COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/589/12

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/589/12
Expediente	—
Fecha	1995-07-05
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Invalidez Por Riesgo Comun
- Sistema De Seguridad Social
- Porcentaje De 50% O Mas De Perdida De Capacidad Laboral Para Determinar El Estado De Invalidez
- Demanda De Inconstitucionalidad
- Principio Pro Actione En Demanda De Inconstitucionalidad
- Potestad De Configuracion Legislativa Frente Al Derecho Fundamental Y Servicio Publico De La Seguridad Social

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: declarar EXEQUIBLE la expresión “el 50% o más de” , contenida en el artículo 38 de la Ley 100 de 1993, por los cargos analizados. Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente. Cúmplase. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Presidente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrada Magistrado ADRIANA GUILLÉN ARANGO JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrada Magistrado NILSON PINILLA PINILLA JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado Magistrado HUMBERTO A. SIERRA PORTO LUIS…

Texto completo

C-589-12 Sentencia C-589/12 Sentencia C-589/12 SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Pensión de invalidez por riesgo común PENSION DE INVALIDEZ POR RIESGO COMUN - Porcentaje de la pérdida de capacidad laboral/ SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL - Porcentaje de 50% o más de pérdida de capacidad laboral para determinar el estado de invalidez PORCENTAJE DE 50% O MAS DE PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL PARA DETERMINAR EL ESTADO DE INVALIDEZ - No desconoce el principio y derecho a la igualdad, ni la obligación de proteger a quienes tienen algún tipo de limitación o discapacidad DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Concepto de violación /DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Aplicación POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA FRENTE AL DERECHO FUNDAMENTAL Y SERVICIO PUBLICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL - Jurisprudencia constitucional/ SEGURIDAD SOCIAL - Servicio público de carácter obligatorio e irrenunciable/ SEGURIDAD SOCIAL - Servicio público de carácter asistencial o prestacional/

LEGISLADOR - Papel esencial en materia de regulación de la seguridad social PROTECCION EN SEGURIDAD SOCIAL PARA PERSONAS EN SITUACION DE DEBILIDAD MANIFIESTA POR LIMITACIONES FISICAS O PSIQUICAS- Jurisprudencia constitucional PROTECCION ESPECIAL DE PERSONAS EN ESTADO DE DISCAPACIDAD- Reconocimiento constitucional PROTECCION CONSTITUCIONAL A PERSONAS DISCAPACITADAS- Alcance PROTECCION A PERSONAS DISCAPACITADAS- Instrumentos internacionales DISCAPACIDAD - Formas/ DISCAPACIDAD - Niveles FACULTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA RELACIONADA CON EL NIVEL O GRADO DE DISCAPACIDAD - No toda clasificación que realiza, contraviene el derecho y principio de igualdad o las demás obligaciones del Estado que le son propias PENSION DE INVALIDEZ- Concepto/ PENSION DE INVALIDEZ- Finalidades e importancia PRINCIPIO DE IGUALDAD - Jurisprudencia constitucional TEST O JUICIO DE PROPORCIONALIDAD - Finalidad JUICIO DE PROPORCIONALIDAD- Pasos TEST DE IGUALDAD - Niveles de intensidad PORCENTAJE DE PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL PARA DETERMINAR EL ESTADO DE INVALIDEZ- Finalidad Acorde con los lineamientos de la Constitución, esta norma tiene como finalidad materializar la igualdad real y efectiva: (i) adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados; (ii) proteger a aquellas personas que por su “condición” sea “física o mental”, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13); (iii) adelantando políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos” (art. 47); y (iv) garantizar a los “minusválidos” el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (art. 54). Así, constitucionalmente, la norma ahora demandada está estrechamente relacionada con el desarrollo de esa serie de principios, derechos y obligaciones del Estado de procurar no solo la igualdad, sino materializar la dignidad humana como principio fundante de la carta política de 1991. Se reconoce entonces que el objetivo de establecer cuándo una persona debe ser considerada como inválida, para efectos pensionales, busca garantizar que (i) quienes sean calificados como tales puedan acceder a una pensión de invalidez que les permita satisfacer sus necesidades, y (ii) que aquéllas que no lleguen a dicho porcentaje puedan continuar laborando, siempre acorde con sus condiciones de salud, de modo que en uno u otro evento, cuenten con recursos patrimoniales para una subsistencia en condiciones dignas, siendo para la Corte finalidades legítimas a la luz de la Constitución.

PORCENTAJE DE PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL PARA DETERMINAR EL ESTADO DE INVALIDEZ- Idoneidad de la medida PORCENTAJE DE 50% O MAS DE PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL PARA DETERMINAR EL ESTADO DE INVALIDEZ - No excluye de la asistencia y protección necesarias a las personas con discapacidad inferior La norma censurada no excluye de la asistencia y protección necesarias a las personas con discapacidad inferior al 50% de pérdida de la capacidad laboral, pues están en la posibilidad de continuar en el mercado laboral, al tiempo que reconociendo sus derechos a la dignidad y en particular a la igualdad, gozan de todas las garantías que le son propias, como la estabilidad laboral reforzada, entre otras. En ese orden, más que una discriminación desproporcionada hacia las personas con un grado o nivel inferior de discapacidad, el legislador garantiza que podrán continuar realizando actividades laborales, acorde con sus capacidades, sin lugar a discriminación alguna. Distinto a quienes han perdido el 50% o más de su capacidad, pues no se encuentran en la posibilidad de desempeñarse en el campo laboral y acceder a un ingreso económico. De ese modo, quienes no sean considerados inválidos, no sólo gozan de una estabilidad laboral para proveerse de los recursos necesarios, sino que se garantiza su integración social mediante al acceso efectivo al trabajo, logrando el disfrute de los servicios de salud y su rehabilitación cuando sea posible.

Referencia: expediente D-8865 Demanda de inconstitucionalidad contra un segmento del artículo 38 de la Ley 100 de 1993 (“Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”) Demandante: Fredy Alberto Lara Borja Magistrado sustanciador: NILSON PINILLA PINILLA Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil doce (2012).

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

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución, el ciudadano Fredy Alberto Lara Borja demandó un segmento del artículo 38 de la Ley 100 de 1993:

“Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” . Mediante auto de diciembre 16 de 2011, el Magistrado sustanciador admitió la demanda de la referencia y dispuso que se fijara en lista el presente proceso y se diera traslado al Procurador General de la Nación para que rindiese su concepto y ordenó comunicar la iniciación del asunto a los señores Presidentes de la República y del Congreso, a los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Salud y Protección Social y de Trabajo.

Igualmente se invitó a los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio de Abogados del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, a la Comisión Colombiana de Juristas y a las facultades de derecho en Bogotá de las Universidades Nacional de Colombia, Javeriana, Santo Tomás, Externado de Colombia, del Rosario, de los Andes, al igual que a las de Antioquia e Industrial de Santander, con el objeto de que, si lo estimaban pertinente, conceptuaran sobre la exequibilidad de la norma demandada.

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

II. NORMA DEMANDADA. A continuación se trascribe el texto de la norma demandada, resaltando el aparte acusado. “LEY 100 DE 1993 (Diciembre 23) Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DECRETA:

… … … CAPÍTULO III. PENSIÓN DE INVALIDEZ POR RIESGO COMÚN Artículo 38. Estado de invalidez. Para los efectos del presente capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral.

… … …” III. LA DEMANDA. El ciudadano demandante indicó que el segmento normativo impugnado desconoce el preámbulo y los artículos 2, 13, 47, 54 y 68 de la Constitución, al establecer, sin fundamento objetivo alguno, que una persona es inválida, únicamente cuando pierde el 50% o más de su capacidad laboral.

Explicó que el aparte censurado discrimina injustificadamente a quienes pierden menos del 50% de su capacidad laboral, verbi gratia un 49,99%, impidiéndoles acceder a una pensión de invalidez por riesgo común, pese a tener similares obligaciones y responsabilidades ante la sociedad, y los mismos derechos como la igualdad y la dignidad, truncando en algunos casos la prosperidad económica de quienes no tienen el mínimo exigido en la norma.

Afirmó que se trastorna el orden justo al vulneran principios superiores como la dignidad humana, la igualdad y la solidaridad, y una serie de instrumentos internacionales que forman parte del ordenamiento interno, como la Declaración de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; las Declaraciones de los derechos del deficiente mental (1971) y de los derechos de las personas con limitación (1975); el Convenio 159 de la OIT; las Declaraciones de Sundberg [1] de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO (1981), y de la ONU concerniente a las personas con limitación (1983); y la Recomendación 168 de la OIT del mismo año.

Agregó que los principios de raigambre constitucional invocados, fundamentados en los artículos 2, 13, 47, 54 y 68 superiores, reconocen la dignidad de quienes padecen limitaciones, para alcanzar su completa realización personal y

plena integración social, y frente a quienes tienen una limitación severa, el derecho a recibir la asistencia y protección necesarias.

