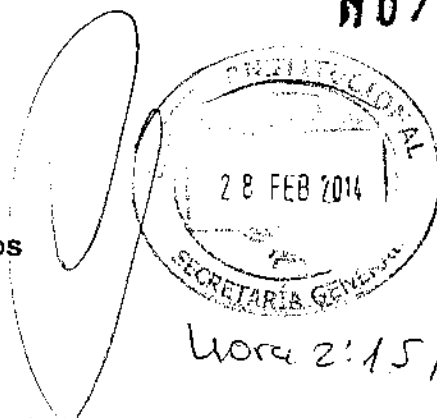


D-10345
ok

NO/137

Bogotá D.C., 25 de febrero de 2014

Honorables Magistrada y Magistrados
Corte Constitucional
E. S. D.



Ref: Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 131 de la Ley 418 de 1997 (parcial), 1º de la Ley 548 de 1999, 1º de la Ley 782 de 2002, 1º de la Ley 1106 de 2006 y 1º (parcial) de la Ley 1421 de 2010.

Jorge Armado Otálora Gómez, en mi calidad de Defensor del Pueblo y ciudadano en ejercicio interpongo Acción Pública de Inconstitucionalidad, en los términos del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política y del Decreto 2067 de 1991, contra los artículos 1º de la Ley 1106 de 2006 y 1º (parcial) de la Ley 1421 de 2010, por violación de los artículos 13, 48 y 94 de la Constitución Política con base en las consideraciones y argumentos que a continuación expongo.

I. ANTECEDENTES Y PROBLEMA JURÍDICO

En el año 1993 a través de la Ley 104 se dispuso por parte de las autoridades, la creación de varios mecanismos que sirvieran para mitigar las consecuencias de la violencia causada por el conflicto armado. Entre los mecanismos que se establecieron se creó una prestación económica equivalente a un salario mínimo mensual vigente, para las personas que como consecuencia del conflicto armado, sufrieran una disminución de su capacidad laboral desde un 66% y no tuvieran otra posibilidad de obtener ingresos económicos. Con posterioridad se promulgó la Ley 241 de 1995, con el objetivo de extender en el tiempo algunas de las medidas adoptadas en la norma anterior y de establecer otras. Concretamente, en relación con la pensión de invalidez para las víctimas de la violencia en el artículo 15 de la ley 241 se consagró la modificación del inciso 2º del artículo 45 de la ley 104, aumentando la protección establecida con

anterioridad, pues redujo al 50 % o más, el porcentaje de pérdida en la capacidad laboral.

La ley 418 de 1997 derogó la ley 104 de 1993; no obstante, consagró nuevamente la pensión de incapacidad para personas cuya pérdida de capacidad laboral sea consecuencia de las circunstancias de violencia provocadas por el conflicto armado, definiendo de manera clara las condiciones de acceso a dicha prestación. Tres condiciones estableció esta norma: (i) la condición de ser víctima con ocasión al conflicto armado interno; ii) acreditar un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%; y iii) que el beneficiario de la prestación carezca de cualquier otra posibilidad para acceder a una pensión.¹ La misma norma definió además las instituciones encargadas de cubrir los costos implicados por la prestación, reconocerla y hacer los pagos periódicos.

Esta Ley dispuso una vigencia concreta de dos años en el artículo 131, como ocurriera también con las leyes 104 de 1993 y 241 de 1995. Con motivaciones similares a las tenidas en cuenta en la leyes referidas con anterioridad, la prestación establecida para las personas cuya capacidad laboral se haya perdido en un porcentaje igual o superior al 50%, como consecuencia del conflicto armado y sin la posibilidad de acceder de otra forma a una pensión se mantuvo, prorrogando la vigencia del artículo 46 de la ley 418 de 1997 –entre otros– por medio del artículo 1º de la Ley 548 de 1999, posteriormente el 1º de la Ley 782 de 2002, y el artículo 1º de la Ley 1106 de 2006, extendieron en el tiempo los efectos de lagunas disposiciones de la ley 418 de 1997, pero dejaron de lado la referencia a la vigencia del mencionado artículo 46 que consagraba la prestación económica aludida.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, a partir de la promulgación de la ley 782 de 2002, la pensión para personas víctimas de la violencia que cumplieran las condiciones ya descritas, dejó de ser reconocida a todas las personas que presentaban su reclamación con por lo menos dos argumentos normativos distintos: (i) la falta de vigencia de la norma que establecía la prestación económica, y (ii) el hecho de que con posterioridad al Acto Legislativo 01 de 2005, se acabó con los regímenes especiales y se estableció como condición de posibilidad para acceder a la pensión, el cumplimiento de los requisitos de tiempo y edad consagrados en la ley sin excepción.

¹ Sentencia T-469 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

Con base en este panorama para la Defensoría del Pueblo se presenta el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró el Legislador la Constitución y el principio de progresividad de los derechos sociales fundamentales y la prohibición de no regresividad y consiguientemente los derechos al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad, a la seguridad social y a la reparación a las víctimas de las personas en condición de discapacidad, al establecer anticipadamente un término preciso de vigencia para una prestación social y luego suspenderla sin ofrecer razones que justificaran dicha situación, pese a que el Legislador cuenta con libertad de configuración en el desarrollo del contenido de los derechos sociales?

