ve, desde la misma exposición de motivos del proyecto de ley se tenía claro el propósito de limitar el beneficio a las madres de los niños discapacitados menores de 18 años. Por ello, en la exposición de motivos se manifiesta que la propuesta se fundamenta, entre otros, en el artículo 44 de la Constitución y, además, se hace referencia frecuente a los tratados internacionales suscritos por Colombia y a la jurisprudencia constitucional que recalcan la importancia de brindar una protección especial a los niños.

Además, el objetivo del beneficio era brindarle a las madres la posibilidad de que pudieran suplir las carencias de sus hijos limitados física o mentalmente, que les impedían desenvolverse íntegramente como sus coetáneos. Esa asistencia maternal apunta, por un lado, a cubrir las necesidades o insuficiencias del niño, y por el otro, a prestarle toda la ayuda necesaria para seguir el tratamiento aconsejado, con miras a una posible rehabilitación e integración social.

Lo anterior significa que el inciso dentro del cual se encuentra la expresión demandada se aprobó desde la perspectiva de que el niño con una discapacidad debidamente acreditada requería de los cuidados especiales de su madre para suplir sus insuficiencias y, en un caso dado, poder recibir el tratamiento que le proporcionara las posibilidades de superar sus limitaciones e integrarse socialmente.

La pensión especial de vejez constituye un elemento más del conjunto de prestaciones contempladas en el Sistema de Seguridad Social a favor de la población discapacitada 9. El beneficio contemplado en el inciso bajo análisis se enmarca dentro de una serie de disposiciones existentes en el sistema de seguridad social colombiano, que tienen por fin establecer prestaciones especiales para las personas discapacitadas. De esta manera, la pensión especial de vejez para las madres trabajadoras con hijos afectados por una invalidez se suma a otras prestaciones ya existentes dentro del sistema de seguridad social, las cuales se han ido creando paulatinamente dentro del sistema jurídico colombiano, y a las que habrán de sumarse todavía más, en aplicación de las normas constitucionales y las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia al suscribir tratados como la Convención Interamericana sobre los Discapacitados, aprobada en Colombia mediante la Ley 762 de 2002.

Dentro del sistema de seguridad social colombiano cabe destacar distintas regulaciones dirigidas a favorecer a las personas afectadas por una discapacidad. Así, la Ley 100 de 1993 incorpora diferentes disposiciones destinadas a garantizarles a las personas discapacitadas atención en salud y acceso a las pensiones.

10. Con respecto a la salud, el numeral 2 del literal a) del artículo 157 prevé que las personas discapacitadas se encuentran dentro de los grupos que deben ser preferidos en el momento de asignar subsidios en salud. Esta disposición, junto con el artículo 213 de la misma ley, ha conducido a que en el artículo 7 del acuerdo 244 de 2003 del CNSSS se disponga que cuando las alcaldías y gobernaciones elaboren la lista de potenciales beneficiarios del régimen subsidiado deben tener en cuenta dentro de los criterios de priorización a la población discapacitada que ha sido identificada mediante la encuesta Sisben.

Además, en el artículo 8 se establece que se aceptará como núcleo familiar a los hijos mayores de 18 años con incapacidad permanente certificada.

De otra parte, el artículo 206 dispone que el régimen contributivo reconocerá las incapacidades derivadas de enfermedad general, mientras que las generadas por enfermedad profesional o accidente de trabajo serán reconocidas por las entidades promotoras de salud, con cargo a los recursos destinados a dichas contingencias en el respectivo régimen. La atención de las enfermedades profesionales y de los accidentes de trabajo, así como el pago de las indemnizaciones por esa causa, están reguladas en el decreto ley 1295 de 1994, reformado por la Ley 776 de 2002.

La Ley 100 de 1993 contempla también que los afiliados al Sistema de Seguridad Social tienen derecho al cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos y a la indemnización por incapacidad permanente cuando han sido víctimas de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito. Además, el decreto extraordinario 663 de 1993, que regula el seguro

obligatorio de daños corporales en accidentes de tránsito –SOAT-, contempla algunos beneficios en materia de atención médica y de indemnización por incapacidad permanente para las personas que no están afiliadas al Sistema de Seguridad Social. Igualmente, la Ley 418 de 1997, y las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, que han prorrogado la vigencia de aquélla en el tiempo, contemplan algunos beneficios para las víctimas de actos terroristas.

11. De otra parte, con el objeto de proteger a las personas discapacitadas, se han creado la pensión de invalidez por riesgo común y la pensión de invalidez por riesgo profesional. El artículo 39 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003, determina los requisitos especiales para acceder a una pensión de invalidez por riesgo común, mientras que el artículo 40 dispone cómo se liquida el monto de este tipo de pensiones. La reglamentación de las pensiones de invalidez por riesgo profesional fue efectuada a través del decreto ley 1295 de 1994, reformado por la Ley 776 de 2002.

[5] De la misma forma, el D.L. 2070 de 2003 dispone normas especiales acerca de las pensiones de invalidez para los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Sobre este decreto es importante manifestar que en distintos apartes del mismo se establece que el monto de la pensión se aumentará en un porcentaje determinado en el caso de que el pensionado por invalidez “requiera del auxilio de otra persona para realizar las funciones elementales de su vida.” 12.