Consideró que esos parámetros obligan al Estado colombiano a evitar cualquier forma de discriminación por circunstancias personales, económicas, físicas, fisiológicas, síquicas o sensoriales, entre otras, mediante la total integración de las personas con limitación.

Según lo expuesto, el demandante planteó que la expresión impugnada vulnera los mandatos superiores referidos, debiendo fijar una "medida más justa y sin ninguna discriminación que establezca inescrupulosos porcentajes de invalidez, porque de ser así, siempre habrá injusticia y desigualdad para quienes se acerquen a dicho porcentaje establecido sin lograrlo" [2] .

IV. INTERVENCIONES. 4.1. Federación de Aseguradores Colombianos Fasecolda. En escrito de diciembre 15 de 2011 [3] presentado por apoderado, esa Federación se opuso a la pretensión de la demanda, atendiendo que la supresión parcial del artículo 38 impugnado, conllevaría que "toda persona que sufra una merma en su capacidad laboral tendría que ser tenida como inválida" [4] .

Explicó que retirar del ordenamiento la expresión demandada generaría inconsistencias normativas, por ejemplo, frente al artículo 5 de la Ley 776 de 2002, según el cual la pérdida de la capacidad laboral inferior al 5%, no genera incapacidad permanente parcial y mucho menos invalidez.

Puntualizó que según el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, la invalidez laboral corresponde a "la 'inhabilidad o decadencia física permanente, con pérdida o disminución considerable de las energías naturales y de la capacidad para el trabajo'… lo que impone concluir que no cualquier disminución de las aptitudes para el trabajo puede asociarse con el Estado de invalidez" [5] (esté en negrilla en el texto original).

Señaló que el precepto analizado no vulnera los postulados constitucionales invocados por el demandante, habida cuenta que la ley debe establecer un parámetro para determinar la pérdida de la capacidad laboral, y así identificar quienes serían beneficiarios de una pensión de invalidez.

Manifestó que tal es el caso de la Ley 361 de 1997 y sus decretos reglamentarios que regularon los grados de incapacidad, entre el 15% y el 25% como moderada; entre 25% y 50% severa; y superior a ese porcentaje catalogada como profunda. No resultando esas clasificaciones contrarias a la Constitución ni al orden justo, pues existe una tabla de indemnizaciones concordantes y proporcional a la reducción a la capacidad laboral.

Indicó que la norma no desconoce el derecho a la igualdad, como quiera que si bien se establece una distinción en el monto de pérdida de la capacidad, no resulta discriminatoria, pues se limita a diferenciar los derechos que se generan según el grado de afectación de la capacidad laboral. Por ende, no puede predicarse un tratamiento igual entre desiguales.

Al respecto, recordó que el "artículo 40 de la Ley 100 de 1993 trae una nueva y razonable distinción en cuanto al monto de la pensión de invalidez y ello no ha sido considerado discriminatorio ni contrario a la Constitución. Señala que la disminución de la capacidad laboral está entre el 50% y el 66%, la cuantía de la pensión (tasa de remplazo) será inferior a cuando esa pérdida es superior al 66% y ello no puede considerarse discriminatorio con quien solo alcance un 65.99% de disminución de su idoneidad laboral, sencillamente porque se trata de situaciones o condiciones diferentes" [6] .

Insistió en que quien tiene una pérdida de la capacidad laboral inferior al 50%, no se encuentra desprotegido, "pues en el campo de los riesgos profesionales tiene derecho a las indemnizaciones establecidas en las tablas creadas para resarcir los correspondientes perjuicios (p. ej. Art. 1° D. 2644 de 1994) y en el aspecto de los riesgos de origen común, se cuenta con la protección reforzada tendiente a la conservación del contrato de trabajo… Es decir, el afectado por una pérdida de

capacidad inferior al 50% no está desprotegido sino que cuenta con una expresión tutelar diferente y ajustada a su propio estado de limitación" [7] .

Acorde con lo consignado, sostuvo que el artículo 38 de la Ley 100 de 1993, no vulnera ninguna de las disposiciones constitucionales invocadas.

4.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En escrito de enero 31 de 2012 presentado por apoderado, el Ministerio solicitó declarar exequible la disposición demandada [8] , pues la Constitución facultó al Congreso para hacer efectiva la seguridad social, mediante la expedición de leyes, que fijen los requisitos, términos y condiciones para acceder a los derechos y prestaciones que la componen.

Señaló que en cumplimiento de lo anterior, la Ley 100 de 1993 estableció los presupuestos para acceder a la pensión de invalidez, tornando equitativo el sistema pensional colombiano, pues antes de su expedición existían múltiples normas aplicables según el tipo de vinculación laboral del trabajador. En consecuencia, "mientras para los afiliados al ISS la pérdida de capacidad laboral necesaria para ser acreedor de una pensión de invalidez correspondía al 50% [9] , para los servidores públicos la invalidez solo se configuraba si tenían el 75% o más de PCL [10] [pérdida de la capacidad laboral] " [11] .

Explicó que inicialmente el legislador pretendía fijar que sólo los afiliados que perdieran por los menos los dos tercios de su capacidad laboral (66%), tendrían derecho a la pensión de invalidez. No obstante, estableció que fuese el 50%, para empleados públicos y para trabajadores del sector privado, en aras de lograr un sistema pensional justo y equitativo, materializando valores superiores como la dignidad, la igualdad y la solidaridad, al ampliar la cobertura de la población que puede acceder a ese beneficio pensional.

Sostuvo además que la disposición demandada, contrario a violar un mandado superior, logra la igualdad de los trabajadores, dando aplicación al principio de progresividad de los derechos inherentes a la seguridad social. Por lo tanto, "la norma acusada de inconstitucional, es justificada, adecuada y además proporcionada para alcanzar el 'propósito' constitucional de ampliar la cobertura de la seguridad social como un servicio público obligatorio" [12] .

Tratándose del presunto desconocimiento del principio de igualdad, aclaró que la preceptiva impugnada no establece una situación desigual para los afiliados al sistema general de pensiones, sino que el legislador dentro de su facultad de configuración, fijó los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, exigibles en todos los eventos, sin exclusión alguna.

Para demostrar que no existe vulneración al principio de igualdad, sintetizó que la norma demandada (i) tiene como finalidad proteger al trabajador y no establece un trato inequitativo, pues todos los afiliados que pretendan acceder a la pensión de vejez deben tener una pérdida de la capacidad laboral del 50%.

Agregó que (ii) el referido objetivo es válido frente a la Constitución, atendiendo que todos los sistemas pensionales deben contar con un procedimiento y unos estándares internacionales, para determinar la capacidad laboral de los afiliados, para que no exista subjetividad o injusticias.

Igualmente, expuso que (iii) el presunto trato desigual resulta razonable, atendiendo el fin perseguido, considerando que fijar como requisito para acceder a la pensión de invalidez la pérdida de la capacidad laboral en un 50%, garantiza el derecho a la seguridad social y la estabilidad en el empleo.

Aseguró entonces que "el principio de igualdad no significa que a todas las personas se les brinde idéntico trato sino que busca que se les brinde el trato que su condición requiere, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. En este sentido no hay discriminación del grupo de personas a las

que se les aplica la norma y a quienes se les inaplica, pues unos u otros reciben la protección de los derechos que corresponde salvaguardar" [13] .

Con relación al presunto desconocimiento de los artículos 47, 54 y 68 de la Constitución, indicó que aunque una persona declarada inválida tiene derecho a la respectiva pensión, ello no implica que quienes tienen una pérdida de la capacidad laboral inferior al 50% sean excluidos de los programas de protección en materia de discapacidad.

Concluyó que la política social del Estado de inclusión en condiciones de igualdad para las personas con limitaciones físicas, no sólo se extiende a quienes tienen una pérdida de la capacidad laboral superior al 50%, sino a todas aquellas que sufran una discapacidad, sin importar el porcentaje.

4.3. Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. En escrito de febrero 3 de 2012 [14] , el Coordinador del Área de Derecho Laboral del Consultorio Jurídico, la Directora y un Asesor Jurídico del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social, PAIIS, de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, solicitaron a la Corte Constitucional proferir un fallo inhibitorio.

Indicaron que los cargos esgrimidos por el ciudadano demandante no son específicos, pues no explicó por qué la fijación de un criterio de graduación de la invalidez conculca la Constitución, ni suficientes como quiera que no integró las demás normas relevantes para la calificación de la invalidez.

Luego de referir amplios fundamentos normativos relacionados con las exigencias tanto en el ordenamiento interno como internacional sobre el derecho a la protección y a la seguridad social, consideran que el sistema colombiano no se encuentra armonizado con diferentes instrumentos internacionales relacionados con la materia.

