

Sentencia T-1248/08

SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-
Personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales

COMITE DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS NACIONES UNIDAS-Derechos de las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales

*La Observación General No. 5 sobre los derechos de las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece, por ejemplo, que estas personas han de ser protegidas y promovidas mediante programas y leyes generales, así como por medio de programas y normatividades de finalidad específica. De esta manera, surge un claro deber para los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC, consistente en la búsqueda de la realización progresiva de los derechos consagrados en favor de la población con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales, así como la eliminación de las desventajas estructurales, mediante la adopción de **acciones afirmativas** tendentes a lograr el acceso, en igualdad de condiciones que el resto de la población, a los derechos económicos, sociales y culturales.*

DISCAPACITADO-Protección especial desde el Derecho Internacional de los derechos humanos

DISCAPACITADO-Protección constitucional especial

DERECHO A LA IGUALDAD-Discriminación por omisión de trato especial/**DISMINUIDO FISICO Y PSIQUICO-**Discriminación por omisión de trato especial

PERSONAS DISCAPACITADAS-Deber del Estado y de las autoridades públicas de brindar las condiciones normativas y materiales que permitan compensar sus limitaciones para obtener una real integración a la sociedad

De conformidad con la línea de argumentación, el Estado ni las autoridades públicas pueden negarse a brindar las condiciones normativas y materiales que permitan a personas discapacitadas compensar sus limitaciones para obtener una real integración a la sociedad. Este deber de protección no solo radica en cabeza de las y de los legisladores sino también le corresponde ejercerlo a todas las autoridades públicas sin excepción, incluso a los

particulares que – como las Empresas Promotoras de Salud – prestan el servicio público de salud.

DISCAPACITADO-Trato diferenciado

Para la Corte ha sido claro que el trato diferenciado sólo es posible cuando dicho trato se configura como una medida a favor de las personas que se hallan en circunstancia especial de indefensión, y siempre que no tenga como trasfondo una supuesta protección que se sustente en reforzar su situación de desventaja histórica, su exclusión e invisibilidad. Esto es, que no implique una discriminación indirecta. De este modo, junto con la prohibición de discriminaciones directas e indirectas en contra de las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales, se revela la existencia de un tipo de diferenciación, que no es desfavorable sino favorable a tales personas y por tanto permitida constitucionalmente. Resulta ser discriminación (discriminación inversa) y se fundamenta en el deber del Estado de adoptar las medidas adecuadas para proteger a grupos históricamente marginados, excluidos hasta el punto de su entera invisibilidad.

ACCIONES AFIRMATIVAS-Definición

PRINCIPIO DE IGUALDAD MATERIAL-Deber de tenerlo en cuenta por parte de las autoridades públicas y de los particulares encargados de prestar servicios públicos, en el momento de diseñar sus políticas y de llevarlas a la práctica

Para la Corte ha sido claro que el trato diferenciado sólo es posible cuando dicho trato se configura como una medida a favor de las personas que se hallan en circunstancia especial de indefensión, y siempre que no tenga como trasfondo una supuesta protección que se sustente en reforzar su situación de desventaja histórica, su exclusión e invisibilidad. Esto es, que no implique una discriminación indirecta. De este modo, junto con la prohibición de discriminaciones directas e indirectas en contra de las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales, se revela la existencia de un tipo de diferenciación, que no es desfavorable sino favorable a tales personas y por tanto permitida constitucionalmente. Tal como se dijo, resulta ser discriminación (discriminación inversa) y se fundamenta en el deber del Estado de adoptar las medidas adecuadas para proteger a grupos históricamente marginados, excluidos hasta el punto de su entera invisibilidad.

IGUALDAD MATERIAL-Tratamiento diferencial

El concepto de igualdad material contenido en el artículo 13 superior, y delineado por la jurisprudencia constitucional de la manera antes descrita, ha

de ser tenido en cuenta por las autoridades públicas y por los particulares encargados de prestar servicios públicos en el momento de diseñar sus políticas y de llevarlas a la práctica y debe ser observado. Un ejemplo en ese sentido ha sido la política diseñada por el Ministerio de la Protección Social encaminada a aplicar un enfoque diferencial en materia de protección de los derechos de la población desplazada con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales (consultar la Directriz de atención a la población en situación de desplazamiento desde la perspectiva de la atención de la discapacidad). La aplicación del enfoque diferencial se inserta, de este modo, dentro del marco de políticas públicas encaminadas a fortalecer el compromiso del Estado, de la sociedad y de la familia para “crear condiciones [que propicien] la reducción de riesgos de que sobrevengan en las personas limitaciones de orden físico, funcional, psíquico y sensorial; [que disminuyan] el índice de vulnerabilidad de estas personas y promuevan la superación de sus limitaciones.”

PROGRAMAS FAMILIAS EN ACCION-Objetivo de los subsidios condicionados

DISCAPACITADO-Importancia que tanto en el ordenamiento jurídico interno como en el internacional le confiere a las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales

DISCAPACITADO-Acciones afirmativas

PROGRAMAS FAMILIAS EN ACCION-Restricción de manera injustificada e incompatible con el ordenamiento jurídico interno como internacional a personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales

Como lo acentuó la Sala con antelación, por medio de actos administrativos es factible asegurar la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales. Lo que no resulta admisible es que mediante estas medidas de orden reglamentario se tracen restricciones al ejercicio de los derechos, tanto más, cuando sus titulares gozan - como se vio - de una protección reforzada en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. Puestas las cosas de la manera antes descrita, las normas de naturaleza administrativa encaminadas a regular los subsidios condicionados del Programa Familias en Acción restringen de manera injustificada e incompatible con la protección que les confiere tanto el ordenamiento jurídico interno como el internacional a las personas con limitaciones como las que padecen los jóvenes. Con sustento en los motivos desarrollados por la presente sentencia, encuentra la Sala que una normatividad cuyo objeto principal consiste en garantizar la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de la población más pobre y

vulnerable, como lo es la que regula el acceso a los subsidios del Programa Familias en Acción, no puede excluir de esos beneficios a personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales. En otras palabras: no existe justificación legal ni constitucional que permita excluir a los jóvenes con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales de los beneficios que se derivan a partir del acceso a los subsidios previstos en el Programa Familias en Acción.

ACCION DE TUTELA-Deber de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional de reconocer y pagar a madre de menores discapacitados el subsidio económico de nutrición previsto para niños entre 0 y 7 años

ACCION DE TUTELA-Deber de Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional de vincular a jóvenes con limitaciones, físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales en programas especiales para personas con limitaciones

Referencia: expediente T-2.010.628

Acción de tutela instaurada por Rosalba Moratto Pedrozo contra Acción Social.

Magistrado Ponente:
Dr. HUBERTO ANTONIO
SIERRA PORTO.

Bogotá D.C., once (11) de diciembre de dos mil ocho (2008).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por la magistrada Clara Inés Vargas Hernández y los magistrados, Jaime Araújo Rentería y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

La ciudadana Rosalba Moratto Pedrozo obrando a nombre de sus menores hijos, Abner y Erich Navarro Moratto, instauró acción de tutela contra Acción Social con fundamento en los siguientes:

Hechos.

1. Relata la actora, que sus dos hijos, Abner y Erich Navarro Moratto, de quince (15) y doce (12) años de edad, respectivamente, padecen de retardo mental severo, epilepsia, son ciegos y pertenecen al régimen subsidiado de salud, clasificados en el nivel I del SISBÉN. (Expediente a folio 1).

2.- Manifiesta que en el municipio de Yondó, donde residen, no existe institución pública especializada a la cual los menores puedan acudir y sostiene que en el pasado solicitó a los diferentes Alcaldes de la ciudad que le garantizaran el derecho a la educación de sus hijos pero que las respuestas siempre han sido evasivas y las autoridades han excusado ofrecer una solución aduciendo el estado de salud de los niños. (Expediente a folio 1).

3.- Recuerda que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional “es una entidad creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza. Señala que dicha Agencia desarrolla, entre otros, el Programa Familias en Acción “para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores de edad que pertenezcan al nivel I del SISBÉN” y subraya que pese a haber realizado los trámites para que sus hijos sean incluidos en ese Programa ello no ha sido posible por cuanto el Enlace Municipal del Programa siempre alega que los niños no podrían cumplir con los compromisos necesarios para recibir los beneficios (Expediente a folio 1).

4.- Expresa que, tal como consta en las certificaciones expedidas por la Empresa Social del Estado – Hospital Héctor Abad Gómez –, sus hijos son discapacitados y, en efecto, difícilmente podrían cumplir con las exigencias previstas en el Programa. Insiste, empero, en que esta situación no puede convertirse en un obstáculo insalvable que impida a los niños disfrutar de recursos que contribuirían a mejorar en forma sustancial su calidad de vida. (Expediente a folio 1).

5.- Establece que una vez se abrieron las convocatorias para la inscripción al Programa Familias en Acción, acudió al enlace Municipal (Concejo Municipal) y aún cuando le asignaron el código de familia 329916, no le recibieron los documentos con el argumento según el cual “el programa no cubría a menores discapacitados.”(Expediente a folio 1).

6.- Informa que su familia está compuesta por tres menores de edad y una hija mayor de edad que todavía depende exclusivamente de sus padres por cuanto se encuentra adelantando estudios en el SENA y no trabaja. Afirma que su familia dispone de escasos recursos económicos para su manutención pues su esposo es pescador y, dada la situación de discapacidad de sus menores hijos, no puede trabajar. Los problemas de salud que enfrentan los niños contribuyen a empeorar su situación, tanto es ello así, que no en pocas ocasiones han tenido que acudir a la caridad de familiares y amigos para poderles ofrecer el tratamiento médico que requieren. (Expediente a folio 2).

