

C-503/14

CRITERIOS DE ATENCION INTEGRAL DEL ADULTO MAYOR EN CENTROS DE VIDA-Inhibición para decidir de fondo, en relación con los artículos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, y 13 de la Ley 1276 de 2009, por ineptitud sustantiva de demanda.

CRITERIOS DE ATENCION INTEGRAL DEL ADULTO MAYOR EN CENTROS DE VIDA-Exequibilidad del artículo 3 de la Ley 1276 de 2009.

Correspondió a la Sala determinar si el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 contenía una medida regresiva en la garantía y goce de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de la tercera edad. El ciudadano demandante consideraba que el cambio de distribución de los recursos de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, asignándose un mayor porcentaje a los Centros Vida frente a los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, no era acorde con las funciones asignadas a cada uno de ellos. De igual manera, se estudió si el referido cambio normativo generaba un desconocimiento del derecho a la igualdad, consecuencia del establecer una distribución de los recursos de la estampilla más favorable para los Centros Vida que para los Centros de Bienestar. Para resolver el problema jurídico, la Corporación señaló que la atención integral a la vejez no es asunto exclusivo del ámbito doméstico, sino por el contrario, es un deber también a cargo del Estado colombiano. Es por ello que debe existir una política pública de cuidado de la ancianidad que las garantice el goce efectivo de sus derechos, así como su integración a la sociedad. La Corporación consideró que, contrario a lo señalado por el ciudadano, el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no restringe sino que amplía la protección a las personas de la tercera edad, y por tanto, no puede predicarse su naturaleza regresiva. En efecto, el legislador buscó con la expedición de la Ley 1276 de 2009: (i) adoptar un nuevo esquema de atención al adulto mayor no circunscrito a la satisfacción básicas de sus necesidades, sino bajo un concepto de cuidado integral de la vejez, a través de los denominados Centros Vida, (ii) prestar dicha atención integral no solamente a las personas de la tercera edad sin sitio de habitación, sino a la población adulta de los estratos vulnerables clasificados en el nivel I y II del SISBEN y otros según su capacidad de pago y (iii) establecer en todos los municipios la estampilla pro anciano, para fortalecer las fuentes de financiación del cuidado de la vejez, por cuanto algunas entidades territoriales no la habían adoptado. De otra parte, se dijo que la distinción hecha por el legislador se encuentra justificada en las nuevas funciones asignadas a los llamados Centros Vida, y al número de potenciales beneficiarios, es razonable y proporcionada. Sin embargo, la Sala sostuvo que la existencia de los Centros Vida no puede implicar una desatención o desfinanciación de los servicios de alojamiento y demás cuidados de la población mayor indigente, en extrema pobreza y sin sitio de habitación. De igual manera, cabe señalar que, no obstante se encontró que las medidas legislativas adoptadas por el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no son regresivas, ello no impide que un adulto mayor que encuentre vulnerados o restringidos sus derechos

fundamentales frente a situación particular, por ejemplo, en relación con el derecho al alojamiento de los ancianos indigentes, pueda interponer las acciones constitucionales pertinentes, dentro de las que se encuentran, claro está, la acción de tutela como mecanismo de control concreto de constitucionalidad.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación

PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Protección constitucional

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Definición

La Corte ha definido el principio de solidaridad como un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD CON PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Protección constitucional especial/PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD CON PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.

ANCIANOS INDIGENTES-Circunstancias para su identificación.

Entre quienes se encuentran en situación de extrema pobreza, merecen especial atención los ancianos indigentes, que son aquellos adultos mayores que se encuentran en estas circunstancias: i) no tienen ingresos o que los perciben en cuantía inferior al salario mínimo mensual; ii) su cobertura de seguridad social es limitada o inequitativa o no la tiene; y iii) debido a sus altos índices de desnutrición sus condiciones de vida se ven agudizadas, siendo muy vulnerables pues sus capacidades están disminuidas y no tienen muchas oportunidades de mejorar su condición.

ADULTO MAYOR-Especial protección constitucional y legal para ancianos en estado de indigencia o de pobreza extrema.