Explicaron que la preceptiva impugnada, vista separadamente de un verdadero análisis sistemático, impide establecer cómo el ordenamiento jurídico se acompasa o no con la protección internacional de los derechos humanos, por lo tanto, en su sentir, los argumentos no son específicos, ni suficientes.

4.4. Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías ASOFONDOS. En escrito de febrero 9 de 2012, la representante legal de Asofondos solicitó a esta corporación declarar exequible la norma parcialmente demandada, como quiera que no desconoce los principios de igualdad, ni solidaridad [15] .

Indicó que acorde con la jurisprudencia de la Corte, el Congreso tiene un amplio margen de configuración sobre el sistema de seguridad social, por lo tanto, puede exigir requisitos y definir lo relacionado con las fuentes de financiación y los porcentajes para acceder a las prestaciones que reconoce dicho sistema, con el fin de mantener el equilibrio económico y financiero.

En ese orden, explicó que el estado de invalidez definido por el artículo 38 de la Ley 100 de 1992, es uno de los requisitos exigidos por el legislador para acceder a la respectiva pensión, el cual ha sido una constante en el ordenamiento jurídico colombiano [16] .

Bajo tales supuestos, aseveró que el referido artículo conserva el mismo criterio técnico de normas anteriores, para definir el estado de invalidez sobre el límite del 50% de la pérdida de la capacidad laboral, desarrollando dos principios constitucionales como son la protección especial a las personas más vulnerables y el carácter progresivo de los derechos pensionales.

Argumentó que acorde con lo analizado, resulta razonable constitucionalmente fijar un límite o requisito para acceder a la pensión de invalidez por origen común, pues permite focalizar el reconocimiento hacia las personas afectadas con una mayor pérdida de la capacidad laboral.

Puntualizó entonces que suprimir el límite del 50% o más fijado en la norma, conllevaría que la prestación prevista por el legislador para las personas más vulnerables por tener un mayor porcentaje de pérdida de la capacidad laboral se amplíe a toda la población discapacitada, vulnerando el principio de solidaridad hacia las personas que requieren una mayor protección especial.

Sostuvo que no es factible, desde el punto de vista del aseguramiento de los riesgos en materia de seguridad social, ubicar en un mismo plano a quienes sufren una incapacidad permanente parcial, con las personas que padecen un estado grave de invalidez, porque más que ampliar el espectro de protección, se restringiría la priorización de brindar mayor protección a estos últimos.

Finalmente, expresó que el legislador estableció quiénes deben ser considerados en estado invalidez, para acceder a la correspondiente pensión, bajo criterios objetivos y de uso internacional, sin ser ese porcentaje producto del capricho o la arbitrariedad, sino de una metodología técnica.

4.5. Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá. En escrito de febrero 8 de 2012 [17] , el Coordinador del Grupo de Acciones de Interés Público del Consultorio Jurídico y una docente de dicha facultad solicitaron declarar exequible la expresión “el 50% o más” , contenida en el artículo 38 de la Ley 100 de 1993, pues no vulnera el preámbulo ni los artículos 1, 2, 13, 47, 53, 54 y 68 de la Constitución.

Argumentaron que el actor realizó una errada interpretación de la preceptiva impugnada, al desconocer los conceptos de invalidez y discapacidad, pues considerar inválido a quien ha perdido el 50% o más de la capacidad laboral, no implica discriminar a quienes sean calificados con un porcentaje menor.

Explicaron que aquellas personas que tengan un porcentaje de pérdida de la capacidad laboral menor, no se encuentran desamparadas, pues (i) tienen la posibilidad de reclamar una pensión sustitutiva, dependiendo si el grado de discapacidad es grave, leve o moderado; o (ii) continuar laborando hasta cumplir los requisitos para la pensión de vejez.

4.6. Ministerio de Salud y Protección Social. En escrito de febrero 9 de 2012 [18] presentado mediante apoderada, la referida cartera solicitó declarar exequible la preceptiva demandada, pues no desconoce el principio de solidaridad, pues la norma busca proteger los recursos existentes en el sistema de seguridad social en pensiones, en armonía con otros principios como la sostenibilidad y la eficiencia.

Luego de reseñar múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el principio de solidaridad y la seguridad social, indicó que existe amplía libertad de configuración del legislador que lo faculta para expedir normas como la demandada, donde se define el grado de pérdida de la capacidad laboral para acceder a la pensión, reflejando un criterio técnico que resulta proporcionado, razonable y no vulnera la carta política.

4.7. Ministerio del Trabajo. En escrito de febrero 21 de 2012 [19] , allegado extemporáneamente mediante apoderada, ese Ministerio indicó que la demanda no reúne los requisitos para que se profiera un fallo de fondo.

Con todo, indicó que el precepto impugnado no desconoce las normas invocadas por el demandante, invocando similares argumentos a los expuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN. En concepto 5309 de febrero 14 de 2012, el señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 38 de la Ley 100 de 1990, por el cargo analizado [20] , pues no desconoce las normas invocadas, al no ser equiparables las situaciones analizadas por el actor.

Explicó que “considerar a una persona que ha perdido la mitad o más de su capacidad laboral, como inválida, no parece ser en sí misma contraria a la Constitución. Si la persona sufre una merma en su capacidad laboral, pero ésta no impide

su desempeño productivo, no tiene sentido hablar de una pensión de invalidez, ya que esta persona está en condiciones de proveer lo necesario para ganarse la vida" [21] .

Para explicar lo anterior, señaló: "Las personas que conservan al menos la mitad de su capacidad laboral, si bien pueden tener algunas dificultades para acceder al mercado del trabajo o de servicios o para ejercer su profesión u oficio de manera independiente, están en condiciones de obtener una remuneración plena, conforme a lo previsto en el artículo 16 del Decreto 2351 de 1965. Por ello, reciben una indemnización sustitutiva. Las personas cuya pérdida es igual o superior a la mitad de su capacidad laboral, no pueden obtener tal remuneración. Por ello, la ley les reconoce una pensión, cuya cuantía no puede ser superior al 75% de dicho ingreso, al tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 100 de 1993." A renglón seguido, explicó:

"En lugar de intentar equiparar lo que no es equiparable, como lo pretende el actor al sostener que existe una discriminación injustificada, para extender la calificación de invalidez a quienes no son inválidos, es menester allanar el acceso de estas personas al mercado del trabajo o de servicios o para ejercer su profesión u oficio de manera independiente, a las personas cuya pérdida de capacidad laboral sea inferior al 50%, como lo prevé la Carta en su preámbulo y en los artículos 1°, 13, 25, 47, 53 y 334. El Estado y los empleadores tienen la obligación de brindar la oportunidad a las personas con pérdida de capacidad laboral, no inválidas, de proveer lo necesario para ganarse la vida." [22] VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1.- Competencia. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241., numeral 4°, de la Constitución, la Corte es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por vicios de contenido material o de fondo, como por aquellos de carácter formal o procedimental suscitados en su formación, siendo la presente acción fruto de la acusación contra un segmento del artículo 38 de la Ley 100 de 1993, por censuras correspondientes a la primera clase de irregularidades referidas.

2.- Lo que se debate. El ciudadano demandante indicó que la expresión "el 50% o más" , contenida en el artículo 38 de la Ley 100 de 1993 es inexequible, porque desconoce los principios de solidaridad, igualdad y dignidad de las personas con algún tipo de discapacidad inferior a ese porcentaje, a las cuales no se les reconoce el derecho a una pensión de invalidez por riesgo común, vulnerando así el preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 47, 53, 54 y 68 de la Constitución.

En contraposición con lo expuesto, la mayoría de los intervinientes aseguraron que la preceptiva demandada se ajusta a la Constitución, pues el legislador dentro de su facultad de configuración en materia de seguridad social, fijó objetivamente y con fundamentos técnicos el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral para acceder a la pensión de invalidez.

En las intervenciones se explicó que ampliar el espectro, como pretende el actor, afectaría los derechos de aquellas personas que al tener un porcentaje superior de invalidez, requieren una mayor protección y asistencia del Estado.

En las intervenciones presentadas por la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y el Ministerio del Trabajo se afirmó que la demanda no reúne los requisitos mínimos para que la Corte emita un fallo de fondo, pues los argumentos no resultan ser suficientes, ni específicos.

En orden metodológico, corresponde en primer lugar, determinar si los cargos esgrimidos cumplen con los presupuestos contenidos del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, y en caso tal, proceder al respectivo análisis de fondo.

3. Aptitud sustantiva de la demanda en el presente evento. 3.1. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos mínimos que razonablemente [23] deben contener las demandas de constitucionalidad para su admisión. Según lo allí indicado, es imperativo señalar con claridad las normas que son censuradas como inconstitucionales, al igual que

la preceptiva superior que se tilda de infringida y explicar las razones por los cuales se estima que presuntamente las primeras violan o desconocen la segunda.