Solicitud de Tutela.

7.- Con fundamento en los hechos narrados, la ciudadana Rosalba Moratto Pedrozo obrando a nombre y en representación de sus menores hijos, Abner y Erich Navarro Moratto, solicita la protección de los derechos constitucionales fundamentales de los niños a la igualdad, al especial amparo que le confiere la Constitución Nacional a la niñez y a las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales; al mínimo vital; a la salud y a la vida en condiciones de calidad y de dignidad que considera han sido vulnerados por la entidad demandada al abstenerse de incluirlos en el Programa Familias en Acción. Exige a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Regional Antioquia – incluir a los adolescentes en el programa Familias en Acción así como autorizar el pago del subsidio monetario derivado de la inscripción en el mencionado programa.

Pruebas relevantes que obran en el expediente.

8.- En el expediente constan las siguientes pruebas:

-Copia del comprobante de inscripción para Madre Titular 125 de 200 L.0593 a nombre de la ciudadana Rosalba Moratto, fechado el día 15 de junio de 2007. (Expediente a folio 7).

-Copia del Registro Civil de Nacimiento del niño Ebner Navarro Moratto. (Expediente a folio 8).

-Copia del Registro Civil de Nacimiento del niño Erich Navarro Moratto (Expediente a folio 9).

-Copia de la cédula de ciudadanía de Rosalba Moratto Pedrozo (Expediente a folio 10).

-Copia del escrito expedido por la Empresa Social del Estado – Hospital Héctor Abad Gómez – el día 14 de diciembre de 2007, mediante el cual se hace constar que Abner Navarro Moratto “es un paciente discapacitado, con epilepsia, retardo mental y pérdida de visión, que para su manejo requiere del apoyo familiar” (Expediente a folio 11).

- Copia del escrito expedido por la Empresa Social del Estado – Hospital Héctor Abad Gómez – el día 14 de diciembre de 2007, mediante el cual se hace constar que Erich Navarro Moratto “es un paciente discapacitado, con epilepsia, retardo mental y pérdida de visión, que para su manejo requiere del apoyo familiar” (Expediente a folio 12).

Respuesta de la parte demandada.

9.- Mediante documento fechado el día cinco de marzo de 2008, la Asesora del Programa Familias en Acción, Ruth Milady Castañeda Salcedo, se pronunció respecto de la acción de tutela de la referencia de la manera que se sintetiza a continuación.

En primer lugar, recordó que el Programa Familias en Acción tenía como propósito entregar “subsídios de nutrición a familias inscritas con por lo menos un niño o niña menor de siete años y subsidio escolar a los niños y niñas entre siete y dieciocho años de familias pertenecientes al **SISBÉN nivel 1 o incluidas en el Sistema Único de Registro para Población Desplazada**, en el municipio de residencia. (Énfasis dentro del texto original).” Llamó la atención respecto de que los subsidios que consisten en “un aporte monetario directo, [eran] pagados a las madres titulares a cambio del cumplimiento de compromisos de asistencia a controles de crecimiento y desarrollo y la asistencia escolar.”

A continuación, pasó a describir en qué consistían los dos tipos de subsidio. En relación con el subsidio de nutrición señaló que su finalidad era “aumentar la atención en salud de los niños menores de siete años y mejorar el consumo familiar de alimentos nutritivos.” En lo atinente al subsidio escolar, manifestó que su propósito fundamental era “incentivar la asistencia escolar y el rendimiento de los niños de 7 a 18 años en los establecimientos escolares.” Expresó que tal objetivo se lograba por medio del subsidio “para cada niño de familia beneficiaria que [cursara]

primaria (entre 2° y 5° grado) o secundaria (entre 6° y 11° grado), el cual [estaba] condicionado a la asistencia escolar (mayor al 80%) en un ciclo.”

Relató, por último, que el programa Familias en Acción no comprendía dentro de las finalidades establecidas por el Conpes 3472 “la entrega de subsidios especiales para discapacitados.” Sobre el particular insistió en que tales subsidios no eran un asunto consignado en la “ficha BPIN del mismo y no [era] competencia de Acción Social prestar este servicio”. Admitió, no obstante, que “el tema en estudio estaba sujeto a aprobación de todos los que intervienen en éste, para lo cual, durante el proceso de inscripciones realizadas en el año 2007 se [habían identificado] los menores de 18 años discapacitados, a fin de construir la base de datos que [sería] enviada a los municipios, para que a través de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, se [certificara] la discapacidad cognitiva de los menores inscritos al Programa Familias en Acción, para proceder con el Ministerio de la Protección Social a la toma de decisiones que permitan beneficiar éstas familias con subsidios equivalentes al subsidio de nutrición.”

Certificó, finalmente, “que los menores Abner y Erich Navarro Moratto, [estaban] inscritos al Programa Familias en Acción, desde el 15 de junio de 2007, con el código de familia 329916, en Yondó, Antioquia cuya titular [era] la señora Rosalba Moratto Pedrozo, donde no [presentaban] liquidación de subsidios por no aparecer con información educativa, subsidio a la fecha aprobado para niños entre los 7 y los 18 años, como se [establecía] en el objeto y objetivos de éste programa.”

Decisión judicial objeto de revisión.

Primera instancia.

10.- Mediante providencia fechada el día, el Juzgado resolvió negar la tutela de la referencia. Expuso los siguientes motivos en apoyo de su decisión.

De un lado, encontró justificado que la entidad demandada se negara a reconocer los subsidios solicitados. Sobre este extremo estimó que la razón del no pago de los subsidios no era la situación de discapacidad de los adolescentes. Consideró que el motivo era, más bien, “sus especiales padecimientos que [influían] directamente en el proceso escolar, impidiéndoles acceder al subsidio.” Aún cuando admitió que “estos adolescentes [necesitaban] capacitarse y estudiar” estimó que lo que ellos requerían era programas dirigidos a ellos de modo específico.

Por el motivo antes expresado, insistió en que el interés “de esta angustiada madre” era disponer del “recurso monetario en dinero para cada niño, que [representaba] el subsidio, lo que [significaba] una ayuda o aporte económico esencial para el hogar y en consecuencia un beneficio para sus hijos.” Enfatizó que tal y cómo estaba establecido por la normatividad vigente, el otorgamiento de los subsidios no podía separarse de las condiciones y compromisos a los que los padres se comprometían y que ellos debían cumplir. Por último llegó a la siguiente conclusión:

“[I]os adolescentes ABNER y ERICH NAVARRO MORATTO, desde el 15 de junio de 2007 se encuentran incluidos en el Programa de Familias en Acción figurando en el núcleo familiar de la madre (...) atendiendo lo ya dicho, la AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, no ha vulnerado ni está vulnerando sus derechos fundamentales. / Pero como se dijo, las especiales circunstancias de los adolescentes ABNER y ERICH los ponen en situación de debilidad manifiesta y por ello el Estado debe buscar su protección, bajo estos parámetros, se le solicitará a la entidad accionada que vincula a la madre, señora ROSALBA MORATTO PEDROZO – de no estarlo – en programas de establecimiento económico que la beneficie a ella y a sus hijos, repercutiendo en su calidad de vida; igualmente presten asesoría para incluir a los jóvenes en programas especiales para personas discapacitadas, especialmente en el municipio de Yondó.”

Segunda instancia.

El Tribunal Superior de Antioquia, Sala de Decisión Civil de Familia, mediante providencia emitida el día doce de mayo de 2008, resolvió confirmar el fallo del *a quo*. Aportó los siguientes motivos en sustento de su decisión.

“Es claro que en este caso el subsidio para educación, que es al que podrían acceder los tutelantes, les fue negado a los menores Abner y Erich Navarro Moratto, de 12 y 15 años de edad, por no haber acreditado su matrícula en un establecimiento educativo, condición que exige el programa Familias en Acción, en tanto que, precisamente, su objetivo en cuanto menores entre 7 y 17 años es incentivar a las familias que envíen a sus hijos al colegio. / Así resulta infundada la afirmación que hace la tutelante de estársele vulnerando el derecho a la igualdad, pues sus hijos no se encuentran en la misma situación de los niños que efectivamente cursan algún grado escolar. No se afirmó que discapacitados no matriculados se benefician del subsidio, caso en el cual podría hablarse de discriminación y consecuente vulneración del derecho a la igualdad. En otras palabras, no se probó que la Acción Social esté lesionando el derecho fundamental a la igualdad de los menores Navarro Moratto, por haber generado un tratamiento discriminatorio que sea susceptible de superar por vía de tutela. / El programa Familias en Acción tiene unos objetivos gubernamentales específicos que no pueden ser desconocidos por vía de tutela

y para la Sala no constituyen un trato discriminatorio para aquellos menores discapacitados, pues éstos también pueden acceder al mismo si cumplen con la condición de acreditar, entre otros requisitos, su inscripción en un establecimiento educativo, pues como su nombre lo indica, es un subsidio para la educación. / Situación distinta es que los menores accionantes no cuenten en el municipio de Yondó con la posibilidad de matricularse en una institución que ofrezca educación especial, pero tal inconveniente no compete solucionarlo a Acción Social, ni puede constituirse en argumento para variar los objetivos del programa Familias en Acción, pues así como este tiene la directriz, otras normas del ordenamiento jurídico contemplan beneficios que amparan únicamente a personas discapacitadas, sin que ello vulnere el derecho a la igualdad.”