Finalmente, la Ley 361 de 1997, “por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”, contempla una serie de normas destinadas a prevenir las discapacidades; a garantizar el acceso a la educación, facilitar la rehabilitación, promover el bienestar social y favorecer la integración laboral de los discapacitados; y a promover el acceso de los discapacitados a los medios de transporte, a las comunicaciones y a las instalaciones físicas abiertas al público. Sobre este punto interesa anotar que el artículo 18 de la ley establece que toda persona afectada por una limitación tiene derecho a “seguir el proceso requerido para alcanzar sus óptimos niveles de funcionamiento psíquico, físico, fisiológico, ocupacional y social”, para lo cual el Gobierno Nacional debe establecer los mecanismos para ofrecer los programas y servicios de rehabilitación necesarios, todo ello sin perjuicio de las obligaciones de las empresas promotoras de salud y las administradoras de riesgos profesionales. Además, el artículo 19 prescribe que el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado debe incluir los servicios de tratamiento y rehabilitación de la población con limitaciones.

El juicio de igualdad que aplicará en este caso la Corte 13. La importancia del juicio o test de igualdad radica en que intenta dar objetividad y previsibilidad a los exámenes de igualdad que realizan los tribunales sobre las normas. Ello permite, a su vez, que la ciudadanía pueda hacer un mejor seguimiento y un escrutinio más exacto de las decisiones de los jueces, tal como cabe hacerlo en relación con todas las autoridades públicas. Además, ofrece guías claras al legislador al momento de diseñar normas que establecen distinciones entre grupos de personas.

En su jurisprudencia, la Corte ha sostenido [6] que el control de constitucionalidad en general, y el juicio de igualdad en particular, adoptan diversas modalidades – leve, intermedio o estricto – según su grado de intensidad. En jurisprudencia más reciente [7] la Corte ha reiterado la tesis según la cual la intensidad del control de constitucionalidad y del juicio de igualdad varía dependiendo de la materia objeto de la norma demandada y sus implicaciones, si bien en todo caso es necesario examinar las circunstancias concretas que configuran cada situación para determinar el nivel de intensidad del juicio al que ha de ser sometida una norma que es objeto de control de constitucionalidad.

De otra parte, las jurisprudencias nacional, comparada e internacional desarrollan generalmente el juicio en tres pasos: 1. el análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3.

el análisis de la relación entre el medio y el fin. Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un examen estricto, intermedio o leve.

Así, por ejemplo, en el juicio leve basta con que el fin buscado y el medio empleado no estén constitucionalmente prohibidos, y con que el medio escogido sea adecuado para el fin propuesto.

Esta intensidad del juicio es aplicada, en principio, para examinar la constitucionalidad de medidas legislativas en materias económicas, tributarias o de política internacional. También se utiliza regularmente para aquellos casos en los que está de por medio una competencia específica que ha sido asignada constitucionalmente a un órgano constitucional, cuando se trata de analizar una norma preconstitucional que ha sido derogada pero aún surte efectos en el presente, o cuando del contexto normativo del artículo demandado no aparece prima facie una amenaza para el derecho en cuestión.

Por su parte, el juicio intermedio se ha aplicado por la Corte para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, cuando, por ejemplo, la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental o cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia.

El juicio intermedio entraña que el examen de la norma sea más exigente. Así, en estos casos se requiere no solamente que el fin de la medida sea legítimo, sino que también sea importante, por cuanto promueve intereses públicos reconocidos por la Constitución o responde a problemas cuya magnitud exige respuestas por parte del Estado. Además, en este nivel del juicio de igualdad es preciso que el medio no sea solamente adecuado, sino que sea efectivamente conducente apara alcanzar el fin que se persigue con la norma que es objeto del análisis de constitucionalidad.

Finalmente, cuando el análisis de constitucionalidad de la medida se realiza aplicando un juicio de igualdad estricto, el fin de la disposición, además de ser legítimo e importante, debe ser imperioso. El medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino además necesario, es decir, no puede ser remplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, el juicio estricto es el único que incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Este exige que los beneficios de adoptar la medida excedan claramente las restricciones que ella implica sobre otros principios y valores constitucionales.

La jurisprudencia ha precisado que el juicio estricto de igualdad procede, en principio: 1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa, tal como ocurre con aquellas que están basadas en las categorías prohibidas para hacer diferenciaciones que están relacionadas en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida afecta fundamentalmente a personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, a grupos marginados o discriminados, a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; 3) cuando aparece prima facie que la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental; y 4) cuando la medida que es examinada es creadora de un privilegio.

14. La norma que se analiza establece beneficios para los menores de edad discapacitados. De esta forma, la norma desarrolla en este aspecto los mandatos constitucionales contenidos en el artículo 13 – que dispone que recibirán una protección especial las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta; en el artículo 42 – que prescribe que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y que el Estado y la sociedad garantizan su protección integral; en el artículo 44 – que establece los derechos de los niños y que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral; y en el artículo 47, que preceptúa que el Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. De igual manera, con la norma se da cumplimiento a obligaciones internacionales suscritas por el Estado colombiano en distintos tratados internacionales de derechos humanos.

[8] Por lo anterior, el establecimiento de esta “prestación especial y novedosa”, de este “privilegio excepcionalísimo”, como lo califica el escrito del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no genera mayores problemas constitucionales si se lo analiza en relación con las madres trabajadoras que no tienen hijos discapacitados que dependan de ellas y que, por lo tanto, no pueden acceder a la pensión especial de vejez. Ello, por cuanto este beneficio especial se otorga a niños

con un alto grado de vulnerabilidad, con el objeto de que sus madres trabajadoras puedan compensar mediante el cuidado personal sus insuficiencias y colaborarles en el proceso de rehabilitación.