Otra parte fundamental de los indicados requisitos es la formulación de cargos de inconstitucionalidad contra las normas demandadas, esto es, la sustentación de los distintos argumentos por las cuales el ciudadano demandante advierte que aquéllas contrarían uno o más preceptos constitucionales. Al respecto, la jurisprudencia tiene establecido que las razones presentadas por el actor para sustentar la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas, deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes [24] .

La adecuada presentación del concepto de violación permite a la Corte desarrollar su función de defensa de la Constitución en debida forma, en tanto delimita el campo en el cual se hará el respectivo análisis de constitucionalidad, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos del demandante, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente al juez constitucional para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio [25] .

Reitérese, en cuanto al concepto de la violación, que la jurisprudencia ha sido constante [26] en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser claros , esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan;

ciertos , en cuanto la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente ; específicos , en la medida que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución, formulando al menos un cargo concreto;

pertinentes , ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta a la norma legal acusada, más no en su aplicación práctica; y suficientes , por cuanto se debe exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y que despierten duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

Esta carga mínima de argumentación que debe exponer el ciudadano, resulta indispensable para adelantar el juicio de constitucionalidad, no obstante la naturaleza pública e informal que caracteriza a la acción de inexequibilidad; de no atenderse dicho presupuesto podría generarse la inadmisión de la demanda, su posterior rechazo de no subsanarse, o un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial del escrito con el que se pretende incoar la acción [27] .

Sobre este tema, ha expuesto la Corte que [28] : “la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional” .

3.2. Con todo, pese a las exigencias reseñadas, la Corte ha dicho que en aplicación del principio pro actione, la exigencia de los requisitos formales para la presentación de una demanda, (i) no debe tener tal rigorismo que haga nugatorio ese derecho ciudadano, (ii) debiendo propender el juez constitucional hacia un fallo de fondo y no uno inhibitorio; por ende, (iii) la duda debe resolverse a favor del actor.

Al respecto, en la sentencia C-978 de diciembre 1° de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva [29] , se indicó (no está en negrilla en el texto original):

“No obstante, también ha resaltado, con base en el principio de pro actione que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria , de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte [30] .

Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado [31] ;

en tal medida, ‘el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante , es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.’ [32] ” 3.3. Sintetizado lo anterior, encuentra la Corte Constitucional que contrario a lo expuesto por algunos de los intervinientes, la demanda bajo análisis sí es idónea para propiciar el fallo de fondo.

El escrito no solo reúne los requisitos formales y de fondo exigidos por el Decreto 2067 de 1991, sino también, de manera explícita, los presupuestos desarrollados por la jurisprudencia constitucional, pues sus planteamientos contra el segmento impugnado reúnen las exigencias para provocar un estudio de constitucionalidad, al identificar los textos acusados y esbozar el cargo, generando una duda razonable sobre su exequibilidad, partiendo de la posible contradicción con algunos de los textos superiores que invoca.

3.4. El actor acusó concretamente un segmento normativo y señaló en forma precisa que esa preceptiva desconoce los artículos 2, 13, 47, 58 y 68 superiores, argumentando que la imposición de un porcentaje del 50% o más de la pérdida de la capacidad laboral impide a aquellas personas que tengan un porcentaje inferior acceder a la pensión de invalidez por riesgo común.

Explicó además que ese porcentaje desconoció la obligación del Estado de garantizar la efectividad de los derechos (art. 2 ib.), entre ellos la igualdad, que exige que las personas reciban la misma protección y trato por la ley, sin discriminación alguna, promoviendo que se materialice ese principio de forma real y efectiva, mediante una integración social, principalmente cuando se trate de quienes padezcan debilidad manifiesta por condiciones físicas, sensoriales, o psíquicas (arts.

13 y 47 ib.). 3.5. En lo que respecta a la presunta vulneración de los artículos 2, 13 y 47 superiores, la demanda cumple los presupuestos esenciales ampliamente reseñados, delineando unos parámetros que informan adecuadamente a la Corte. Por el contrario, hacer mayores exigencias como proponen algunos de los intervinientes, implicaría incluso desconocer el principio pro actione , el acceso a la administración de justicia y la participación ciudadana.

No acontece lo mismo frente a los presuntos cargos relacionados con el desconocimiento de los artículos 54 y 68 de la Constitución, como quiera que el demandante no explicó como exigir un porcentaje mínimo para considerar a una persona invalida por un riesgo común, infringe la obligación del Estado de garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud [33] , o la obligación especial de brindarles educación [34] .

Existiendo cargos debidamente formulados con relación al presunto desconocimiento de los artículos 2, 13 y 47 superiores, procede efectuar el análisis de fondo, sin que ello implique que estén llamados a prosperar. En consecuencia, corresponde a la Corte establecer si la expresión “50% o más de” , vulnera los artículos referidos, al establecer ese porcentaje mínimo para que una persona pueda ser considerada invalida y acceder a la pensión.

Para determinar la exequibilidad o no de la expresión demandada, la Sala analizará (i) la libertad de configuración de la cual goza el legislador en materia de seguridad social;

(ii) la protección constitucional de las personas con algún tipo de disminución física, sensorial o psíquica; y (iii) establecerá si dicho segmento se ajusta o no a los cánones superiores.

4. La potestad de configuración del legislador frente al derecho fundamental y servicio público de la seguridad social. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. Según lo preceptuado por el artículo 48 superior, la seguridad social es, de un lado, un servicio público que debe ser prestado de manera obligatoria por parte del Estado y de los particulares autorizados para tal fin y, de otro, un derecho que debe ser garantizado a todos los habitantes [35] .

Puede asegurarse, entonces, que la seguridad social goza de una doble naturaleza [36] . 4.2. Como servicio público, compete al Estado la dirección, coordinación y control de su prestación, en aras de lograr la protección de las personas y contribuir a su desarrollo y bienestar [37] . Desde la perspectiva del derecho, la Corte ha destacado su naturaleza asistencial y prestacional, cuya garantía debe materializarse de manera progresiva [38] .

Dada su naturaleza de derecho prestacional y asistencial, la seguridad social requiere, para su goce efectivo, de desarrollo legal y de la provisión de la estructura y los recursos adecuados para tal propósito [39] .

El carácter progresivo y programático de este derecho impone al Estado el deber de procurar su materialización, en seguimiento de los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia, integralidad, unidad y participación, entre otros [40] , para lo cual debe desplegar una actividad de garantía, conforme a los principios fundantes del Estado social de derecho.

Acorde con amplia jurisprudencia de esta corporación, la seguridad social no sólo es un servicio público de carácter obligatorio, sino un derecho irrenunciable que puede ser prestado directamente por el Estado, o por los particulares, siempre bajo la dirección, coordinación y control de aquél.

4.3. Tratándose del aspecto relacionado con la seguridad social como un servicio de carácter asistencial o prestacional, la Corte Constitucional ha explicado que requiere (i) una reglamentación que lo organice; (ii) “una agencia pública o privada autorizada” encargada de suministrar los bienes y servicios necesarios; y (iii) “un aspecto relacionado con la capacidad fiscal o financiera del ente encargado de la asistencia o prestación (que), le da a este derecho a la seguridad social un carácter temporo-espacial, reconocido por el constituyente, que en proyecciones sentadas por la propia carta (art. 48), lo viene a diseñar con una cobertura progresiva que comprenda todos los servicios que, como parte de él, determine la ley” [41] .

Atendiendo esa naturaleza asistencial, en la sentencia C-1089 de 2003 [42] la Corte explicó que el legislador tiene un “papel esencial” para regular lo relacionado con la seguridad social, en particular sus elementos estructurales, sin que ello implique, claro está, que pueda desconocer desde el punto de vista material valores o principios del Estado social de derecho.

Al respecto, en dicho fallo se indicó (no está en negrilla en el texto original): “ En este sentido la jurisprudencia ha explicado igualmente de manera reiterada que el Legislador tiene un papel esencial en materia de regulación de la seguridad social [43] .

Ha dicho la Corte: Una simple lectura de los artículos 48, 49 y 365 de la Carta demuestra que corresponde a la ley determinar los elementos estructurales del sistema , tales como (i) concretar los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, (ii) regular el servicio, (iii) autorizar o no su prestación por particulares, (iv) fijar las competencias de la Nación y las entidades territoriales, (v) determinar el monto de los aportes y, (vi) señalar los componentes de la atención básica que será obligatoria y gratuita, entre otros.