Por los motivos antes expuestos, resolvió el *ad quem* confirmar la sentencia emitida por el *a quo*. Revocó, sin embargo, el numeral segundo de la parte resolutive de la providencia apelada, que ordenaba vincular a la ciudadana Rosalba Moratto “en programas de establecimiento económico, en pro de mejorar sus condiciones económicas y calidad de vida y en prestare asesoría para la inclusión de Abner y Erich en programas para personas discapacitadas, especialmente en el municipio de Yondó.” Al respecto consideró el Tribunal que esa no era la pretensión de la tutela y que tampoco se había acreditado que la entidad accionada hubiese desconocido ningún derecho constitucional fundamental de la peticionaria, ni que dentro de sus competencias estuviese la de brindar el apoyo ordenado por el *a quo*.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Planteamiento del caso concreto y presentación del problema jurídico.

2. En el caso objeto de revisión la ciudadana, Rosalba Moratto Pedrozo, obrando a nombre de sus hijos, Abner y Erich Navarro Moratto quienes padecen retardo mental severo, epilepsia y son ciegos, eleva solicitud de tutela ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Regional Antioquia –. La peticionaria considera que la entidad demandada desconoció la protección especial que le confiere la Constitución Nacional a la niñez así como los derechos

constitucionales fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, a la salud y a la vida en condiciones de calidad y de dignidad al haberse negado a autorizar el pago del subsidio monetario derivado de la inscripción en el Programa Familias en Acción que se desarrolla bajo la supervisión de la Presidencia de la República.

La entidad demandada, al responder el escrito de tutela, informó en qué consistía el Programa Familias en Acción y alegó que no podía suministrar ninguno de los subsidios previstos en ese programa por cuanto aún cuando los menores en efecto pertenecen al Régimen Subsidiado de Salud y han sido clasificados en el nivel 1 del Sisbén, no cumplen con las exigencias previstas por la normatividad vigente, esto es, o bien ser menores de siete años o estar matriculados en establecimientos educativos para cursar primaria o bachillerato.

El *a quo* resuelve negar la tutela por considerar que la entidad demandada no hizo otra cosa que aplicar las normas en vigor. No obstante ordenó a la entidad demandada, vincular a la madre – de no estarlo – en programas de establecimiento económico que la beneficiara a ella y a sus hijos, repercutiendo en su calidad de vida. Solicitó también a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Regional Antioquia –prestar asesoría para incluir a los jóvenes en programas especiales para personas discapacidades desarrollados, en especial, en el municipio de Yondó.

3.- En atención a lo hasta aquí establecido, esta Sala de Revisión debe determinar si una normatividad que tiene por objeto garantizar la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de la población más pobre y vulnerable, como lo es la que regula el Programa Familias en Acción, – de naturaleza administrativa - puede excluir de esos beneficios a personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas o sensoriales. En otras palabras: le corresponde establecer a la Sala si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Regional Antioquia, desconoció la especial protección que tanto en el ordenamiento constitucional como en el ámbito internacional de los derechos humanos se le confiere a las personas con limitaciones físicas, psíquicas y sensoriales así como el derecho a la igualdad y a la vida en condiciones de calidad y de dignidad de estas personas al no haber interpretado la normatividad aplicable de manera que cobijara también a los adolescentes Navarro Moratto dada su situación particular y en vista del especial estado de indefensión en el que se encuentran.

4.- Con el objeto de resolver el interrogante planteado, la Sala se pronunciará acerca de los siguientes asuntos: (i) especial protección que se les confiere a las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales tanto en el ordenamiento constitucional como en el ámbito internacional; (ii) obligación estatal y de quienes en su calidad de particulares se encuentren comprometidos con la prestación de un servicio público, de atender a la población con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales teniendo presente un enfoque diferencial sensible a la circunstancia particular en que se hallan estas personas y a su situación especial de indefensión; (iii) el caso concreto.

Protección que se les confiere a las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales, tanto en el ordenamiento constitucional como en el ámbito internacional.

5.- Las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales reciben una protección reforzada que se deriva tanto del ordenamiento jurídico interno como del derecho internacional de los derechos humanos. A partir de estas garantías de protección, se desprenden un conjunto de deberes en cabeza de las autoridades públicas y de los particulares quienes en sus actuaciones han de proceder de modo que se considere de manera especial a estas personas y se les respeten sus derechos constitucionales fundamentales¹.

La Observación General No. 5² sobre los derechos de las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales³, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece, por ejemplo, que estas personas han de ser protegidas y promovidas mediante programas y leyes generales, así como por medio de programas y normatividades de finalidad específica. De esta manera, surge un claro deber para los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC⁴, consistente en la búsqueda

¹ En este contexto resultan pertinentes tanto la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas Discapacitadas así como la Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades de Personas con Discapacidad adoptada por la Asamblea General de la OEA el 8 de junio de 1999 e incorporada al ordenamiento jurídico colombiano por la Ley 762 de 2002. Dicha ley fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-401 de 2003.

² En las sentencias C-406 de 1996, C-251 de 1997, T-568 de 1999, C-010 de 2000, T-1319 de 2001, C-671 de 2002, T-558 de 2003 y T-786 de 2003, entre otras, la Corte Constitucional ha destacado que la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos constituye una pauta relevante para interpretar el alcance de los tratados sobre derechos humanos y, por ende, de los propios derechos constitucionales.

³ Naciones Unidas. Documento E/1995/22, párrafo 34.

⁴ Adoptado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

de la realización progresiva de los derechos consagrados en favor de la población con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales, así como la eliminación de las desventajas estructurales, mediante la adopción de **acciones afirmativas** tendentes a lograr el acceso, en igualdad de condiciones que el resto de la población, a los derechos económicos, sociales y culturales⁵.

6.- Como se dejó señalado con antelación, en el plano del derecho internacional de los derechos humanos se les brinda una especial protección a las personas discapacitadas. Algo similar sucede dentro del ordenamiento jurídico colombiano en donde se manifiesta una especial preocupación por las personas discapacitadas en general, y, en particular, cuando ellas puedan verse colocadas en circunstancias de indefensión. Como consecuencia, se ordena adoptar un conjunto de medidas para protegerlas. Lo anterior se confirma cuando se realiza una lectura de los incisos 2º y 3º del artículo 13 superior.

“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 circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

En tal sentido, el Estado tiene la obligación de amparar a las personas que por circunstancias relacionadas con su condición económica, física o mental puedan encontrarse en situación de debilidad manifiesta. Debe asimismo sancionar los abusos y maltratos que se cometan en contra de estas personas El artículo 47 de la Constitución Nacional establece, a su turno, que:

“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”.

El artículo 54 superior preceptúa de manera expresa el deber del Estado de “...garantizar a [las personas con limitaciones físicas, sensoriales o psíquicas] el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”, y el artículo 68, determina en su último inciso que “la erradicación del

⁵ Se aplica, entonces, el concepto de equiparación de oportunidades para la población con discapacidad. Según el Programa de Acción Mundial para los Impedidos (Resolución 37/52 del 3 de diciembre de 1982), se trata “[d]el proceso mediante el cual el sistema general de la sociedad, tal como el medio físico y cultural, la vivienda y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, la vida cultural y social, incluidas las instalaciones deportivas y de recreación, se hacen accesibles para todos.”

analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

La sentencia T-884 de 2006 resume el alcance de la protección consignada a favor de las personas discapacitadas en tanto grupo de especial protección constitucional⁶. Así las cosas, la Constitución Nacional en sus artículos 13, 47, 54 y 68:

“impone a las autoridades públicas (i) la obligación de abstenerse de establecer diferenciaciones fundadas en discapacidades físicas, mentales o sensoriales; y (ii), el deber de adoptar medidas de discriminación positiva en favor de las personas con discapacidad para que puedan disfrutar, en igualdad de condiciones, de sus derechos y libertades, lo que implica su plena inclusión social como manifestación de la igualdad real y efectiva; (iii) dentro de dichas medidas, la Constitución contempla aquellas relativas al ámbito laboral acorde con las condiciones de salud de esta población y “la formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran”, así como la educación para las personas con limitaciones físicas o mentales⁷.”

La Ley 361 de 1997 “*por medio de la cual se establecen mecanismos de integración de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones*” desarrolla un conjunto de derechos en cabeza de las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales y establece la necesidad de intervenir en diferentes aspectos como la prevención, educación, rehabilitación, integración laboral, bienestar social y mecanismos para obtener la integración social de las personas con limitaciones tal como lo establecen los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Nacional. La Ley 361 de 1997 se propone, de otra parte, armonizar las políticas legislativas con la normas que sobre la materia están contenidas tanto en la Declaración de Derechos Humanos de la ONU como en la Declaración de los Derechos de las Personas con Limitación; el Convenio 159 de la OIT; la Declaración de Sund Berg de Torremolinos, UNESCO; la Declaración de Naciones Unidas concerniente a las Personas con Limitación y la Recomendación 168 de la OIT.

El Ministerio de la Protección Social ha encontrado que una política a favor de las personas con limitaciones debe tener presente tanto “la

⁶ Este desarrollo jurisprudencial ha sido reiterado, entre otras, por la sentencia T-093 de 2007 y por la sentencia T-570 de 2008.