Sin embargo, la norma bajo examen establece diferencias entre las personas discapacitadas para poder acceder al beneficio. Así, tal como afirman el actor y la Vista Fiscal, la norma contempla que el beneficio es aplicable únicamente para los discapacitados que son menores de edad. Esto significaría que los discapacitados que ya son mayores de edad no pueden favorecerse con esta prestación y que aquéllos que la reciben habrán de perder el beneficio en el momento en que alcancen la mayoría de edad. Precisamente, esa diferenciación es la que es acusada de inconstitucional.

La Corte estima que en esta oportunidad el examen de igualdad debe realizarse según las exigencias del juicio intermedio. En este caso la norma afecta a un grupo de personas discapacitadas. Ello podría llevar a pensar que el examen debía ser estricto, por cuanto afecta a un grupo poblacional especialmente vulnerable, que ha sido discriminado y marginado tradicionalmente y que, por consiguiente, es considerado constitucionalmente como un sector que requiere protección especial. Sin duda, el juicio habría de ser estricto si se utilizara la categoría de la discapacidad para establecer clasificaciones no favorables para las personas con limitaciones físicas o mentales. Sin embargo, eso no es lo que ocurre en esta ocasión. Por el contrario, la norma establece un tratamiento preferencial para que las madres trabajadoras con hijos discapacitados puedan acceder a la pensión especial de vejez y, con ello, atender en mejor forma a sus hijos.

En este caso, el criterio diferenciador es el de la edad. Sobre este criterio ya expuso la Corte que debe ser examinado en cada situación concreta para determinar el tipo de juicio al que debe ser sometida la norma acusada. Más concretamente, la Corte ha establecido que cuando, por obra de la ley, la superación de una edad determinada se convierte en el factor que determina si una persona puede recibir un beneficio, tal como ocurre en el presente caso, la norma que se analiza debe ser objeto de un juicio de igualdad intermedio. En la sentencia C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero, que versó acerca de si era aceptable constitucionalmente establecer un límite mínimo de edad para adquirir la capacidad de adoptar se concluyó al respecto:

“38.- A la luz de lo expuesto, concluye la Corte que una diferenciación con fundamento en la edad, no puede ser tachada como sospechosa de discriminación cuando se establecen mínimos para el ejercicio de una actividad. En cambio, ella se torna más problemática si fija topes (máximos) a partir de los cuales no podrá ejercerse una actividad, sencillamente porque la edad se convierte ahora en rasgo permanente de la persona y del cual no podrá prescindir voluntariamente. Y, además, las evidencias sociológicas tienden a mostrar que las prácticas discriminatorias contemporáneas tienden a recaer primariamente sobre aquellas personas que han superado un cierto umbral cronológico. Así las cosas, la Corte concluye que cuando la ley establece requisitos mínimos para realizar una labor o recibir un beneficio, esa regulación está sujeta a un juicio de igualdad dúctil, mientras que deben ser consideradas problemáticas o semi-sospechosas aquellas normas que establecen límites máximos a partir de los cuales una persona es excluida de una cierta actividad o de un determinado beneficio. Estas últimas regulaciones están entonces sujetas a un escrutinio de igualdad intermedio. Con estas pautas, entra entonces la Corte a examinar específicamente la expresión acusada.” Por lo tanto, en esta ocasión la Corte aplicará el nivel intermedio de intensidad del juicio de igualdad, tal como procede a hacerlo a continuación.

Análisis de la norma demandada bajo el juicio intermedio de igualdad, previa integración normativa 15. El demandante acusa únicamente la expresión “menor de 18 años”, contenida en el inciso segundo del parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003. Sin embargo, la Corte encuentra que para el examen de constitucionalidad que le corresponde realizar es necesario tener en cuenta todo el texto del parágrafo, pues solamente a partir de allí se puede comprender el sentido de la expresión atacada. Además, el cuestionamiento elevado por el actor está encaminado a que se suprima una restricción en el acceso al derecho creado por la disposición acusada, lo cual hace necesario analizar en qué consiste dicho derecho y cuáles son las condiciones legales para acceder y gozar de él. Por eso, dado que la expresión se halla unida en forma

indisoluble con todo el resto del inciso segundo del parágrafo, la Corte integrará la unidad normativa y procederá a efectuar su juicio sobre todo el contenido del parágrafo.

16. El inciso segundo del parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003 tiene como finalidad hacer posible que las personas menores de edad, afectadas por una invalidez física o mental, sean cuidadas por su madre o, en el caso de que ella hubiera fallecido y el padre tuviere la patria potestad, por su padre, acudientes que en este caso tienen derecho a la pensión especial de vejez. Este tipo especial de pensión constituye una excepción a la exigencia general de haber alcanzado una determinada edad (en este momento, 60 años los hombres y 55 las mujeres) para poder acceder a la pensión de vejez. Es decir, la norma hace posible que las madres – o los padres – de las personas que padecen una invalidez física o mental puedan acceder a la pensión sin importar su edad.

De acuerdo con la norma, para acceder a este beneficio deben cumplirse cuatro condiciones: 1) que la madre (o el padre) haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuanto menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez;

2) que el hijo sufra una invalidez física o mental, debidamente calificada; 3) que la persona discapacitada sea dependiente de su madre – o de su padre, si fuere el caso; y 4) que el hijo afectado por la invalidez sea menor de 18 años.