Sin embargo, lo anterior no significa que la decisión legislativa sea completamente libre, ni que la reglamentación adoptada esté ajena al control constitucional, pues es obvio que existen límites , tanto de carácter formal (competencia, procedimiento y forma) como de carácter material (valores y principios en que se funda el Estado Social de Derecho), señalados directamente por el Constituyente y que restringen esa discrecionalidad [44] . 'Por consiguiente, si el Legislador opta, por ejemplo, por una regulación en virtud de la cual las personas pueden escoger entre afiliarse o no a la seguridad social, ese diseño sería inconstitucional por desconocer el carácter irrenunciable de la seguridad social' [45] . Lo mismo ocurriría si el Estado se desentendiera de las funciones de dirección, coordinación y control a la seguridad social, porque esas fueron precisamente algunas de las tareas expresamente asignadas en la Carta del 91.' [46] " En la citado fallo C-1089 de 2003, la Corte también explicó que el margen de configuración del legislador se relaciona directamente con la viabilidad económica del sistema y la eficacia de principios como la universalidad, la solidaridad y la eficiencia que lo regulan, correspondiéndole entonces establecer todo lo relacionado con el sistema de pensiones.

Con relación a lo anterior, en esa sentencia se expresó: "En materia de seguridad social en pensiones la Corte ha explicado que la amplitud de la facultad de configuración del Legislador obedece a la necesidad de garantizar la viabilidad económica del sistema y la eficacia de los principios que lo gobiernan [47] , lo que hace que la ley pueda entre otras cosas establecer las condiciones y los mecanismos de afiliación, e incluso, dentro de los límites propios a dicha facultad de configuración, modificar las expectativas de los sujetos vinculados al sistema a fin de que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de seguridad social. Ha dicho al respecto la Corporación lo siguiente:

'La Constitución delega al legislador la función de configurar el sistema de pensiones, y le da un amplio margen de discrecionalidad para hacerlo, precisamente para garantizar que el sistema cuente con los 'medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante,' y para darle eficacia a los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad, conforme al artículo 48 de la Carta.

De tal modo, es necesario que el legislador pueda transformar las expectativas respecto de la edad y tiempo de servicios necesarios para adquirir la pensión, de tal forma que el Estado pueda cumplir sus obligaciones en relación con la seguridad social, a pesar de las dificultades que planteen los cambios en las circunstancias sociales.' [48] " En el fallo citado y recordando lo dicho en la sentencia C-789 de 2002, ya referida, se concluyó que tratándose del establecimiento o modificaciones de las condiciones del régimen legal en pensiones, el Congreso está solamente sometido "a los límites propios de su facultad de configuración normativa y en particular a los principios de racionalidad y proporcionalidad" .

5. Protección en seguridad social para las personas en alguna situación de debilidad manifiesta por limitaciones físicas o psíquicas. 5.1. La Corte en diferentes decisiones [49] ha explicado que la seguridad social es reconocida internacionalmente, a través de distintos instrumentos, como uno de los derechos humanos, concretándose mediante la "protección de las personas que se encuentran en imposibilidad física o mental que les permita proveerse por sí mismas una vida en condiciones dignas, ya sea por motivo de invalidez, vejez, incapacidad laboral y desempleo" [50] .

En efecto, 25 años antes de entrar a regir la actual Constitución de Colombia, la Asamblea General de las Naciones Unidas había aprobado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [51] , entre ellos el trabajo, la asociación sindical, la seguridad social , la salud, la educación y a la familia. Dicho instrumento hace parte del llamado bloque de constitucionalidad, según el cual prevalecen en el orden interno los tratados ratificados por el Congreso de la República, que reconozcan derechos humanos y prohíban limitarlos, aún en estados de excepción (art. 93 Const.).

El preámbulo de ese Pacto definió claramente que acorde con los principios de libertad, justicia y paz, contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, a todos los "miembros de la familia humana" , además de sus derechos iguales e

inalienables, debe serles reconocida su dignidad, tanto que el “ideal de ser humano libre” , no puede hacerse efectivo cuando exista temor y miseria.

Por ende, “cada persona debe gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos” , lo cual implica que todo ser humano puede disfrutar de aquéllos en la misma forma y medida, y que su protección también debe ser igual, para que se haga efectiva y real la vigencia y observancia de todos los derechos reconocidos en instrumentos internacionales, incluida la seguridad social preceptuada en los antes citados.

La seguridad social adquiere entonces mayor relevancia al entrar en conexidad con derechos como la vida, la dignidad humana y la integridad física y moral. Por ello, su desconocimiento conculca o pone en peligro estos últimos, teniéndose presente que el reconocimiento y pago de, por ejemplo, una pensión, conserva el carácter de derecho constitucional fundamental cuando el interesado deriva su sostenimiento y la satisfacción de sus necesidades básicas y familiares, del ingreso que esa prestación le reportaría.

5.2. Las exigencias que en relación con la protección de los derechos de aquellas personas que sufren algún tipo de discapacidad, bien sea de carácter permanente o transitorio, emergen del derecho internacional de los derechos humanos, e igualmente en el ordenamiento jurídico colombiano, que evidencia la especial preocupación por quienes se hallan en circunstancias de indefensión y se ordena adoptar un conjunto de medidas para protegerlas [52] .

En procura de optimizar la calidad de vida y el acceso igualitario a mejores oportunidades para la población con discapacidad, el ordenamiento jurídico internacional impulsó la expedición de estatutos tendientes a incentivar la adopción de esas políticas en los Estados.

De tal manera, surgieron entre muchas otras, las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad [53] ; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad [54] ; la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [55] , con sus respectivos organismos de control y promoción [56] .

Según lo expuesto, y como se indicó en el fallo C-824 de noviembre 11 de 2011 [57] , M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, acorde con “los instrumentos internacionales que reconocen y consagran los derechos de las personas con limitaciones o con discapacidad, es evidente que los Estados tienen obligaciones específicas y preferentes en relación con la adopción de medidas para evitar la discriminación y garantizar los derechos fundamentales de las personas con discapacidad” .

5.3. Con igual propósito, el artículo 13 de la Constitución colombiana que consagra el principio a la igualdad, preceptúa: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” En concordancia con lo anterior, el artículo 47 superior preceptúa:

“El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.” Así mismo, el artículo 54 ibídem impone expresamente al Estado y a los empleadores, el deber de “propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud” .

5.4. Con fundamento en las normas citadas, se erige la obligación del Estado colombiano de ofrecer, no solo una protección especial a las personas que se encuentran en situación manifiesta de debilidad física o psíquica, sino garantizarles que puedan alcanzar su rehabilitación o una integración social mediante una atención especializada, adoptando medidas en su favor.

Esas medidas de protección e integración social se han materializado en diversas leyes emitidas por el Congreso, entre ellas las más significativas, las Leyes 361 de 1997 [58] , 1145 de 2007 [59] e incluso la 1346 de 2009 [60] .

La Ley 361 de 1997 fue expedida con fundamento en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución, en consideración "a la dignidad que le es propia a las personas con limitación" , para proteger sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, en procura de su completa realización personal y total integración social (art.

1º). El artículo 26 ibídem consagraba que "en ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar" ; además, se proscribió que las personas sean despedidas o su contrato laboral terminado a causa de una discapacidad, "salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo" .

Sin embargo, el citado artículo fue modificado por el artículo 137 del Decreto 19 de 2012 [61] , siendo el nuevo texto (no está en negrilla en el texto original):

"En ningún caso la limitación de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización del Ministerio del Trabajo.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, no se requerirá de autorización por parte del Ministerio del Trabajo cuando el trabajador limitado incurra en alguna de las causales establecidas en la ley como justas causas para dar por terminado el contrato.

Siempre se garantizará el derecho al debido proceso. No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso primero del presente artículo, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta (180) días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren." 5.5. Bajo esos parámetros, la Corte Constitucional en la sentencia C-824 de 2011 ya referida, indicó que la protección y garantía del derecho a la igualdad de las personas con algún tipo de limitación o discapacidad exige darles un trato especial, brindándoles las mismas oportunidades, mediante acciones afirmativas que impliquen un trato más favorable.

El referido fallo señaló (no está en negrilla en el texto original): " En este sentido, especial atención le ha merecido a la Corte la garantía de la igualdad y de la no discriminación a las personas con limitaciones o con discapacidad, el cual ha sido reconocido y garantizado en innumerables oportunidades [62] , haciendo énfasis en la necesidad de brindar un trato especial a ese grupo poblacional e insistiendo en que el derecho a la igualdad trasciende la concepción formal y debe tener en cuenta las diferencias reales, y que en relación con las personas con discapacidad, 'la igualdad de oportunidades es un objetivo, y a la vez un medio, para lograr el máximo disfrute de los demás derechos y la plena participación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (CP art. 2). La igualdad de oportunidades es, por consiguiente, un derecho fundamental mediante el que se 'equipara' a las personas en inferioridad de condiciones, para garantizarles el pleno goce de sus derechos.' Así mismo, ha insistido en que los derechos específicos para las personas con discapacidad implican necesariamente, acciones afirmativas a favor de éstas, de manera que 'autorizan una

‘diferenciación positiva justificada’ en favor de sus titulares. Esta supone el trato más favorable para grupos discriminados o marginados y para personas en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13)’ [63] .