⁷ El Tribunal Constitucional colombiano ha sido muy garantista en relación con los derechos de las personas con discapacidad y el deber del Estado de brindar una protección especial a esta colectividad. Algunas de las sentencias que se ocupan del tema son: T-1639 de 2000, C-410 de 2001, T-595 de 2002 y C-076 de 2006, entre otras.

condición de discapacidad como el riesgo de padecerla⁸.” Ha considerado asimismo “un conjunto de condiciones ambientales, físicas, biológicas, culturales, económicas y sociales que pueden afectar el desempeño de la actividad individual, familiar o social [de estas personas] en algún momento del ciclo vital⁹.” Esto es, ha enfatizado que las limitaciones física, funcionales, psíquicas o sensoriales suelen tener una repercusión mayor en el ciclo de vida de estas personas y por lo general no se reducen únicamente a ser un problema de salud individual pues afectan la relación de las personas con su familia como la posibilidad que tienen de integrarse en su medio social.

De ahí que - según lo expuesto por el Ministerio de la Protección Social-, importe significar cómo la circunstancia de limitación física, funcional, psíquica, o sensorial no tiene por qué hacerse equivalente a una situación de desventaja para estas personas. Al contrario, es imprescindible evitar que las personas con limitaciones se vean avocadas a un ambiente caracterizado por la falta de oportunidades para superar los problemas que deben enfrentar, dada la condición en la que se encuentran.

Por otra parte, la Ley 1145 de 2007 mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Discapacidad, - que se encuentra en proceso de reglamentación -, previó la existencia de los denominados Comités Departamentales, Municipales y Locales de Discapacidad. Así se persigue efectuar un acercamiento entre el nivel central y el territorial con el fin de “coordinar acciones, generar insumos desde los territorios que permitan fortalecer los planes de acción de los Grupos de Enlace Sectorial GES y determinar mecanismos para la coordinación de los diferentes niveles, que conforman dicho Sistema¹⁰.”

7.- Lo expuesto lleva a resaltar el interés del Estado colombiano - acogido de manera expresa en el texto constitucional y reforzado en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos -, de ofrecer una protección especial a las personas discapacitadas colocadas, muchas de ellas, por razón de sus limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales en situación manifiesta de debilidad. Así, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha insistido también de manera reiterada en esa protección. Ha dicho al respecto, que la omisión de proporcionar especial amparo a las personas colocadas en circunstancia de indefensión bien sea por razones físicas mentales o sensoriales puede incluso equipararse a una medida discriminatoria¹¹. Lo anterior, por cuanto la situación que

⁸ Cfr. www.minproteccionsocial.gov.co/discapacidad

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Ver, entre otras, Corte Constitucional. Sentencia T-378 de 1997.

enfrentan estas personas les impide integrarse de manera espontánea a la sociedad para poder ejercer sus derechos y responder por sus obligaciones, así que el Estado no puede negarse a adoptar un conjunto de medidas de orden positivo orientadas a superar - en la medida de lo factible - esa situación de desigualdad y de desprotección a la que ellas se ven avocadas y propender por su efectiva integración a la sociedad.

También ha subrayado la Corte la necesidad de que - dentro de términos razonables - se interprete las normas legales de manera que más favorezca a las personas discapacitadas cuando ellas puedan verse colocadas en situación de debilidad manifiesta. Así lo recordó, por ejemplo, en la sentencia T-307 de 1993:

“La interpretación de la ley, a partir de los presupuestos de la normalidad, en consecuencia, no es apropiada cuando se propone aplicarla a los disminuidos psíquicos, pues, en su caso se torna imperativo con miras a su integración social extraer los elementos de la misma que tiendan a su mayor beneficio y excluir los que a la luz de su particular situación puedan resultar irrazonables¹².”

8.- De conformidad con la referida línea de argumentación, el Estado ni las autoridades públicas pueden negarse a brindar las condiciones normativas y materiales que permitan a personas discapacitadas compensar sus limitaciones para obtener una real integración a la sociedad. Este deber de protección no solo radica en cabeza de las y de los legisladores sino también le corresponde ejercerlo a todas las autoridades públicas sin excepción, incluso a los particulares que – como las Empresas Promotoras de Salud – prestan el servicio público de salud¹³.

Obligación estatal y de quienes en su calidad de particulares se encuentren comprometidos con la prestación de servicios públicos, de atender a la población con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales teniendo presente un enfoque diferencial sensible a la circunstancia particular de estas personas y a su situación especial de indefensión.

9.- El artículo 13 Superior determina que “[t]odas las personas nacen libres e iguales ante la ley” así como “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,

¹² En este mismo sentido consultar Corte Constitucional. Sentencia T-1221 de 2004.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-841 de 2006.

origen, nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.”

Quienes participaron en la Asamblea Nacional Constituyente fueron conscientes de que estas aspiraciones contenidas en la primera parte del artículo 13 no tendrían una realización en el mundo de la vida si no se adoptaban medidas para que ciertamente ellas tuviesen lugar. Por este motivo, el inciso segundo del artículo 13 preceptúa que “[e]l Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados” y en el último inciso agrega: “[e]l Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta y sancionará los abusos y maltratos que contra ellas se cometan.”

10.- Como se constata, no establece el artículo 13 cuál habrá de ser el contenido de las medidas que debe adoptar el Estado para obtener que las personas sean libres e iguales. Lo que sí queda claro es que en todos los campos en los que esté de por medio asegurar que esa libertad y esa igualdad se materialice y no permanezca escrita en el papel, el Estado debe adoptar las medidas necesarias, bien sea absteniéndose de elevar obstáculos para la realización de la libertad y de la igualdad – formal y material – como tomando las medidas capaces de promover condiciones que aseguren una libertad y una igualdad real y efectiva.

Desde la perspectiva antes señalada, la jurisprudencia constitucional ha precisado el sentido y alcance del artículo 13 superior y en ese orden se ha pronunciado respecto del principio de igualdad en su aspecto formal y en su aspecto material así como se ha referido a los otros contenidos normativos, atinentes a la prohibición de discriminar por motivos de sexo, raza, origen o condición. En ese orden, la Corte Constitucional ha determinado que la protección jurídica de los intereses de las personas atiende a dos criterios principales.

Uno de ellos es el principio general de igualdad consignado en el artículo 13 superior, según el cual el derecho a la igualdad incluye para su plena satisfacción el cumplimiento de tres obligaciones básicas¹⁴, a saber: (i) la

¹⁴ En varios pronunciamientos esta Corporación ha resaltado que el principio de igualdad se estructura en tres dimensiones. Siguiendo lo establecido en la C-673 de 2001, en la C-507 de 2004 se dijo: “[s]e trata pues de tres dimensiones diferentes del principio de igualdad. La primera de ellas es la igualdad ante la ley, en virtud la cual la ley debe ser aplicada de la misma forma a todas las personas. Este derecho se desconoce cuando una ley se aplica de forma diferente a una o a varias personas con relación al resto de ellas. Esta dimensión del principio de igualdad garantiza que la ley se aplique por igual, pero no que la ley en sí misma

igualdad de trato frente a la ley, es decir, el deber de aplicar por igual la protección general que brinda la ley (obligación en cabeza de la autoridad encargada de aplicar la ley); la *igualdad de trato*¹⁵ o *igualdad en la ley*¹⁶, que se traduce en que la ley ofrezca una protección igualitaria (obligación para el legislador) y procure que si se presentan diferenciaciones ellas obedezcan a fines razonables y constitucionales; (iii) la prohibición constitucional de discriminación cuando el criterio diferenciador para adjudicar la protección sea sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (C. N., art. 13).

El segundo criterio, por su parte, consiste en proteger en mayor medida los intereses de ciertas personas colocadas en especial situación de indefensión. Su fundamento se da en razón a la interpretación que esta Corporación ha dado a los incisos segundo y tercero del artículo 13

trate igual a todas las personas. Para ello se requiere la segunda dimensión, la igualdad de trato. (...) Ahora bien, ni la igualdad ante la ley ni la igualdad de trato garantizan que ésta proteja por igual a todas las personas. Una ley, que no imponga diferencias en el trato y se aplique por igual a todos, puede sin embargo proteger de forma diferente a las personas. (...) No basta con saber si el derecho se aplicó de forma diferente en dos casos en los que se ha debido aplicar igual o si el derecho en sí mismo establece diferencias no razonables, se requiere determinar si la protección brindada por las leyes es igual para quienes necesitan la misma protección.

¹⁵ *Ibíd.* “Todas las personas (...), recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos y oportunidades...”. En la sentencia C-673 de 2001 esta Sala presentó la obligación de la igualdad de trato como en el derecho comparado se ha desarrollado. En algunos casos se ha establecido como “*el principio de igualdad de trato*”. En dicha sentencia se recordó que: “[e]n efecto, en los Estados Unidos desde el año 1920 se menciona explícitamente el test leve aplicable al examen de una medida legislativa para determinar si vulnera el principio de igualdad de trato. (...) La Corte [Europea de Derechos Humanos] adoptó esta metodología por considerar que debía seguir los principios que pueden ser extraídos de la práctica jurídica de un amplio número de estados democráticos según la cual el principio de igualdad de trato es violado si la distinción carece de una justificación objetiva y razonable...” (énfasis fuera de texto). De esta evolución de la obligación de trato igual, como principio de igualdad de trato contenido en el principio general de igualdad, ha hecho parte también esta Corte. Entre otras, en la citada C-504 de 2004: “[en] la segunda dimensión, la igualdad de trato (...) se garantiza a todas las personas que la ley que se va a aplicar no regule de forma diferente la situación de personas que deberían ser tratadas igual, o lo contrario, que regule de forma igual la situación de personas que deben ser tratadas diferente. La ley desconoce esta dimensión cuando las diferencias de trato que establece no son razonables”.