A su vez, la disposición establece como condición de permanencia dentro de este régimen especial de pensión de vejez: 1) que el hijo afectado por la invalidez física o mental permanezca en esa condición – según certificación médica - y continúe como dependiente de la madre; y 2) que ésta no se reincorpore a la fuerza laboral.

La Corte estima que es necesario precisar aún más dos de los requisitos de acceso. Ellos son el de la invalidez física o mental del niño y el de la dependencia con respecto a la madre – o al padre, en el caso de que éste cumpliera los requisitos.

En relación con la primera condición, la Corte considera que la discapacidad física o mental que afecta al niño debe ser de tal entidad que le impida valerse por sí mismo, es decir que no le permita subsistir dignamente en forma autónoma, dado que lo hace, como lo dice la norma, inválido. Es decir, este beneficio no puede ser otorgado por causa de limitaciones ligeras o que no afecten de manera importante el desarrollo del niño. La norma bajo examen contempla una excepción al régimen general de pensiones, puesto que elimina el requisito de la edad para poder acceder a la pensión de vejez, y ello significa que la concesión de esta prestación especial debe fundarse en motivos de gravedad. La anterior afirmación es aún más valedera cuando se observa que la norma acusada se encuentra dentro un texto legal que estaba dirigido precisamente a hacer más estricto el régimen pensional, con el fin de garantizar su viabilidad. Claro está que la Corte es consciente de que la afectación que causa una invalidez determinada es cambiante, puesto que el paso del tiempo – el aumento de la edad - y la aplicación del tratamiento necesario pueden lograr que una cierta invalidez pierda paulatinamente su potencialidad de inhabilitar a una persona para valerse por sí misma. Ello explica que, en algunos casos, condiciones de invalidez en los niños pierdan su condición de inhabilitantes cuando ellos crecen o llegan a la madurez.

Por otra parte, la Corte también concluye que la dependencia del niño inválido con respecto a la madre debe ser de tipo económico. Es decir, el requisito de la dependencia con respecto a la madre no se satisface con la simple necesidad afectiva o psicológica del niño de contar con la presencia, el cariño y el acompañamiento de su madre.

No le cabe ninguna duda a esta Corporación que el apoyo de la madre es fundamental para los niños afectados por una discapacidad, pero para efectos de obtener el derecho a acceder a la pensión especial de vejez esta dependencia no es suficiente. En la misma exposición de motivos transcrita en algunos apartes se expresa que el objetivo de la norma era concederle el beneficio a las madres trabajadoras que eran responsables de la manutención del hijo afectado por una invalidez física o mental, lo que indica que de lo que se trata es de facilitarle a la madre que acompañe a su hijo, para lo

cual se la releva del esfuerzo diario por obtener medios para la subsistencia. Y, ciertamente, la garantía de la pensión especial de vejez que confiere la norma le permite a la madre asegurar unos ingresos económicos que le posibilitan dejar su trabajo para poder dedicarse a su hijo, con el objeto de acompañarlo en su proceso de rehabilitación o de suplir sus insuficiencias.

De la precisión anterior se deriva también que el beneficio de la pensión especial de vejez no podrá ser reclamado por las madres trabajadoras, cuando sus niños afectados por una invalidez física o mental tengan bienes o rentas propios para mantenerse.

En este caso, estos niños no dependerían económicamente de la madre, requisito que debe cumplirse para poder acceder a la pensión especial de vejez. Tampoco sería aplicable la norma cuando estos niños reciban un beneficio del Sistema de Seguridad Social que los provea de los medios para subsistir.

Por lo tanto, este aparte de la norma será declarado constitucional, en el entendido de que la dependencia de la madre debe ser de carácter económico.

17. Como se señaló con anterioridad, en este caso es procedente examinar la diferencia establecida por la norma, con base en la edad del hijo que padece una invalidez física o mental, a partir del juicio de igualdad de intensidad intermedia. Al respecto es claro que el fin perseguido por la norma es legítimo, puesto que persigue proteger de manera especial, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, a las personas que sufren una invalidez. Además, sin duda alguna, la norma persigue un fin importante para el ordenamiento jurídico, cual es el de garantizarle a los hijos discapacitados la atención que requieren tanto para poder llevar una vida digna como para su rehabilitación. De igual manera, el medio escogido es adecuado, puesto que a través de la pensión especial de vejez las madres podrán dispensar a sus hijos afectados por una invalidez los cuidados que requieren, lo cual seguramente redundará en su bienestar y desarrollo.

Resta por observar, entonces, si el medio seleccionado es, además de adecuado, efectivamente conducente para alcanzar el fin perseguido por la norma que es objeto de este análisis constitucional.

18. Como se señaló anteriormente, el objetivo del inciso en el cual se encuentra la expresión demandada es facilitarle a las madres el tiempo y el dinero necesarios para atender a aquellos hijos que están afectados por una invalidez física o mental, que no les permita valerse por sí mismos, y que dependen económicamente de ellas. Con el beneficio creado por la norma se espera que las madres puedan compensar con su cuidado personal las insuficiencias de sus hijos, para impulsarlos en su proceso de rehabilitación o para ayudarlos a sobrevivir en una forma digna.

Al leer los apartes transcritos de la exposición de motivos se puede percibir la importancia que se le asigna a la asistencia maternal para el trabajo de rehabilitación de los niños. En estas circunstancias, la primera pregunta que debe formularse es si tiene sentido que cese la pensión especial de vejez para aquellas madres trabajadoras cuyos hijos afectados por una invalidez física o mental están dentro de un proceso de rehabilitación aún no culminado, pero alcanzan los 18 años. Es decir, el interrogante que surge es si en aquellos casos en los que se observa que ha habido modificaciones en el estado de la discapacidad del hijo, pero aún no se ha logrado su rehabilitación completa, debe perder vigencia la pensión especial de vejez por el hecho de que el hijo alcance la mayoría de edad.