En cuanto a la necesaria eliminación de la discriminación y la garantía de la igualdad real y efectiva de esta población, la jurisprudencia de la Corte ha insistido en que las personas con limitaciones o con discapacidad, deben gozar de la plenitud de los derechos que la Constitución reconoce a todas las personas, sin que puedan ser discriminadas en razón de su particular condición de discapacidad. En este sentido, ha resaltado que existen dos tipos de situaciones que constituyen actos discriminatorios contra las personas con limitaciones o con discapacidad:

(i) de un lado, toda acción que anule o restringa los derechos, libertades y oportunidades de estas personas; y (ii) de otro lado, toda omisión injustificada respecto de las obligaciones de adoptar medidas afirmativas para garantizar los derechos de estas personas, lo cual apareja como consecuencia, la exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad, y por tanto constituye una discriminación.

[64] A este respecto se ha pronunciado en relación con diversos derechos, como los de la población sorda y su derecho a una educación especial, integración social e inserción laboral [65] .” En ese orden, y reiterando lo dicho en otros pronunciamientos, en el fallo C-824 de 2011 citado, se puntualizó que, “ en cuanto a la protección de la igualdad y no discriminación, ha sostenido la Corte, que las distinciones que establezca el Legislador entre las personas con fundamento en el criterio de discapacidad, constituyen prima facie diferenciaciones sospechosas de discriminación, de tal manera que ‘[e]n principio, las distinciones que introduzca la ley entre las personas basándose en el criterio de discapacidad se tienen como sospechosas de un ánimo de exclusión. La discapacidad, así como el sexo, la raza, la opinión política o filosófica, la religión o el origen nacional, es un criterio de clasificación que tradicionalmente ha conllevado la exclusión y marginación de un grupo de personas” [66] .

5.6. Con todo, en el fallo C-824 de 2011 que se viene citando, atendiendo su pertinencia para el presente análisis, se aclaró que en ciertos eventos existen distintas “formas de discapacidad” y “diversos niveles” , que pueden tener tal entidad que impiden a la persona desempeñarse laboralmente, por lo tanto se requieren otras medidas para garantizarles un ingreso económico.

Al respecto, en ese fallo se indicó (no está en negrilla en el texto anterior): “ En este orden de ideas, la Corte ha puesto de relieve que para efectos laborales, ‘el empleador debe asignarle al trabajador discapacitado funciones acordes con su limitación o trasladarlo a otro cargo, ‘siempre y cuando la incapacidad no impida el cumplimiento de las nuevas funciones ni suponga un riesgo para la integridad personal del trabajador’ [67] .

[68] De otra parte, ha reconocido igualmente, que en algunos casos, la disminución física puede ser de tal envergadura que ‘conduzca a la terminación del contrato de trabajo ‘en virtud de la ineptitud del trabajador para realizar la labor encomendada’ y según ‘el nivel y grado de la disminución física que presente el trabajador’ [69] . A este respecto, ha reconocido que ‘hay distintas formas de discapacidad y diversos niveles y, en algunos casos el grado de discapacidad le impide a la persona continuar su desempeño laboral o concurrir al mercado abierto de trabajo para obtener una ocupación. En este último supuesto las medidas más habituales de protección a los discapacitados encuentran un límite, ya que están concebidas para facilitar la incorporación laboral de personas con una afectación menos severa y quedan descartadas cuando se comprueba que la invalidez le impide a la persona cumplir cometidos de índole laboral y que, por lo tanto, es indispensable pensar en otras formas de protección del ingreso económico y de la integridad física y síquica del discapacitado [70] ’.” En el relevante fallo citado se explicó además que no pueden existir diferencias de trato frente a personas con alguna clase de limitación o discapacidad, para poder garantizar sus derechos a la dignidad, la igualdad y la obligación del Estado de procurar su integración.

5.7. Con todo, luego de efectuar un completo análisis normativo de la Ley 361 de 1992, en la providencia C-824 de 2011, se concluyó que los calificativos de discapacidades “severas y profundas” (art. 1 ib.), no restringen “la protección constitucional a todas las personas con alguna limitación, sino que constituyen expresiones que hacen explícito las características propias de cualquier limitación, que de suyo implica gravedad, severidad y profundidad, por contraste con la plena salud y normalidad.” Se indicó así que acorde con “la protección constitucional y legal de carácter general para todas las personas con limitaciones o con discapacidad, es a la reglamentación en la materia a la que corresponde determinar el tipo de acciones afirmativas que correspondan según la clase, el grado o el nivel de la limitación o discapacidad de que se trate, de conformidad con los requerimientos de cada caso y cada persona en concreto” .

En esa providencia se indicó que las expresiones censuradas no desconocen el principio y derecho a la igualdad (art. 13 Const.), “al no estipular una restricción injustificada desde el punto de vista constitucional, a la protección de todas las personas con algún tipo y diversos grados de limitación o de discapacidad, y por tanto no constituye un trato discriminatorio y no se encuentra en contravía del mandato constitucional general de garantizar la igualdad real y efectiva de las personas con limitaciones o con discapacidad, y la especial protección estatal que de manera general la Constitución concede a ‘aquellas personas que por su condición económica, física o mental , se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta’.” (Está en negrilla en el texto original) Por el contrario, en aquella ocasión la Corte indicó que esas clasificaciones armonizan con los artículos 47, 54 y 68 superiores, y no son expresiones excluyentes, sino la “aplicación de medidas especiales establecidas por la misma ley para personas con discapacidad en cierto grado de severidad” .

Se concluye así que no toda clasificación que realiza el legislador dentro del marco de su facultad de configuración, relacionada con el nivel o el grado de limitación que pueda padecer una persona, contraviene el derecho y el principio a la igualdad o las demás obligaciones del Estado que le son propias.

6. Análisis de los cargos. El establecimiento por el legislador de un monto mínimo de pérdida de la capacidad laboral para que una persona sea considerada inválida y acceda a la pensión, no contradice sino que desarrolla los mandatos contenidos en las normas invocadas como vulneradas.

6.1. Según el demandante, la expresión “50% o más de” , contenida en el artículo 38 de la Ley 100 de 1993 es inconstitucional, al desconocer los artículos 2, 13 y 47 superiores, habida cuenta que ese porcentaje impide a quienes no alcanzan ese umbral por un escaso margen, discriminándolos y desconociendo así los principios de dignidad humana, igualdad y solidaridad.

Por su parte, la mayoría de los intervinientes y el Procurador General de la Nación indicaron que la preceptiva censurada no contraria la carta política, pues dentro de su libertad de configuración, el legislador estableció dicho porcentaje bajo parámetros objetivos, sin que ello conlleve desproteger a aquellas personas que tienen una discapacidad en un grado inferior.

6.2. Como se indicó con antelación, la seguridad social además de ser un derecho, es un servicio público cuya reglamentación compete al legislador, quien goza de una amplia potestad de configuración normativa para cumplir su papel esencial de determinar los elementos estructurales del sistema y, materializar principios superiores como la universalidad y la solidaridad [71] .

Dentro de ese marco de configuración, los límites están dados por los principios propios del Estado social de derecho, adquiriendo gran relevancia la dignidad humana y para ello máximas de raigambre constitucional como la racionalidad y la proporcionalidad.

6.3. Precisamente, para efectivizar todos esos principios, el legislador ha consagrado la pensión de invalidez dentro del sistema general de seguridad social en pensiones, para dar cabida en particular a la solidaridad hacia las personas con

algún tipo de limitación física o psíquica.

La pensión de invalidez es una “prestación económica destinada a cubrir las contingencias generadas por la enfermedad común o el accidente de trabajo que inhabilitan al afiliado para el ejercicio de la actividad laboral” [72] . Dentro de ese tipo de prestación se encuentra la pensión de invalidez por riesgo común objeto del presente análisis, que considera inválida a la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral (art. 38 L. 100/93).

La norma referida es una de las formas de materializar la seguridad social y procura compensar la situación de infortunio producto de la pérdida de la capacidad laboral, otorgando una prestación económica que, “representa para quién ha perdido parcial o totalmente la capacidad de trabajar y no puede por sí mismo proveerse de los medios indispensables para su subsistencia” [73] .

Tal es la relevancia de ese tipo de pensión que constituye un derecho irrenunciable que guarda íntima relación con la vida y los principios de dignidad humana y solidaridad, pues constituye una fuente de ingresos indispensable para la subsistencia de la persona beneficiaria [74] .