¹⁶ Parte de la doctrina ha definido la obligación de igualdad de trato contenida en el principio general de igualdad como uno de los subprincipios de éste. Lo ha denominado *principio de igualdad en la ley* en contraposición con el tradicional *principio de igualdad ante la ley*. Pues la consideración doctrinaria general es que al segundo (igualdad ante la ley) vino el primero (igualdad en la ley) en la evolución del Estado Social de Derecho. “Con la crisis del Estado Liberal de Derecho se produce una ruptura de la identificación entre igualdad y ley, y se va a ampliar el juicio de igualdad de la aplicación a la misma creación de la norma, esto es, a la razonabilidad de su contenido”. (Rey Martínez Fernando. El Derecho Fundamental a no ser discriminado por razón de sexo. Ed. McGraw-Hill. Madrid. 1995. Pág 44).

constitucional¹⁷, en el sentido de determinar que en ellos se establece, en primer lugar, un deber especial del Estado de otorgar un trato preferente a grupos discriminados o marginados¹⁸ y, además, un deber de protección especial a grupos determinados, en atención a específicos mandatos constitucionales que en conjunción con el mencionado artículo 13, así lo determinan. En lo que se refiere al presente análisis, sería preciso reparar en que dentro de los mencionados grupos se ha incluido a las personas con limitaciones físicas, psíquicas y sensoriales, por lo que existe entonces frente a estas personas el deber de trato preferente, por parte de la ley, por parte de las autoridades públicas y de quienes en su calidad de particulares se encuentren comprometidos con la prestación de un servicio público.

11.- De lo anterior se deriva que tanto el legislador, como las autoridades públicas y los particulares encargados de prestar servicios públicos deben dispensar un trato igual en la aplicación de la ley (*igualdad ante la ley*) a las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales y que, a su vez, en cabeza del legislador radica la obligación de brindar mediante las leyes una protección igualitaria (*igualdad de trato o igualdad en la ley*) a estas personas junto con la prohibición expresa de evitar actuaciones que puedan resultar discriminatorias frente a estas personas (*prohibición de discriminación*). No obstante, el deber de trato preferente de las autoridades públicas, de los particulares encargados de prestar servicios públicos y también del legislador a grupos discriminados y a sujetos de especial protección constitucional funge, asimismo, como un

¹⁷ Artículo 13.- (...) *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará las medidas a favor de grupos discriminados o marginados.*

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (...). (Énfasis fuera de texto)

¹⁸ La Corte ha hecho manifiesta esta interpretación en numerosos pronunciamientos. Por ejemplo la Sala ha establecido la necesidad de variar el grado de intensidad del test de igualdad dependiendo de si la desigualdad objeto de estudio de constitucionalidad se refiere a estos grupos discriminados o marginados. Así, en sentencias como la C- 180 de 2005 que sigue lo estipulado en la C-091 de 2003, se dijo: “[c]uando se trata de medidas de promoción de los desfavorecidos la jurisprudencia constitucional ha sostenido que se deben aplicar escrutinios intermedios de constitucionalidad. Se reconoce en consecuencia un margen relativamente amplio de configuración por parte del legislador para implementar los mecanismos que hagan efectiva la igualdad material en favor de los grupos marginados”. (Énfasis fuera de texto). En otra ocasión, en la C-426 de 1997, la Corte estableció que en la asignación de bienes escasos en la sociedad colombiana a los ciudadanos, existía no sólo la permisión sino también el deber de las autoridades de privilegiar a los menos favorecidos, y ello se presentó como un criterio objetivo: “[p]or eso se ha considerado que la exigencia que se deriva del principio de igualdad para estos estados de cosas se restringe a que todas las personas interesadas tengan iguales posibilidades de acceder al proceso de selección de los beneficiarios y puedan tener la certeza de que la distribución de los bienes se hará acatando los procedimientos establecidos. Estos criterios de distribución no pueden ser generales, aplicables a todos los casos, sino que han de ser determinados de acuerdo con las características propias de los bienes o medios por repartir y de las necesidades o aspiraciones que éstos satisfacen.”

principio superior que ordena tener en cuenta las diferencias para lograr una igualdad *real y efectiva*.

12.- Para la Corte ha sido claro que el trato diferenciado sólo es posible cuando dicho trato se configura como una medida a favor de las personas que se hallan en circunstancia especial de indefensión, y siempre que no tenga como trasfondo una supuesta protección que se sustente en reforzar su situación de desventaja histórica, su exclusión e invisibilidad. Esto es, que no implique una discriminación indirecta¹⁹. De este modo, junto con la prohibición de discriminaciones directas e indirectas en contra de las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales, se revela la existencia de un tipo de diferenciación, que no es desfavorable sino favorable a tales personas y por tanto permitida constitucionalmente. Tal como se dijo, resulta ser discriminación (discriminación inversa) y se fundamenta en el deber del Estado de adoptar las medidas adecuadas para proteger a grupos históricamente marginados, excluidos hasta el punto de su entera invisibilidad.

13.- La dinámica que despliega este deber estatal, se ha denominado “acción[es] positiva[s]”. Éstas sugieren en la mayoría de los casos tan sólo una posibilidad, y en otras una obligación del legislador, de hacer uso de criterios en principio discriminatorios con el fin de equiparar situaciones de hecho que se han presentado tradicionalmente en detrimento de algunos grupos²⁰. Sobre el particular la Corte

¹⁹ Sobre la noción de discriminación indirecta se puede consultar la sentencia C-534 de 2005, fundamentos jurídicos 25 y ss.

²⁰ En la C-507 de 2004, en los fundamentos jurídicos Nos. 6.1.2 y 6.1.3 se dijo al este respecto: “[u]no de los *“finés esenciales del Estado”* es *“garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (art. 2º, CP)*. Así pues, el derecho fundamental a la igualdad de protección implica al Estado *“adoptar las medidas necesarias”* para asegurar materialmente el goce efectivo de los derechos. Esto es, acciones sustanciales y positivas orientadas a que toda persona reciba la misma protección de las *“autoridades”*, según el texto constitucional (art. 13), que no distingue entre autoridades públicas, civiles, militares, judiciales o de cualquier otra naturaleza, como la legislativa. Una concepción material de la igualdad tiene por fin asegurar no sólo la igualdad ante la ley, sino también *“la igualdad ante la vida”*, como se sostuvo en la Asamblea Nacional Constituyente [declaraciones a este respecto del delegatario Horacio Serpa Uribe en el debate del 16 de abril de 1991 en la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, citadas en la sentencia que se transcribe en la nota al pie # 106]. Por esto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la fórmula política del estado social y democrático de Derecho se manifiesta en la promoción de la igualdad real y *“(…) se manifiesta plenamente en el mandato de protección especial a los más débiles, en términos comparativos, en el manejo y el reparto de recursos escasos. (...)”* [C-1064 de 2001, citada en la sentencia que se transcribe]. A los jueces de la República, en su calidad de *“autoridades”*, les corresponde adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la igualdad de protección, que se distingue de la técnica de las acciones afirmativas, la cual también responde a una concepción sustantiva y positiva de la igualdad [La sentencia que se transcribe cita apartes de la Ley 581 de 2000 mediante la que se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos

Constitucional ha desarrollado de manera amplia su jurisprudencia por lo que resulta pertinente hacer una breve referencia a ella.

En esa línea de pensamiento, la Corte Constitucional ha profundizado el contenido del mandato constitucional de promover las condiciones y adoptar las medidas a favor de los grupos discriminados o marginados para la consecución de una igualdad real y efectiva, contenido en el inciso 2° del artículo 13 de la Constitución Nacional. Desde este horizonte de comprensión, la Corte Constitucional se ha preocupado por delinear el concepto y alcance de las acciones positivas derivadas del mencionado artículo 13 en su inciso 2° en un sentido material de la igualdad:

“Este inciso, entonces, alude a la dimensión sustancial de la igualdad, "al compromiso Estatal de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos"²¹. Si bien pueden generar una desigualdad, lo hacen como medio para conseguir el fin de una sociedad menos inequitativa y más acorde con el propósito consignado en el artículo 2° de la Carta, de perseguir un orden justo.

Las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.

En síntesis, no toda utilización de criterios en principio vedados es discriminatoria, pues como bien lo ha afirmado esta Corte, mal podría un Estado tratar de mejorar la situación de un grupo marginado, sin expedir regulaciones que mencionen el factor que provocó su segregación. Así, si la ley quiere mejorar la situación de la mujer frente al hombre, o aquella de los indígenas frente a los blancos, pues es obvio que la ley debe recurrir a clasificaciones étnicas o sexuales’.²²

del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política]. Además de las disposiciones constitucionales a las que se ha hecho referencia, interpretadas conforme a los tratados y convenios internacionales sobre la materia (art. 93 y 94, CP), son diversas las disposiciones legales que demandan del juez una acción decidida en defensa de cualquier persona, y en especial de aquellas personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta”.

²¹ C-410 de 1994, citada en la C-371 de 2000.

²² C-112 del 2000, citada en la C-371 de 2000.

Pero en últimas, lo que sucede es que en la discriminación inversa no se está utilizando el mismo criterio que sirve de base a la discriminación injusta. Para ilustrar esta afirmación con un ejemplo, mientras que en la discriminación que la Constitución prohíbe, a X se le otorga un tratamiento distinto por el simple hecho de ser mujer o ser negro, en los casos de discriminación inversa un tratamiento preferencial se otorga sobre la base de que X es una persona que ha sido discriminada (injustamente) por ser mujer²³ o por ser negro". [Énfasis fuera de texto (C-371 de 2000)].