Dentro de los grupos poblacionales que la Corte ha reconocido como sujetos de especial protección constitucional en razón a su condición de debilidad manifiesta, se encuentran las personas inmersas en situación de pobreza extrema. Sobre este sector, ha reconocido que de la naturaleza del Estado colombiano emana el deber de atención a las personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia, que no tienen capacidad para laborar por motivos de edad o salud. Especial énfasis se ha hecho en la protección especial de quienes además de no contar con ingresos suficientes se encuentran en una edad avanzada. En ese sentido, se ha señalado que cuando además de las condiciones de pobreza las capacidades físicas o psíquicas que permiten la autodeterminación de la persona en estado de [pobreza] se han visto disminuidas, surge un deber de atención a ésta por parte del Estado de dirigir su conducta al apoyo de este miembro de la sociedad.

PROTECCION A PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Instrumentos internacionales

PROTECCION DE LA VEJEZ EN COLOMBIA-Marco normativo

MANDATO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Contenido

RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Reconocimiento en tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad

MANDATO DE PROGRESIVIDAD-Tipos de obligaciones para el Estado

MEDIDAS REGRESIVAS-Escrutinio constitucional

Las medidas regresivas deben sujetarse a un escrutinio de constitucionalidad más estricto que otras decisiones legislativas, que además comprenda una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente. Así, como se indicó en la sentencia C-671 de 2002, para que una medida regresiva pueda considerarse ajustada a la Carta, las

autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional. Además, con fundamento en la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en este mismo fallo, la Corporación precisó que para justificar medidas regresivas el Estado tiene que demostrar que esas medidas eran necesarias y que se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles.

TEST DE CONSTITUCIONALIDAD DE MEDIDAS REGRESIVAS EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES-Elementos básicos/TEST DE CONSTITUCIONALIDAD DE MEDIDAS REGRESIVAS EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES-Metodología de aplicación

El test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos

El test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales se compone de tres elementos: estudio de la posible regresividad, examen de la afectación de los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales y análisis de la justificación. En este orden de ideas, el primer paso habilitante para efectos de desplegar el control de constitucionalidad, es determinar si la medida objeto de control es efectivamente regresiva. La regresividad, en palabras de la Corte, implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le preexisten, ya sea porque reduce el “radio de protección de un derecho social, disminuye los recursos públicos invertidos en su satisfacción, aumente el costo para acceder al derecho, o en términos generales, la tal disposición retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social. Para ello es necesario adelantar un cotejo entre la norma de la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. Para la Corte, el escrutinio constitucional comprende una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente. Sólo si la medida es efectivamente regresiva, se continuará con el análisis de la medida. La Sentencia C-532 de 2012 establece que una vez establecido el carácter regresivo de la medida, la Corte debe examinar si ésta desconoce o no, los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales. Sobre el particular consideró que no existen reglas generales en los tratados internacionales, ni en la Jurisprudencia de esta Corte que precisen cuál es el contenido mínimo intangible de los derechos sociales. Este análisis debe hacerse caso por caso, consultando la naturaleza de cada derecho, las garantías reconocidas por los tratados internacionales que los desarrollan, la doctrina del Comité para la vigilancia del PIDESC y, sobre todo, el régimen constitucional de cada uno de ellos. Finalmente, el tercer elemento del test es la justificación de la medida regresiva. Si se comprueba que una medida es regresiva, debe la Corporación analizar si el legislador dio cuenta de las razones por las cuales rompió el mandato de progresividad.

ESTAMPILLA-Definición/ESTAMPILLA-Características/ESTAMPILLA-Doble carácter de tributo/ESTAMPILLA-Corresponde al ámbito de las tasas

Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.

CENTROS DE VIDA PARA ADULTO MAYOR-Contenido y alcance

PORCENTAJE PARA FINANCIACION DE CENTROS DE VIDA PARA ADULTO MAYOR-No vulneración del principio de progresividad

PORCENTAJE PARA FINANCIACION DE CENTROS DE VIDA PARA ADULTO MAYOR-No vulneración del derecho a la igualdad

CENTROS DE BIENESTAR DEL ANCIANO Y CENTROS DE VIDA-Trato diferente justificado