6.4. Atendiendo esas finalidades y la importancia de este tipo de prestaciones, corresponde su reglamentación al legislador, dentro de su facultad de configuración, guardando el debido respeto de los principios del Estado social de derecho y, particularmente la razonabilidad y la proporcionalidad.

De ese modo, el establecimiento de los presupuestos para acceder a este tipo de prestaciones son competencia del Congreso, siendo una medida establecida para procurar que aquellas personas que requieren una mayor asistencia y protección del Estado gocen de los recursos idóneos para proveerse de lo necesario para subsistir, al no poder desempeñarse en el mundo laboral.

La pensión de invalidez por riesgo común constituye entonces un mecanismo dirigido no sólo a hacer posible la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad, superando la discriminación, sino además a que aquellas que tienen un grado o nivel de discapacidad alto, que les impide desempeñarse laboralmente, puedan acceder a un ingreso que le permita subsistir.

Recuérdese que tratándose de la igualdad, la Corte Constitucional ha sentado el principio de que las mismas situaciones deben tener el mismo tratamiento, pero igualmente que deben tener un tratamiento diferente situaciones distintas, siempre y cuando la diferencia sea relevante desde el punto de vista constitucional y el tratamiento sea acorde con los principios constitucionales.

En el fallo C-410 de septiembre 15 de 1994 (M. P. Carlos Gaviria Díaz) la Corte expresó: “El principio de igualdad vincula a todos los poderes y en especial a la rama legislativa, cuya actuación queda entonces sometida a un control constitucional que debe tomar en cuenta la igualdad como parámetro para enjuiciar la correspondencia de las leyes con el Estatuto Superior. El legislador, en consecuencia, está obligado a observar el principio, de modo que las diferencias normativas por él establecidas encentren un fundamento justificado y razonable y por otra parte, se orienten a la consecución de un final constitucionalmente lícito”.

6.5. El debate entonces se centra en fijar si el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral señalado por el legislador para establecer la invalidez, discrimina a aquellas personas con un porcentaje inferior al allí determinado, sin un fundamento objetivo y razonable.

Para esto es procedente realizar un test de proporcionalidad de la medida cuestionada, siguiendo para ello los criterios y fases jurisprudencialmente establecidos en relación con el tema, y así determinar si constituye un instrumento idóneo para alcanzar los propósitos admitidos en la Constitución.

6.6. Acorde con la jurisprudencia y la doctrina constitucional comparada, existen dos grandes enfoques para establecer si un determinado postulado normativo contraría el principio y derecho a la igualdad: (i) el test o juicio de proporcionalidad propio de la Corte Europea de Derechos Humanos y los tribunales constitucionales de España y Alemania; y (ii) otra con raíces en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, relacionada con los escrutinios o test de igualdad [75] .

En el primer caso, el test o juicio de proporcionalidad busca establecer si: (i) una medida es adecuada, es decir, idónea para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (ii) el trato diferenciado es necesario o indispensable, esto es, si existen o no otros instrumentos menos gravosos que impliquen un menor sacrificio de un derecho o valor constitucional; y (iii) luego de un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, señalar si el trato diferenciado creado con una disposición normativa no sacrifica valores y principios de raigambre constitucional, con mayor relevancia que los alcanzados con dicha medida diferencial [76] .

De otro lado, la tendencia que emplea escrutinios o test de igualdad, parte de la existencia de unos niveles estrictos, intermedios o suaves para su desarrollo. Para que el test sea estricto, se requiere que el trato diferenciado constituya una medida necesaria para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso. Será entonces flexible o de mera razonabilidad, cuando la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido en el ordenamiento [77] .

Esta corporación ha aceptado que se efectué un juicio integrado de proporcionalidad , donde confluyan las ventajas de ambos tipo de análisis, máxime cuando en ciertos casos como el presente, se deban respetar principios de raigambre constitucional como la separación de poderes y la libertad de configuración, entre otros.

Para adoptar el presente análisis, se debe establecer la finalidad de la medida , a efectos de constatar si ella persigue un objetivo legítimo a la luz de la Constitución.

La norma analizada señala el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral de una persona para ser considerada inválida, de modo que pueda acceder a una pensión de invalidez por riesgo común y los demás beneficios económicos y asistenciales que ello conlleva.

Acorde con los lineamientos de la Constitución, esta norma tiene como finalidad materializar la igualdad real y efectiva: (i) adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados;

(ii) proteger a aquellas personas que por su “condición” sea “física o mental” , se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (art.

13); (iii) adelantando políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos” (art. 47);

y (iv) garantizar a los “minusválidos” el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (art. 54). Así, constitucionalmente, la norma ahora demandada está estrechamente relacionada con el desarrollo de esa serie de principios, derechos y obligaciones del Estado de procurar no solo la igualdad, sino materializar la dignidad humana como principio fundante de la carta política de 1991.

Se reconoce entonces que el objetivo de establecer cuándo una persona debe ser considerada como inválida, para efectos pensionales, busca garantizar que (i) quienes sean calificados como tales puedan acceder a una pensión de invalidez que les permita satisfacer sus necesidades, y (ii) que aquéllas que no lleguen a dicho porcentaje puedan continuar laborando, siempre acorde con sus condiciones de salud, de modo que en uno u otro evento, cuenten con recursos patrimoniales para una subsistencia en condiciones dignas, siendo para la Corte finalidades legítimas a la luz de la Constitución.

El siguiente paso del test de proporcionalidad indaga por la idoneidad de la medida para alcanzar el objetivo propuesto . Este es uno de los pocos casos en que, por excepción, le es permitido al juez constitucional adentrarse en el estudio de los efectos previsibles de la aplicación de la norma acusada.

El legislador procura establecer un parámetro cuantitativo justo y equitativo para el sistema pensional, materializando valores superiores como la dignidad, la igualdad, la solidaridad y la progresividad, ampliando de tal forma la cobertura de la población que puede acceder a la pensión de invalidez, cuando no puedan participar activamente en el mercado laboral.

En ese orden, un valor eminentemente objetivo permite contar con un estándar para que el sistema pensional pueda reconocer o no una pensión de invalidez, facilitando que quienes superen ese umbral puedan acceder prontamente a recursos económicos que les permitan subsistir, y a quienes no, continuar laborando, al tiempo que, como sujetos también de especial protección, gozan de una estabilidad laboral reforzada.

Encuentra la Corte que el medio empleado por el legislador resulta idóneo para alcanzar la finalidad propuesta, pues no sólo permite que quienes no pueden participar del mercado laboral cuenten con ingresos económicos mínimos, al tiempo que aquellos que no lo superen, puedan realizar actividades acorde con su situación, garantizándose así el cumplimiento de la labor del Estado de procurar su plena inserción e integración a la sociedad.

Para tratar de establecer una relación entre el beneficio obtenido y la afectación o perjuicio que se causa contra otros bienes jurídicos , se constata que el parámetro establecido por el legislador permite que todas las personas con alguna limitación, sea quienes superen el umbral para la invalidez, o quienes no, independiente del tipo, clase o grado de la pérdida de la capacidad o la discapacidad padecida, atendiendo la especial protección constitucional que los cobija, reciban un trato digno, acorde con sus condiciones.

Evaluando la relación costo/beneficio de la medida, la preceptiva demanda dada constituye una vía para adelantar la labor estatal de promover condiciones de igualdad material real y efectiva, hacia la búsqueda de un orden económico y social justo.

El ámbito laboral constituye entonces un objetivo específico para alcanzar esos fines proteccionistas, asegurando la productividad económica y el desarrollo personal de quienes pueden permanecer en el mercado laboral, acorde con sus condiciones de salud, incluyendo una estabilidad reforzada en el empleo; al tiempo que quienes no puedan hacerlo obtengan unos recursos mínimos para acceder efectivamente a los bienes y servicios básicos para su subsistencia y el sostenimiento familiar.

En síntesis, la Corte encuentra proporcional, y por ende en modo alguno atentatorio con el principio de igualdad, que el Congreso en ejercicio de su potestad de configuración legislativa haya establecido que se considera inválida a aquella persona que haya perdido el 50% de su capacidad laboral, pues en los demás casos, la población restante con una disminución inferior, goza también de una protección constitucional reforzada, y continuar laborando permite que se cumpla la finalidad.

6.7. Contrario a lo afirmado por el actor, la norma censurada no excluye de la asistencia y protección necesarias a las personas con discapacidad inferior al 50% de pérdida de la capacidad laboral, pues están en la posibilidad de continuar en el mercado laboral, al tiempo que reconociendo sus derechos a la dignidad y en particular a la igualdad, gozan de todas las garantías que le son propias, como la estabilidad laboral reforzada, entre otras.

En ese orden, más que una discriminación desproporcionada hacia las personas con un grado o nivel inferior de discapacidad, el legislador garantiza que podrán continuar realizando actividades laborales, acorde con sus capacidades,

sin lugar a discriminación alguna. Distinto a quienes han perdido el 50% o más de su capacidad, pues no se encuentran en la posibilidad de desempeñarse en el campo laboral y acceder a un ingreso económico.