14.- Dicho en otros términos, las acciones afirmativas son medidas adoptadas a partir de contenidos normativos, que si bien discriminan para otorgar consecuencias jurídicas diferentes a ciertos grupos, buscan en últimas lograr la igualdad de todos los grupos. Valga decir, son medidas que pretenden hacia el futuro, equiparar la situación de aquellos grupos históricamente discriminados y buscan con ello atender a la igualdad real y efectiva estipulada en el artículo 13 superior.

El concepto de igualdad material contenido en el artículo 13 superior, y delineado por la jurisprudencia constitucional de la manera antes descrita, ha de ser tenido en cuenta por las autoridades públicas y por los particulares encargados de prestar servicios públicos en el momento de diseñar sus políticas y de llevarlas a la práctica y debe ser observado. Un ejemplo en ese sentido ha sido la política diseñada por el Ministerio de la Protección Social encaminada a aplicar un enfoque diferencial en materia de protección de los derechos de la población desplazada con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales (consultar la Directriz de atención a la población en situación de desplazamiento desde la perspectiva de la atención de la discapacidad). La aplicación del enfoque diferencial se inserta, de este modo, dentro del marco de políticas públicas encaminadas a fortalecer el compromiso del Estado, de la sociedad y de la familia para “crear condiciones [que propicien] la reducción de riesgos de que sobrevengan en las personas limitaciones de orden físico, funcional, psíquico y sensorial; [que disminuyan] el índice de vulnerabilidad de estas personas y promuevan la superación de sus limitaciones²⁴”.

15.- Lo expuesto hasta este lugar lleva a la Sala a subrayar una vez más la trascendencia que adquiere la obligación estatal y de quienes en su calidad de particulares se encuentren comprometidos con la prestación de

²³ La misma Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, dispone que: *"La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención (...)"*. (artículo 4°). Citada en la C-371/00.

²⁴ Cfr. . www.minproteccionsocial.gov.co/discapacidad

servicios públicos, de atender a la población con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales teniendo presente un enfoque diferencial, sensible a la situación especial de indefensión en que se hallan dichas personas.

A la luz de las consideraciones generales efectuadas hasta este lugar, examinará la Sala el asunto *sub judice*.

Caso concreto

16.- En el asunto bajo examen de la Sala en la presente ocasión, la actora obra a nombre de sus hijos que padecen retardo mental severo, epilepsia y son ciegos. Encuentra la peticionaria que la entidad demandada, esto es, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Regional Antioquia -, desconoció los derechos constitucionales fundamentales de sus hijos al especial amparo que le confiere la Constitución Nacional a la niñez y a las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales; al mínimo vital, a la salud y a la vida en condiciones de calidad y de dignidad por cuanto se abstuvo de incluirlos en el Programa Familias en Acción y omitió, en tal sentido, pagarles el subsidio monetario derivado de la inscripción en el mencionado programa.

La entidad demandada consideró que no había desconocido ningún derecho constitucional fundamental por cuanto de conformidad con la normatividad vigente y dada las limitaciones físicas, psíquicas y sensoriales de los menores, su situación no encuadraba dentro de las exigencias previstas por el Programa Familias en Acción, motivo por el cual resultaba imposible reconocerles y pagarles el subsidio solicitado en sede de tutela – bien sea el de nutrición, por cuanto este sólo se podía entregar para los menores de siete años o el de educación, pues ninguno de los menores acreditaba estar matriculado en un establecimiento educativo.

17.- De acuerdo con las certificaciones expedidas por la Empresa Social del Estado – Hospital Héctor Abad Gómez –, Abner y Erich Navarro Moratto son pacientes que sufren epilepsia, retardo mental y pérdida de visión por lo que, según esta entidad hospitalaria, requieren para su atención del apoyo familiar. (Expediente a folios 11 y 12). Así las cosas, una descripción de los supuestos que es necesario cumplir para solicitar los subsidios previstos dentro del programa Familias en Acción llevaría, *prima facie*, a concluir que la situación de los niños Navarro Moratto no se acopla a tales exigencias.

18.- Ahora bien, las normas encaminadas a regular el Programa Familias en Acción - contenidas en actos de naturaleza administrativa²⁵ - puede orientarse, en efecto, a poner en vigencia los derechos fundamentales previstos en la Constitución. No obstante, en el caso *sub judice* ha de examinar la Sala si una normatividad que tiene por objeto garantizar la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de la población más pobre y vulnerable, como lo es la que regula el Programa Familias en Acción, – de naturaleza administrativa - puede excluir de esos beneficios a personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales, como la que padecen los jóvenes Navarro Moratto.

Antes de responder el interrogante formulado, estima la Sala pertinente efectuar un breve examen de las normas que regulan los subsidios condicionados del Programa Familias en Acción.

19.- El Programa Familias en Acción es una iniciativa del Gobierno Nacional y de la Banca Multilateral encaminado a “aumentar y en algunos casos mantener la inversión que las familias en extrema pobreza hacen sobre el capital humano de sus hijos/hijas²⁶. En tal sentido, el Documento Conpes 3359 contiene la autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por US \$86,4 Millones con el fin de financiar parcialmente el Programa Familias en Acción y el fortalecimiento de la información y del sistema de monitoreo o evaluación del sector de la Protección Social²⁷. Por medio del Programa Familias en Acción se propuso:

“la entrega de subsidios condicionados a 300.000 familias de escasos recursos para cubrir necesidades en nutrición y educación de los menores de 18 años. Los subsidios están condicionados a la asistencia de los menores de 7 años a los controles de crecimiento y desarrollo y, a las escuelas, para quienes están

²⁵ Manual Operativo, Documento Conpes 3359. Consejo Nacional de Política Económica y Social / Departamento Nacional de Planeación / Ministerio de la Protección Social / Departamento Administrativo de la Presidencia de la República / Fondo de Inversiones para la Paz. Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por US \$86,4 millones, con el fin de financiar parcialmente el Programa Familias en Acción y el fortalecimiento de la información del sistema de monitoreo o evolución del sector de la Protección Social. / Documento Conpes 3472. Ministerio de Hacienda y Crédito Público / Agencia Presidencial para la Acción Social y la cooperación Internacional. Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral hasta por \$1.500 Millones, o su equivalente en otras monedas, con el fin de financiar la puesta en marcha de la expansión del Programa Familias en Acción 2007-2010 / Informe a la Banca Multilateral (31 de diciembre de 2005) / Informe a la Banca Multilateral (junio 30 de 2006) / Instructivo ingreso al SIGOB / Informe a la Banca Multilateral (Junio 30 de 2007) / Informe a la Banca Multilateral (diciembre 31 de 2006) / Informe a la Banca Multilateral (diciembre 31 de 2007). Consultar documentos en: www.accionsocial.gov.co

²⁶ www.accionsocial.gov.co

²⁷ Cfr. www.dnp.gov.co

en edad escolar. Ello con el fin de proteger el capital humano de los hogares y mantener sus niveles mínimos de consumo, vía aumento de los ingresos familiares²⁸.”

20.- Como se ve, el objetivo de los subsidios es aliviar las necesidades básicas de la población más pobre y vulnerable. Al responder la tutela de la referencia, la entidad demandada puntualizó sobre el particular lo siguiente:

“El programa Familias en Acción es desarrollado por el Fondo de Inversión para la Paz, a través de la estrategia Red de Apoyo Social. / El programa inició operaciones con recursos provenientes de los contratos de crédito externo BID 1280 OC/CO suscrito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y con recursos provenientes del presupuesto nacional. De acuerdo con el diseño del Programa, el cual se encuentra incorporado en los contratos de crédito y en el Manual Operativo del mismo, la población objetivo eran las familias pertenecientes al nivel I del SISBEN. No obstante lo anterior, y en aras de cumplir con los lineamientos trazados tanto en la Ley 387 de 1997 y en la sentencia T-025 de 2004, se decidió ampliar la cobertura del Programa a la población desplazada con recursos provenientes del presupuesto nacional y conservando los mismos lineamientos del Programa **aplicables a las familias del nivel I del SISBEN**. (Énfasis dentro del texto original) / El programa tiene como objetivo principal, de acuerdo con el Manual Operativo, mantener y aumentar la inversión que las familias en extrema pobreza, familias beneficiarias hacen sobre el capital humano de sus hijos. Igualmente el programa tiene como objetivos (i) Reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de educación primaria y secundaria; (ii) complementar el ingreso de las familias con niños menores de siete años en extrema pobreza para incrementar el gasto en alimentación; (iii) aumentar la atención de salud de los niños menores de siete años y (iv) mejorar las prácticas de cuidado de niños en aspectos tales como salud, nutrición estimulación y prevención de la violencia intrafamiliar. / El instrumento utilizado para lograr estos objetivos es el **Subsidio Condicionado**. Este subsidio consiste en otorgar a la madre de familia de la población objetivo un apoyo monetario directo, **a cambio del cumplimiento de compromisos por parte de la familia**. La madre de familia, o madre titular es la responsable de recibir el pago aunque, debe quedar claro, no es la beneficiaria del subsidio.” (Documento Conpes 3472)²⁹.

21.- En general, para la asignación de los subsidios condicionados se han distinguido varios tipos de circunstancias.