Puesto que una de las metas esenciales del beneficio es la de facilitar la rehabilitación de los niños no es razonable que este proceso de recuperación se traumatice por el simple hecho de que el hijo llegue a la mayoría de edad. Si el fin de la norma es precisamente facilitar la rehabilitación del niño discapacitado, lo propio es que ese proceso de rehabilitación pueda continuar en el tiempo, sin considerar la edad del hijo, hasta que éste pueda culminar su proceso e integrarse a la sociedad. En este punto es, entonces, claro que la diferenciación establecida en la norma alrededor de la edad no es efectivamente conducente para el alcanzar el fin buscado. Interrumpir el apoyo maternal en el proceso de rehabilitación

cuando el hijo cumpla 18 años puede incluso demorar o frustrar el cabal logro del fin al cual apunta la norma parcialmente acusada.

19. El actor y el Procurador General de la Nación estiman que la pensión especial de vejez también debe amparar a las madres de las personas mayores de 18 años de edad que están en incapacidad total de valerse por sí mismos para atender las actividades cotidianas mínimas que debe desempeñar cualquier persona.

El Ministerio de Hacienda expresa al respecto que "el trato diferenciado se funda en el hecho de que la situación de invalidez del hijo menor es sustancialmente diferente de la del hijo mayor. Durante los primeros años de su vida, el hijo inválido requiere de mayores atenciones de parte de su madre, quien podrá durante este periodo de su vida ofrecerle condiciones y capacitación que le permitan valerse por sí mismo". Este aserto no es de recibo, pues es evidente que una persona mayor de 18 años, aquejada por una invalidez absoluta, debidamente certificada, puede requerir una mayor atención de su madre que muchos menores de edad afectados por una discapacidad que, bajo un cierto tratamiento, tenga posibilidades de rehabilitación.

Como se ha manifestado, la intención de la norma es facilitar que la madre trabajadora pueda dedicarse al cuidado de su hijo, cuando éste dependa económicamente de ella y sufra una invalidez que no le permita valerse por sí mismo. Desde esta perspectiva es claro que la limitación que establece la expresión "menor de 18 años" no es efectivamente conducente para obtener el fin perseguido por la disposición. La situación de los hijos inválidos que se encuentran en situaciones extremas de minusvalía no cambia necesariamente por el hecho de alcanzar una edad determinada, incluso cuando se trata de aquella que, convencional y constitucionalmente, es considerada como el comienzo de la madurez. En los casos extremos mencionados, la dependencia económica de la madre y la incapacidad para valerse por sí mismo no se modifican por el simple paso de los años.

Las razones anteriores conducen a la conclusión de que la expresión "menor de 18 años" constituye una diferenciación que no permite que la norma estudiada sea efectivamente conducente para el fin para el que fue creada, pues obliga a la interrupción de los procesos de rehabilitación y no cubre a un sector de hijos afectados por invalidez y dependientes económicamente de su madre. Por ello, y debido a los vacíos que se presentan en el Sistema de Seguridad Social, se declarará que la expresión "menor de 18 años" vulnera el principio de igualdad y, por lo tanto, es inconstitucional.

20. En su intervención, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público también afirmó que era imprescindible establecer la diferenciación acusada, por cuanto el Sistema de Seguridad Social no cuenta con los recursos necesarios para poder asumir el pago de todas las pensiones especiales de vejez que se generarían a partir de la extensión del beneficio a las madres trabajadoras de las personas discapacitadas mayores de edad que no pueden valerse por sí mismas. Además, afirma que debe respetarse el criterio del legislador de extender progresivamente el beneficio, en la medida en que las circunstancias económicas lo permitan. Se expresa en la intervención de esa cartera de gobierno:

"Lo que pretende el legislador es establecer por primera vez en la historia legislativa colombiana una hipótesis de especial protección para las madres y niños inválidos, siempre y cuando éstos sean menores de edad. Las decisiones del legislador en esta materia dependen por tanto de su interés en proteger grupos particulares que en su entender merecen una especial consideración, teniendo en cuenta las obvias limitaciones fiscales de la Nación y su facultad para ampliar progresivamente los beneficios del Sistema de Seguridad Social, al tenor de lo establecido en el artículo 48 de la Carta.

"Pretender extender este beneficio a otros grupos de personas, por muy loable que sea dicho propósito, excede la capacidad del Sistema de Seguridad Social para ofrecer beneficios al resto de la población y supera igualmente los propósitos iniciales del legislador." La Corte comparte el argumento acerca de que la escasez de recursos y la necesidad de avanzar progresivamente en la concesión de algunos beneficios, de acuerdo con la disponibilidad económica, pueden obligar a delimitar el ámbito de aplicación de un beneficio o el espectro de beneficiarios. Sin embargo, considera

importante aclarar que en los casos en los que se aduzca la escasez de medios para negar el acceso a un derecho a grupos vulnerables es necesario que la argumentación no se reduzca a afirmaciones genéricas acerca de la limitación de los recursos económicos. Cuando se trata de establecer diferenciaciones que comprometen los derechos de los grupos específicos más débiles de la sociedad, el Estado corre con la carga de la argumentación para demostrar específica y realmente que era efectivamente conducente establecer una determinada diferenciación. En otra palabras, en un caso como el presente, en el que se excluye a los inválidos que superen la edad de 18 años del goce del beneficio, las afirmaciones genéricas acerca de la sostenibilidad del sistema pensional, carentes de argumentos y soportes específicos, son absolutamente insuficientes para justificar un trato desigual a la luz de la finalidad que orienta a la norma acusada.