De ese modo, quienes no sean considerados inválidos, no sólo gozan de una estabilidad laboral para proveerse de los recursos necesarios, sino que se garantiza su integración social mediante al acceso efectivo al trabajo, logrando el disfrute de los servicios de salud y su rehabilitación cuando sea posible.

Conclusión. Con fundamento en todo lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que la expresión demandada “50% o más de” , contenida en el artículo 38 de la Ley 100 de 1993, es exequible, pues no desconoce el principio y derecho a la igualdad (art. 13 Const.), ni la obligación de proteger a quienes tienen algún tipo de limitación o discapacidad (art. 47 ib.).

VII.- DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Declarar EXEQUIBLE la expresión “el 50% o más de” , contenida en el artículo 38 de la Ley 100 de 1993, por los cargos analizados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente. Cúmplase. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Presidente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrada Magistrado ADRIANA GUILLÉN ARANGO JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrada Magistrado NILSON PINILLA PINILLA JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado Magistrado HUMBERTO A. SIERRA PORTO LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado Magistrado LUIS CARLOS MARIN PULGARIN Secretario Ad-Hoc [1] En memoria de Nils-Ivar Sundberg, quien estuvo a cargo del Programa de Educación Especial de la UNESCO, entre 1968 y 1981.

[2] F. 6 cd. Corte Constitucional. [3] Cfr. fs. 14 a 24 ib.. [4] F. 15 ib.. [5] Fs. 15 y 16 ib.. [6] F. 21 ib.. [7] Íd.. [8] Cfr. fs. 75 a 83 ib..

[9] “Artículo 4 del Decreto 758 de 1990.” [10] “Artículo 23 del Decreto 3135 de 1968.” [11] F. 79 ib.. [12] Íd.. [13] F. 81 ib.. [14] Cfr. fs. 89 a 99 ib..

[15] Cfr. fs. 100 a 117 ib.. [16] En la intervención se reseñó lo señalado en el Decreto 3041 de 1966 y el Decreto Reglamentario 758 de 1990 (cfr. fs. 103 y 104 ib.).

[17] Fs. 120 a 128 ib.. [18] Cfr. fs. 129 a 135 ib.. [19] Cfr. fs. 155 a 169 ib.. [20] Cfr. fs. 147 a 151 ib.. [21] F. 149 ib.. [22] Fs. 150 y 151 ib..

[23] C-131 de abril 1° de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero, entre otros. [24] Cfr, entre otros, auto 288 y fallo C-1052 de 2001, ambos de octubre 4, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[25] C-1052 de 2001, previamente citada. [26] Ver, entre otros, auto 288 de octubre 4 de 2001 y sentencias C-1052 de octubre 4 de 2001 y C-568 de junio 28 de 2004, todas esos fallos con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de septiembre 26 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[27] Sentencias C-1052 de 2001 y C-980 de 2005, ya citadas. [28] C-1052 de 2001 previamente citada. [29] Reiterada recientemente mediante sentencia C-533 de julio 11 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[30] “Corte Constitucional, sentencia C-012 de 2010.” [31] “Corte Constitucional, sentencia C-814 de 2009.” [32] “Corte Constitucional, sentencia C-480 de 2003.” [33] El artículo 54 de la Constitución señala:

“Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los

minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud." [34] El ciudadano demandante afirmó que la preceptiva demandada vulnera el artículo 68 superior que establece:

"Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado ." (Sin negrilla en el texto original.) [35] Respecto de esta dicotomía en materia de la naturaleza jurídica de la seguridad social, la Corte expuso lo siguiente, con el ánimo de armonizar las aristas de esta institución:

"La Carta dispone la facultad del legislador para regular los contenidos de la seguridad social, entendiendo por tal, a un tiempo, un 'servicio público de carácter obligatorio' y 'un derecho irrenunciable'.

Técnicamente esta antinomia resulta irreconciliable. Sin embargo, la interpretación integradora de distintos elementos concurrentes en determinadas realidades constitucionales, permite afirmar que la seguridad social es un derecho de la persona que se materializa mediante la prestación de un servicio público de carácter obligatorio." (Sentencia C-408 de septiembre 15 de 1994, M. P. Fabio Morón Díaz.) [36] Sobre el carácter prestacional y la "trasmutación" hacia derecho subjetivo de la seguridad social, véase el fallo C-1089 de noviembre 19 de 2003, (M. P. Álvaro Tafur Galvis), donde se recordó lo consignado, entre otros, en el SU-819 de octubre 20 de 1999 (M. P. Álvaro Tafur Galvis); C-086 de febrero 13 de 2002 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) y C-791 de septiembre 24 de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett).

[37] Cfr. T-221 de marzo 23 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil y C-125 de febrero 16 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz, entre otras. [38] Cfr. SU-623 de junio 14 de 2001 y T-566 de julio 19 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

[39] Cfr. T-662 de agosto 10 de 2006, M. P. Rodrigo Escobar Gil. [40] Cfr. C-408 de 1994, ya referida. [41] C-408 de 1994, donde declaró exequible la Ley 100 de 1993, pues no era necesario que el Congreso le diera el trámite de ley estatutaria.

[42] En ese fallo se reseñaron, entre otros, C-542 de octubre 1 de 1998, M. P. Hernando Herrera Vergara; C-616 de junio 13 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil y C-130 de febrero 26 de 2002, M. P. Jaime Araújo Rentería.

[43] "Ver, entre muchas otras, las Sentencias C-130 de 2002, C-616 de 2001, C-1489 de 2001, C-542 de 1998 y C-111 de 1997." [44] "Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-616 de 2001 M P. Rodrigo Escobar Gil y C-130 de 2002 M P. Jaime Araujo Rentería." [45] "Corte Constitucional, Sentencia C-1489 de 2000 M P. Alejandro Martínez Caballero." [46] "Sentencia C- 791 de 2002 M. P. Eduardo Montealegre Lynnett." [47] " Ver Sentencia C-967 de 2003 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra." [48] "Ver Sentencia C-789 de 2002, M. P Rodrigo Escobar Gil." [49] En el fallo T-719 de septiembre 23 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, se recordó que la seguridad social está consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 22), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9°), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 16) y el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (art. 9°).

[50] Ib.. [51] Adoptado en diciembre 16 de 1966 y ratificado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968. [52] T-190 de marzo 17 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[53] Normativa adoptada mediante Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre 20 de 1993. [54] Convención adoptada por la Organización de los Estados Americanos en Guatemala, en junio 7 de 1999.

[55] Adoptada en la sede de Naciones Unidas en Nueva York en diciembre 13 de 2006, ratificada en Colombia mediante la Ley 1346 de julio 31 de 2009.

[56] Ejemplo. Observación número 5, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Documento E/1995/22, párrafo 34.

[57] En la referida providencia, esta corporacion declaró exequible las expresiones “severas y profundas” , contenidas en el artículo 1 de la Ley 361 de 1997. En la demanda que dio lugar a ese pronuciamiento, se planteó que esa preceptiva contrariaba el preámbulo y los artículos 13, 47, 48, 53 y 54 superiores, al restringir, según el allí accionante, la protección establecida por esa ley, solamente en favor de quienes tengan una discapacidad severa y profunda, discriminando a quienes posean una en menor grado.

[58] “ Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.” [59] La mencionada Ley fue promulgada con el objeto de promover “la implementación de la política pública en discapacidad, en forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los Derechos Humanos” .

[60] Por medio de la cual se aprobó la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad” , adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas en diciembre 13 de 2006. La referida ley fue declarada exequible en la sentencia C-293 de abril 21 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[61] “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.” [62] “Ver Sentencia T-288 de 1995, y C-983 de 2002, entre muchas otras.” [63] “Sentencia T-288 del 5 de julio de 1995.” [64] “Ver las Sentencias C-401 de 2003, C-174 de 2004, C-804 de 2009, y C-640 de 2010.

Ver también las Sentencias T-826 de 2004, T-288 de 1995 y T-378 de 1997 . Ver igualmente el Auto 06 de 2009.” [65] “Ver Sentencia C-128 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.” [66] “Sentencia C-156 de 2004.” [67] “Ibídem.” [68] “Ver Sentencia C-810 de 2007, M. P. Rodrigo Escobar Gil.” [69] “Ibídem.” [70] “Ibídem.” [71] Cfr. C-10989 de 2003, ya reseñada.

[72] T-043 de febrero 1 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño. [73] Cfr. entre otras, T-239 de junio 23 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[74] Íd.. [75] C-093 de enero 31 de 2001, M. P. Alejandro Martínez Caballero. [76] Íd.. [77] Íd..

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.