En primer lugar, el caso de la población vinculada al SISBEN 1 perteneciente

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional CONCEPTO FAVORABLE A LA NACION PARA CONTRATAR EMPRESTITOS EXTERNOS CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR US \$1.500 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, CON EL FIN DE FINANCIAR LA PUESTA EN MARCHA DE LA EXPANSION DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN 2007 – 2010. DNP: DDS; SC.

a las Grandes Ciudades y la Población en **condición de desplazamiento**. Respecto de estos grupos prevé que el **subsidio de nutrición** será otorgado a niños y a niñas que se encuentren entre los 0 y los 7 años, con lo cual, al cumplir ellos y ellas 7 años ya no aplicaría el subsidio cuyo valor asciende a los \$50.000.00 al mes (\$100.000.00 ciclo)³⁰. Establece, asimismo, que el **subsidio de educación** se otorga a niños y a niñas entre los 7 y 18 años por lo que al cumplir los 18 años, ellos y ellas ya no aplicarán para ese subsidio que asciende en el nivel de primaria a la suma de \$15.000.00 al mes (\$30.000.00 el ciclo) y en el nivel de secundaria a \$30.000.00 el mes (\$60.000.00 el ciclo)³¹.

En segundo lugar, la población registrada en el nivel 1 del SISBEN y que habita en grandes ciudades como Cali, Medellín y Soacha. En este caso, el **subsidio de nutrición** para los niños y la niñas hasta los siete años asciende a la suma de \$50.000.00 mes (\$100.000.00 ciclo). El **subsidio de educación** se otorga a los niños y niñas de 7 a 18 años de edad, por lo cual al cumplir ellos y ellas la mayoría de edad, cesa este subsidio que asciende, en el nivel de primaria, a la suma de \$15.000 al mes (\$30.000.00 ciclo) y, en el nivel de secundaria, a la suma de \$25.000.00 el mes (\$50.000.00 ciclo).

En tercer lugar, la población registrada en el nivel 1 del SISBEN que habita ciudades grandes como Ibagué, Neiva, Popayán, Santa Marta y Sincelejo. En este caso el **subsidio de nutrición** para los niños y la niñas hasta los siete años asciende a la suma de \$50.000.00 mes (\$100.000.00 ciclo). Niños y niñas entre 7 y 11 años ya no aplican para el subsidio, pero éste se entrega a la familia y se liquidará un subsidio por familia sin importar el número de niños o niñas entre los 7 y los 11 cuyo valor asciende a la suma de \$20.000.00 (\$40.000.00 ciclo). Cuando la familia tiene niños o niñas entre 0 y 7 y entre 7 y 11, se entregará un solo subsidio que será de \$50.000/mes (\$100.000/ciclo). El **subsidio de educación** se otorga en esta eventualidad a niños y a niñas entre 11 y 18 años con lo que al llegar ellos y ellas a la mayoría de edad ya no aplica este subsidio, que en el nivel 6°, 7°, y 8° asciende a la suma de \$30.000.00 el mes (\$60.000 ciclo); en el nivel 9° y 10° asciende a la suma de \$45.000.00 el mes (\$90.000.00 ciclo); y en el nivel 11° asciende a la suma de \$60.000.00 el mes (\$120.000.00 ciclo).

En cuarto lugar, la población registrada en el nivel 1 del SISBEN que habita en grandes ciudades (Barranquilla, Bogotá, Cundinamarca, Bucaramanga, Montería, Pasto, Pereira, Villavicencio y Yopal). En este caso el **subsidio de nutrición** para los niños y la niñas hasta los siete años asciende a la suma de \$50.000.00 mes (\$100.000.00 ciclo). Niños y niñas entre 7 y 11 años ya no aplican para el subsidio, pero éste se entrega a la familia y se liquidará un subsidio por familia sin importar el número de niños o niñas entre los 7 y los 11 cuyo valor asciende a la suma de \$20.000.00 (\$40.000.00 ciclo). Cuando la familia tiene niños o niñas entre 0 y 7 y entre 7 y 11, se entregará un solo subsidio que será de \$50.000/mes (\$100.000/ciclo). El **subsidio de educación** se otorga en esta eventualidad a niños y a niñas entre 11 y 18 años con lo que al llegar ellos y ellas a la mayoría de edad ya no aplica este subsidio (no hay subsidio de primaria) y se entrega así: 6°, 7° y 8°: \$25.000.00 al mes

³⁰ Cfr. . www.accionsocial.gov.co

³¹ Cfr. Ibíd.

(\$50.000.00 ciclo); 9° y 10°: \$35.000 al mes /mes (\$70.000.00 ciclo) 11°: \$40.000/mes (\$80.000.00 ciclo).

22.- Claro es y lo destacó la entidad demandada, que dentro de la población más pobre, la situación de las personas como los jóvenes Navarro Moratto con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales no se ajusta a ninguno de los supuestos establecidos por el Programa Familias en Acción para acceder a los subsidios condicionados. Así las cosas, estas personas terminan siendo excluidas de los beneficios y abandonadas a su propia suerte, por cuanto tampoco resulta factible constatar la puesta en marcha de una política dirigida a asegurar la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales³².

23.- La entidad demandada señaló, como ya se expuso, que el Programa Familias en Acción tenía por objetivo ofrecer subsidios de nutrición o de educación a niños menores que pertenezcan al nivel 1 del SISBEN; a familias en condición de desplazamiento registradas en el SIPOD o a familias indígenas registradas en los Censos Indígenas avalados por el Ministerio de Interior y Justicia con menores de 18 años³³. Manifestó también que el apoyo otorgado era monetario y se pagaba de manera directa bajo el cumplimiento de compromisos que asumía la familia. En lo atinente al subsidio de nutrición, expresó que consistía en efectuar

³² En la página del municipio de Yondó, Antioquia, registrada en la red se puede leer la siguiente información: “Las condiciones de vida de la población yondosina es preocupante ya que presenta un nivel de pobreza del 92.6%, la más alta de la subregión, de los cuales el 68.4% vive en condiciones de miseria y el 24.2% de la población es pobre. Bajar este indicador es el mayor reto de la administración municipal, pues con estos niveles de pobreza es difícil hablar de desarrollo. En Yondó el índice de juventud y el de dependencia son dos índices de singular importancia para la vida económica de la localidad. El índice de juventud arroja un resultado de 23.64%, es decir, por cada 100 habitantes 24 son jóvenes. La importancia de este indicador está en que en el mediano plazo aumentará la oferta de mano de obra en el municipio que si se logra canalizar, el resultado será, desde luego, un mejor desarrollo para el municipio y el caso contrario generará futuros desempleados, aumentándose con esto el nivel de pobreza y por tanto, la reducción en la calidad de vida de la población. / El índice de dependencia es del 67.02%, lo que indica que por cada 100 personas que están en edad de trabajar (>15 años y <65 años), hay 67 que no pueden hacerlo, bien por su juventud o bien por su longevidad. Esto se agrava si se tiene en cuenta el nivel de desempleo que ostenta el municipio. Un nivel de dependencia alto implica que el nivel de vida de la población es bajo. Lo anterior le permite a la administración tomar medidas que aumenten la calidad de vida de la población y que emplee, en el mediano plazo, la mano de obra futura dada por el índice de juventud actual, a través de la implementación de proyectos productivos generadores de empleo estable. Si bien como se expuso en las consideraciones de la presente sentencia, existe un desarrollo legislativo dirigido a fortalecer el trabajo de la nación en coordinación con las entidades territoriales – distritales, departamentales y municipales – esta normatividad apenas se encuentra en reglamentación.

³³ Cfr. www.accionsocial.gov.co

visitas de control y desarrollo programadas. En materia de educación, adujo que se relacionaba con la necesidad de acreditar que los menores se encontraran matriculados en centros de educación formal o no formal.

24.- Aquí vale la pena insistir en que los jóvenes Navarro Moratto se hallan en una situación de pobreza, indefensión y vulnerabilidad igual, similar e incluso más gravosa que la experimentada por los grupos poblacionales destinados a beneficiarse con los subsidios del Programa Familias en Acción. Sin embargo, una lectura de las exigencias previstas por el Programa lleva a concluir que los jóvenes no podrían acceder a los subsidios: –tienen más de siete años de edad y les resulta imposible acreditar el estar matriculados en un establecimiento educativo formal o no formal, pues no existen en el Municipio de Yondó centros de educación que reciban y atiendan personas con la especificidad de limitaciones padecidas por los jóvenes Navarro Moratto.

25. En las consideraciones de la presente sentencia se realizaron dos tópicos: (i) la importancia que tanto el ordenamiento jurídico interno como el internacional, le confieren a la personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales; (ii) se reiteró, además, una línea jurisprudencial muy consolidada de conformidad con la cual en el artículo 13 Superior “ha sido registrado el compromiso inaplazable asumido por el Estado Colombiano consistente en promover las condiciones objetivas necesarias para que “*la igualdad sea real y efectiva*”, lo cual no sólo satisface el legítimo anhelo de equidad que anida en las sociedades democráticas, sino que allana el camino hacia un efectivo ejercicio del resto de libertades que han sido reconocidas en el texto constitucional a [las personas que habitan el territorio nacional]³⁴.”

Hizo la Sala especial referencia al contenido del segundo elemento normativo del artículo 13 superior, el cual precisa el deber en cabeza de la organización estatal de adoptar “*medidas a favor de grupos discriminados o marginados*”. Sobre este extremo ha insistido la jurisprudencia constitucional en que

“[El Estado] se encuentra llamado a emprender actuaciones positivas en virtud de las cuales se logre la integración de sectores de la sociedad que, por una antigua e irreflexiva tradición que hunde sus raíces en oprobiosos prejuicios, han sido separados de manera ilegítima del pleno desarrollo de sus libertades. En tal sentido, el texto constitucional ha asumido un compromiso expreso a favor de los sectores de la población que requieren atención especial por el cual se encuentra obligado a desarrollar *acciones afirmativas* que avancen en la realización de un orden social más justo y permitan el ejercicio completo de

³⁴ Cfr., entre otras, Corte Constitucional. Sentencia T-984 de 2007.

las libertades para todos los ciudadanos. Dentro de este panorama general es posible reconocer el alcance de las obligaciones del Estado colombiano a favor de los grupos que han sido víctimas de la discriminación o segregación, dentro de los cuales se encuentra aquel integrado por las personas que sufren algún grado de discapacidad.”