Por otra parte, la Corte es consciente de que derechos como los que se discuten en este proceso son de aplicación progresiva, lo cual indica que no siempre pueden ser desarrollados en toda su dimensión de un día para otro, y que probablemente es necesario que inicialmente los beneficios se focalicen en algunos grupos. Sin embargo, es claro que la marginación del acceso al beneficio para las madres trabajadoras de los hijos mayores de edad afectados por una invalidez física o mental que no les permite valerse por sí mismos y que dependen económicamente de ellas, no es constitucionalmente legítima, dada la situación de extrema vulnerabilidad en que se encuentran. Puesto que de lo que se trata es de facilitarle a las madres trabajadoras que apoyen de forma permanente a sus hijos inválidos y que dependen de ellas económicamente, la diferenciación establecida por la norma acusada es inaceptable a la luz de la Constitución, pues como ya se señaló el mero tránsito de edad no modifica por sí mismo las condiciones de los hijos.

En este punto es importante precisar que el Legislador tiene un margen de configuración normativa en el desarrollo de los derechos en su dimensión prestacional, en lo relacionado con los ámbitos del derecho que se regularán y con los grupos que se pueden beneficiar inicialmente. Con todo, esta Corporación considera importante anotar que, en todo caso, ese espacio de configuración cuenta por lo menos con dos límites en relación con los sectores por beneficiar, a saber:

primero, que la categoría para demarcar el grupo no puede responder a ninguno de los criterios sospechosos contenidos en el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución, a no ser que se persiga establecer una diferenciación positiva en favor de grupos tradicionalmente marginados o discriminados; y segundo, que entre los grupos favorecidos se incluya a los que más requieren del beneficio, por su condición de debilidad, exclusión y vulnerabilidad (C.P., arts. 1 y 13). Precisamente, en este caso se excluyó de la prestación a uno de los sectores más vulnerables de la sociedad.

La Corte es consciente de que la determinación del ámbito de aplicación de un derecho tiene efectos económicos, tal como lo indica el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, ello no constituye per se un fundamento válido para que, una vez que el legislador adoptó la decisión de avanzar en la protección de las personas afectadas por una invalidez física o mental, en condiciones rigurosas y excepcionales, se excluya del beneficio a uno de los grupos de personas discapacitadas más débiles de la sociedad y más vulnerables dentro de la población objetivo definido por el propio legislador, cuya invalidez no les permite realizar de manera autónoma actividades básicas de supervivencia.

21. Para terminar, es importante advertir que la norma bajo estudio -dado que estableció condiciones rigurosas de acceso al derecho, precisamente para avanzar progresivamente en el desarrollo de un derecho en su dimensión prestacional - excluye del beneficio a distintos grupos de personas afectadas por una invalidez. Así ocurre, por ejemplo, con las personas que no cuentan con su madre ni con su padre y dependen económicamente de su esposa, de un hermano, de un hijo o de cualquier otra persona. También sucede con aquéllos que dependen económicamente de sus madres, pero ellas no han cotizado el número mínimo de semanas necesario para poder acceder a la pensión de vejez en el régimen de prima media.

Es decir, el beneficio de la pensión especial de vejez no cobija todas las hipótesis de personas con invalidez que dependen económicamente de alguien y no están cobijados por el Sistema de Seguridad Social. Al respecto cabe recordar

lo señalado acerca de que esta prestación constituye un elemento más del Sistema de Seguridad Social en materia de atención a las personas afectadas por una invalidez, razón por la cual en muchos casos se podrá observar que otras disposiciones del sistema cubren las necesidades de personas discapacitadas. Sin embargo, es claro que aún quedan muchos vacíos de protección para las personas discapacitadas. Por ello, debe señalarse que si bien la norma examinada constituye un avance dentro del sistema de protección a las personas discapacitadas, el Estado colombiano no ha terminado de ampliar progresivamente la red de protección a estas personas. Resta por decir que no le corresponde a la Corte llenar todos los vacíos ni extender el beneficio a todas las hipótesis de desprotección de los discapacitados. Ello le compete al Legislador. La Corte sí debe, empero, impedir que se viole el principio de igualdad mediante una clasificación basada en la edad que no es efectivamente conducente para alcanzar los fines que orientan la medida adoptada por el propio Legislador. Así lo declarará.

VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero:

Declarar INEXEQUIBLE la expresión “menor de 18 años”, contenida en el inciso II del parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003. Segundo:

Declarar EXEQUIBLE el resto del inciso II del parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, en el entendido de que la dependencia del hijo con respecto a la madre es de carácter económico.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Presidenta JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ÁLVARO TAFUR GALVIS Magistrado IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (e) EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E) DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor ALVARO TAFUR GALVIS, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Presidencia de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (e) Salvamento de voto a la Sentencia C-227/04 SEGURO SOCIAL -Ampliación progresiva/ SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL -Ampliación de cobertura debe ser ponderada atendiendo insuficiencia de recursos (Salvamento de voto) El Estado tiene el deber constitucional de ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social, no solo en relación con la población amparada, sino también con la naturaleza y calidad de los servicios. En atención a la insuficiencia de los recursos, las decisiones de ampliación de cobertura deben ser cuidadosamente ponderadas, en función, por un lado, de los derechos que presentan deficit de protección y por otro de la viabilidad y sostenibilidad del sistema como un todo.

PENSION ESPECIAL DE VEJEZ DE MADRE O PADRE CON HIJO DISCAPACITADO -Edad límite para obtener beneficio (Salvamento de voto) SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Corresponde al legislador establecer las condiciones para la ampliación progresiva (Salvamento de voto) Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me veo obligado a salvar el voto en la sentencia de la referencia, pues considero que solo en muy excepcionales circunstancias, que no estaban presentes en este caso, cabe tener como contraria al derecho de igualdad, una disposición por medio de la cual se brinda una protección especial a sujetos en condiciones de debilidad manifiesta, cuando tal protección no se hace extensiva a todas las personas de las que sea posible predicar similares condiciones.

El Estado tiene el deber constitucional de ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social, no solo en relación con la población amparada, sino también con la naturaleza y calidad de los servicios.

En atención a la insuficiencia de los recursos, las decisiones de ampliación de cobertura deben ser cuidadosamente ponderadas, en función, por un lado, de los derechos que presentan déficit de protección y por otro de la viabilidad y sostenibilidad del sistema como un todo.

Las decisiones en torno a la oportunidad y las condiciones para la ampliación de la cobertura de la seguridad social corresponden, en principio y dentro de los presupuestos constitucionales, a los órganos de configuración política del Estado y no está en el ámbito de la competencia del juez constitucional ampliar el contenido de tales decisiones, sino cuando ello obedezca a un imperativo del ordenamiento superior. Tal sería el caso, por ejemplo, como se puso de presente en la Sentencia SU-623 de 2001, si una medida de ampliación de cobertura estableciese una restricción de acceso a los beneficios en ella previstos en función de la orientación sexual de las personas. Habría allí un trato discriminatorio expresamente proscrito por la Constitución que obligaría al juez constitucional a remover la restricción discriminatoria, con la consiguiente ampliación de la cobertura de la medida.

Por otro lado, también resultaría violatorio del ordenamiento superior el establecimiento injustificado de prestaciones para determinados sectores, que puedan tenerse entonces como verdaderos privilegios. Si se consagra un privilegio injustificado, en un escenario de escasez de recursos, sería necesario declarar la inconstitucionalidad del trato privilegiado, sin que, en tal evento, resultase procedente su extensión a toda la población.

En el caso concreto, en contra de la opinión de la mayoría, estimo que (1) la disposición demandada no establecía un privilegio injustificado, y, (2) tampoco contenía una discriminación de trato contraria a la Constitución.

1. No puede tenerse como un privilegio injustificado la protección especial que el Estado, más allá de los esquemas ordinarios de la seguridad social, brinda a sujetos en condiciones de debilidad manifiesta. Tal medida de protección puede resultar insuficiente en su cobertura respecto de situaciones similares, pero debe mirase como un avance en la dirección correcta y no como el establecimiento de un privilegio inconstitucional. La medida especial, en este caso, responde a condiciones objetivas extremadamente difíciles que deben soportar ciertas personas, y por consiguiente es un instrumento de protección que obedece a expresas previsiones constitucionales.

En la medida en que la prestación especial prevista en la norma demandada se aplicaba únicamente en los supuestos allí previstos, esto es en relación con la madre, o el padre, de un inválido menor de edad, cabe examinar si tales condiciones conducen a una discriminación de trato contraria a la Constitución.

2. La Corte parte de la consideración de que la limitación del beneficio en razón de la edad es discriminatoria en relación con los discapacitados que sean mayores de edad. Sin embargo, tal conclusión no es de recibo por cuanto la diferencia de trato que se deriva de la norma es una consecuencia del carácter progresivo en la ampliación en la cobertura de la seguridad social, que implica que los servicios se van ampliando en la medida de las posibilidades del Estado y de la sociedad para asumirlos. A este respecto la Corte ha afirmado que "… la ampliación paulatina de la cobertura del servicio de seguridad social en salud obedece a la necesidad de garantizar la continuidad en el servicio, es decir, se trata de una finalidad constitucionalmente válida." [9] Debe tenerse en cuenta que en este caso no está de por medio el acceso de la persona discapacitada a la seguridad social, sino una medida especial de protección orientada a permitir que la madre, y a falta de ésta, el padre, de un menor de 18 años que padezca de invalidez física o mental, pueda brindarle un cuidado permanente. Esa protección adicional se encuentra en el ámbito de la ponderación que debe hacer el legislador en el momento de definir la cobertura de la seguridad social.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta, también, que en este caso, la edad no se toma como un criterio per se para la diferencia de trato, sino que la medida de protección especial se dirige hacia una población que se encuentra en una doble condición de debilidad: una derivada de la invalidez y otra producto de la corta edad. Esta segunda condición no es irrelevante, por cuanto el legislador puede, razonablemente, concluir que un menor de edad, que de ordinario necesita

acompañamiento de sus progenitores durante su etapa de desarrollo, lo requiere en mayor medida cuando es inválido. Se trata de brindar un apoyo especial en la etapa de la vida en la que, a juicio del legislador, la persona cuenta con mayor potencial de desarrollo y necesita de mayor apoyo materno. Es claro que toda persona discapacitada se beneficia de la dedicación permanente y amorosa de la madre o del padre. Pero a juicio del legislador, la situación puede ser distinta si la persona discapacitada es menor de edad, o, en una dimensión que no se incorporó en la decisión de la que me aparto, si está a cargo de alguien distinto de sus padres, en la medida en que, en este último caso cabría suponer que, salvo excepciones, no exista el mismo nivel de compromiso.