En relación con esta problemática, la Sala repasó su jurisprudencia sobre el tema la cual ha sido reiterada recientemente por la sentencia T-498 de 2008 en los términos que se transcriben a continuación:

“existe una protección especial reforzada a favor de ciertas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad. Tal es el caso de las personas de la tercera edad, los niños [las niñas], las madres cabeza de familia, [las personas con limitaciones físicas psíquicas o sensoriales], las mujeres embarazadas, los grupos étnicos o minoritarios, [las personas víctimas de desplazamiento forzado]. Por ello, con el fin de que puedan satisfacer sus derechos fundamentales, y lograr la efectiva igualdad material (art. 13 C.P.), son acreedores de una especial protección dentro de un Estado Social de Derecho y en tal medida, las autoridades tienen el deber de garantizar el goce de sus derechos constitucionales fundamentales.

De igual manera y por mandato de la Constitución se impone al Estado: (i) la obligación de otorgar un trato diferente y de tomar las medidas necesarias y favorables para que las personas con [limitaciones físicas, mentales o sensoriales] puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad con los demás, a fin de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Nacional (art. 2 C. N.); (ii) la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y el deber de sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan (art. 13 C. N.); y (iii) el deber de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para [las personas con limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales, a quienes se prestará la atención especializada que requieran (arts. 47, 54 C. N.)³⁵.”

26.- La Sala subrayó, por otra parte, el sentido, alcance e importancia de aplicar un **enfoque diferencial** cuando se trata de asuntos que involucran grupos poblacionales víctimas de discriminación o puestos en situación de invisibilidad o marginalidad así como a la relevancia que adquieren en relación con estos casos las **acciones afirmativas**. En una y otra eventualidad lo que se persigue es **asegurar** la materialización de los derechos cuya titularidad se encuentra en cabeza de las personas marginadas o discriminadas de modo injustificado, así como **garantizar** su efectiva integración social.

³⁵ Sentencia T-043 de 2005, T-220 de 2007.

27.- Desde el horizonte de comprensión antes descrito y explicado de manera detallada en las consideraciones de la presente providencia, debe repararse en los problemas, inconvenientes y obstáculos que históricamente han enfrentado y aún hoy confrontan las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas o sensoriales. A fin de dilucidar lo anterior, ha de tenerse en cuenta cómo por lo general para que las personas realicen en la práctica sus derechos suele exigírseles el cumplimiento de un conjunto de requisitos: “deben ver, oír, caminar, tener un pleno desarrollo y funcionamiento cerebral. Se les exige que estén exentas de cualquier limitación física o mental. No les basta con ser personas³⁶.” Tales requerimientos se convierten en el caso de quienes tienen limitaciones de orden físico, funcional, psíquico o sensorial, en obstáculos de difícil o imposible superación que impiden el ejercicio y goce de sus derechos constitucionales fundamentales.

En relación con lo dicho resulta ilustrativo lo manifestado por la entidad demandada para negarse a entregar el subsidio solicitado por la madre, esto es, “que los menores Abner y Erich Navarro Moratto, [estaban] inscritos al Programa Familias en Acción, desde el 15 de junio de 2007, con el código de familia 329916, en Yondó, Antioquia cuya titular [era] la señora Rosalba Moratto Pedrozo, donde no [presentaban] liquidación de subsidios por no aparecer con información educativa, subsidio a la fecha aprobado para niños entre los 7 y los 18 años, como se [establecía] en el objeto y objetivos de éste programa.”

28.- Es por ello que en el presente caso, con el propósito de realizar el derecho a la igualdad de los jóvenes Navarro Moratto y en tanto el Gobierno Municipal ponga en obra la creación de programas especiales para la atención de personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales que los beneficien³⁷, debe garantizarse el derecho

³⁶ Cfr. *Ibíd.*

³⁷ En el caso de las personas quienes como los jóvenes Navarro Moratto tienen limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales es de destacar la importancia que adquiere la aplicación del concepto Rehabilitación Basada en la Comunidad. Dicha estrategia ha sido desarrollada por la OMC; la UNESCO; la OIT y tiene como fin fomentar el derecho de las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales “a vivir en comunidad como ciudadanos [as] en condiciones de igualdad, a disfrutar de salud y bienestar, y a participar plenamente en las actividades educativas, sociales, culturales, religiosas, económicas y políticas.” Lo anterior enlaza con la idea según la cual las personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales deben poder gozar de la plenitud de sus derechos motivo por el cual resulta preciso: (i) asegurar que estas personas “puedan desarrollar al máximo sus capacidades”; tengan acceso a los servicios tanto como a las oportunidades ordinarias que les permitan sentirse como parte de su comunidad y de la sociedad, en general; (ii) impulsar políticas dirigidas a proteger y promover los derechos de estas personas mediante transformaciones en la comunidad, tales como eliminación de barreras físicas o actitudinales – verbigracia aquellas mediadas por la conducta de las

de los jóvenes a recibir el subsidio de nutrición, previsto para los niños y niñas menores de siete años. De esta forma mediante una aplicación analógica de las normas que regulan el subsidio de nutrición del Programa Familias en Acción se logra de alguna manera compensar o corregir la situación de discriminación y marginalidad a la que los jóvenes se han visto avocados. En caso contrario, se estaría restringiendo de modo injustificado, arbitrario y desproporcionado sus derechos constitucionales fundamentales, en especial, su derecho a la igualdad.

29.- Como lo acentuó la Sala con antelación, por medio de actos administrativos es factible asegurar la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales. Lo que no resulta admisible es que mediante estas medidas de orden reglamentario se tracen restricciones al ejercicio de los derechos, tanto más, cuando sus titulares gozan - como se vio - de una protección reforzada en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. Puestas las cosas de la manera antes descrita, las normas de naturaleza administrativa encaminadas a regular los subsidios condicionados del Programa Familias en Acción restringen de manera injustificada e incompatible con la protección que les confiere tanto el ordenamiento jurídico interno como el internacional a las personas con limitaciones como las que padecen los jóvenes Navarro Moratto.

30.- Con sustento en los motivos desarrollados por la presente sentencia, encuentra la Sala que una normatividad cuyo objeto principal consiste en garantizar la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de la población más pobre y vulnerable, como lo es la que regula el acceso a los subsidios del Programa Familias en Acción, no puede excluir de esos beneficios a personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales. En otras palabras: no existe justificación legal ni constitucional que permita excluir a los jóvenes con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales de los beneficios que se derivan a partir del acceso a los subsidios previstos en el Programa Familias en Acción.

31.- Por consiguiente y teniendo en cuenta las razones expuestas en la presente sentencia, la Sala ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Regional Antioquia – que en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta providencia y - mientras certifique debidamente la

autoridades estatales o de los demás miembros de la sociedad quienes suelen obrar como si las personas con limitaciones no fuesen sujetos de derechos, hasta el punto de marginarlas de las políticas públicas y condenarlas, de esa manera, a la invisibilidad, a la exclusión y a la más absoluta desprotección. Cfr. <http://www.discapacidad.gov/variop/p'atoelmundo>

existencia de una alternativa que ofrezca un apoyo económico equivalente o superior-, reconozca y pague a la madre de los niños Ebner y Erich Navarro Moratto, el subsidio económico de nutrición previsto para los niños entre 0 y 7 años cuya suma asciende a \$50.000.00 por cada uno de los jóvenes Navarro Moratto de manera ininterrumpida, con el compromiso de que la ciudadana - Rosalba Moratto Pedrozo - asista mensualmente a visitas programadas para controlar el desarrollo y estado de salud de sus hijos.

32.- Adicionalmente instará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Regional Antioquia, así como a la Alcaldía Municipal de Yondó para que adopte las medidas indispensables con el fin de vincular a los jóvenes Navarro Moratto en programas especiales para persona con limitaciones, tal como lo dispone la normatividad vigente.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la decisión proferida por el Tribunal Superior de Antioquia, Sala de Decisión civil de Familia, emitida el día doce de mayo de 2008 y, en su lugar, **CONCEDER** la protección invocada.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Regional Antioquia – que en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta providencia y - mientras se certifique debidamente la existencia de una alternativa que ofrezca un apoyo económico equivalente o superior-, reconozca y pague a la madre de los niños Ebner y Erich Navarro Moratto, el subsidio económico de nutrición previsto para los niños entre 0 y 7 años cuya suma asciende a \$50.000.00 por cada uno de los jóvenes Navarro Moratto de manera ininterrumpida, con el compromiso de que la ciudadana - Rosalba Moratto Pedrozo - asista mensualmente a visitas programadas para controlar el desarrollo y estado de salud de sus hijos.

TERCERO.- INSTAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Regional Antioquia, así como a la Alcaldía Municipal de Yondó para que adopte las medidas y efectúe las

actuaciones necesarias con el fin de vincular a los jóvenes Navarro Moratto en programas especiales para personas con limitaciones físicas, funcionales, psíquicas y sensoriales, tal como lo dispone la normatividad vigente.

LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General