De este modo, en un sistema de seguridad social, que acusa en nuestro país una debilidad estructural, no es desproporcionado limitar el beneficio legal contenido en la disposición acusada a discapacitados menores de edad que estén al cuidado de su madre y a falta de ésta de su padre.

Una decisión como la adoptada por la Corte puede inhibir en el futuro la adopción de medidas de ampliación parcial de cobertura en la seguridad social, por cuanto las mismas correrían el riesgo de ser declaradas inconstitucionales y la decisión del juez constitucional podría conducir a una extensión de sus alcances a supuestos no previsto por el legislador, en detrimento de la estabilidad del sistema.

Cabe observar, finalmente, que independientemente de la realidad financiera del caso concreto – esto es, del impacto que la decisión de ampliar la cobertura a la madre, o al padre, de los mayores de 18 años tenga sobre las finanzas del sistema-, debo expresar mi discrepancia con el criterio fijado en la sentencia y según el cual el Estado tiene la carga de demostrar que el impacto económico de una medida de ampliación de cobertura impone limitar la extensión de la misma, y que la deficiencia en hacerlo así conduce a que el juez constitucional deba ampliar la cobertura a los sectores inicialmente excluidos, sin consideración sobre el efecto de esa decisión sobre la estabilidad del sistema.

Tal conclusión no es consistente con la consideración contenida en la propia Sentencia y según la cual "… los derechos que se discuten en este proceso son de aplicación progresiva, lo cual implica que no siempre pueden ser desarrollados en toda su dimensión de un día para otro, y que probablemente es necesario que inicialmente los beneficios se focalicen en algunos grupos". Y, en ese escenario, corresponde al legislador establecer el modelo de seguridad social y las prestaciones que ofrece, así como las condiciones para la ampliación progresiva de su cobertura.

Para justificar su decisión, la Corte aplicó un criterio de ponderación distinto al que de manera expresa, según se desprende de los antecedentes legislativos, tuvo el legislador. Así, mientras que éste orientó su tarea a la protección del menor inválido, la Corte estimó que el ámbito de la protección debía darse en función de las posibilidades de rehabilitación. Es un criterio válido y encomiable, tanto más en cuanto que implica ampliación de cobertura. Pero la labor de ponderación que hizo la Corte era propia de la esfera del legislador.

Fecha ut supra RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado [1] Ver al respecto, por ejemplo, las sentencias C-142 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, y C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Igualmente, ver el auto de Sala Plena 244 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño. [2] Gaceta del Congreso N° 428 del 11 de octubre de 2002, pp. 1- 5.

[3] Junto a esta ponencia se presentó una ponencia minoritaria para primer debate en el Senado, en la cual se decidió no incluir dentro del pliego de modificaciones el artículo propuesto por la senadora. El ponente, en armonía con el propósito que guió la presentación de los proyectos 056 – Senado y 055 – Cámara, de suprimir regímenes especiales de pensión, expresó: "Aunque esta es una medida que tiene un claro sentido de consideración humana, creo que no es un problema que se pueda ventilar en el ámbito del sistema pensional, en donde todas las personas deben estar sometidas a las misma reglas. (...) Independientemente de la situación personal o familiar de cada quien, el sistema pensional tiene que regular situaciones impersonales y abstractas y se estaría estableciendo una nueva categoría de colombianos pensionables bajo

condiciones distintas a las de los demás.|| Además el sistema pensional debe obedecer a unas normas sobre edad, tiempo de cotización y ahorro programado que en este caso no se estaría cumpliendo para pasar a otorgar una gracia especial, pensionarse a cualquier edad, que distorsiona por completo el sentido y alcance del sistema."Ver la Gaceta del Congreso N° 533 del 22 de noviembre de 2002, pp.

9-10. [4] Gaceta del Congreso N° 508 del 15 de noviembre de 2002, p. 5. [5] También el decreto reglamentario 2681 de 2003 contempla un beneficio especial en materia de pensiones en favor de los discapacitados, al establecer, en su artículo 16, los criterios de priorización para la determinación de las personas que gozarán de una pensión con recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. El artículo prescribe que en el proceso de determinación de los beneficiarios de este tipo de pensiones las entidades territoriales deberán aplicar como mínimo los siguientes criterios de priorización: la edad del aspirante, la clasificación en los niveles 1 y 2 del Sisben, el tiempo de permanencia en el municipio, la minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante y el número de personas a cargo del mismo.

[6] Corte Constitucional, Sentencias C-333 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz; C-265 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-445 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-613 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-197 de 1997, M.P. Carmenza Isaza de Gómez (E.);

C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-584 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-183 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-318 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C- 539 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-112 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-093 de 2001, M.P.

Alejandro Martínez Caballero. [7] Corte Constitucional, Sentencias C-404 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-505 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-048 de 2001 M.P.

Eduardo Montealegre Lynett; C-579 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre (fallo sobre categorización de departamentos y municipios- Ley 617 de 2000); C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño (fallo sobre unidad de materia); C-199 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[8] El último de ellos, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve, y aprobada en Colombia mediante la ley 762 de 2002. En la sentencia C-401 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, se declaró la exequibilidad de la Convención y de su ley aprobatoria.

[9] Sentencia SU-623 de 2001

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.