Para fundamentar la respuesta al problema jurídico y la presente acción de inconstitucionalidad (i) en primer lugar se transcribirán literalmente las normas demandadas subrayando los apartes de las mismas que se acusan de inconstitucionalidad; (ii) en segundo lugar se señalarán las normas constitucionales que se consideran infringidas por las normas acusadas; (iii) en tercer lugar se indicará porqué la demanda es procedente y debe ser admitida, (iv) posteriormente se ofrecerán las razones por las cuales se considera que la norma acusada es inconstitucional. En este punto, a) se ofrecerán las razones por las que la Defensoría considera que debe hacerse integración normativa en este caso; b) se afirmará la necesidad del pronunciamiento de la Corte en este caso y se aludirá a los efectos de la declaratoria de inexecutableidad contra una norma derogatoria; c) posteriormente se hará alusión a la postura de la Corte Constitucional sobre el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad; d) se referirá la jurisprudencia sobre prohibición de regresividad y se hará el test respectivo para la evaluación de medidas que afectan los derechos sociales. (v) Con base en lo anterior, en la quinta parte de la demanda, se formulará la solicitud de fondo; y finalmente, (vi) se indicará el lugar en donde puede hacerse las notificaciones de las decisiones que Corte Constitucional tome en este caso.

I.- NORMAS DEMANDADAS

1. Las normas demandadas en este caso son las siguientes:

LEY 418 DE 1997

(Diciembre 26)

Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 131. *Esta ley tendrá una vigencia de dos (2) años a partir de la fecha de su promulgación, deroga las Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995, así como las disposiciones que le sean contrarias*

LEY 548 DE 1999
(Diciembre 23)

"Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Artículo 1º. *Prorrógase la vigencia de la Ley 418 de 1997 por el término de tres (3) años, contados a partir de la sanción de la presente ley.*

LEY 782 DE 2002
(Diciembre 23)

"Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. *Prorróguese por el término de cuatro (4) años la vigencia de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 52, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, prorrogado por la Ley 548 de 1999.*

LEY 1106 DE 2006
(diciembre 22)

por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.

El Congreso de la República
Ver el Decreto Nacional 1740 de 2010

DECRETA:

Artículo 1º. *De la prórroga de la ley. Prorróguese por el término de cuatro (4) años, la vigencia de los artículos: 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 13, 14, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma, los artículos: 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002.*

LEY 1421 DE 2010

(Diciembre 21)

Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. De la prórroga de la ley. Prorróguese por el término de cuatro (4) años, la vigencia de los artículos: 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 13, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002.

II.- NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

2. Los artículos 1º de la ley 1106 de 2006 y 1º-inciso 1º- de la ley 1421 de 2010, violan los artículos 13, 48 y 93 de la Constitución referidos al derechos a la igualdad de las personas en condición de debilidad manifiesta, el derecho a la seguridad social de los sujetos de especial protección, así como las obligaciones del Estado por vía del bloque de constitucionalidad, en materia de derechos sociales fundamentales particularmente en lo que se relaciona con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad en estos derechos, al derogar el derecho a la pensión por el hecho de

III.- PROCEDENCIA Y ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA

Competencia de la Corte Constitucional

3. La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda de inconstitucionalidad contra las normas antes transcritas, en virtud del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

IV. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

4. Para sustentar de manera clara la pretensión de fondo en este caso, a) se ofrecerán las razones por las que la Defensoría considera que debe hacerse integración normativa en este caso; b) se afirmará que la Corte es competente para pronunciarse sobre el contenido de normas derogatorias; c) posteriormente se hará alusión a la postura de la Corte Constitucional sobre el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad; d) se

referirá la jurisprudencia sobre prohibición de regresividad y se hará el test respectivo para la evaluación de medidas que afectan los derechos sociales.

a) Integración Normativa

5. En el presente caso, la Defensoría del Pueblo pretende que por medio de la declaratoria de inexecutable de las normas acusadas, el derecho a la pensión mínima de las personas víctimas que hayan sufrido una pérdida de capacidad laboral superior al 50% se mantenga, bajo el entendido, de que dicha garantía no solo realiza –en parte– el derecho fundamental de las víctimas a ser reparadas, sino que además cumple el deber del Estado de hacer progresivos la garantía de los derechos sociales fundamentales, y por tanto su retroceso injustificado, vulnera y desconoce la Constitución.

6. Dada esta circunstancia, para la Defensoría es necesario que en el presente caso, a fin de que el pronunciamiento no sea inocuo, se haga la respectiva integración de (i) todas las normas que establecen –y prorrogan– el derecho a la pensión mínima para las víctimas cuando como consecuencia de este hecho han perdido el 50% de su capacidad laboral y, por otra parte, (ii) de las normas que eliminan este derecho de manera injustificada. En ambos casos se trata del establecimiento y eliminación, de un derecho social fundamental, ya sea sometiéndolo a un término de permanencia por anticipado o simplemente eliminándolo de la ley.

7. Ahora bien, respecto de este particular la Corte Constitucional ha señalado la excepcionalidad de la configuración de la unidad normativa y la forma de su procedencia. Ha dicho al respecto: "[L]a Corte concluye que la unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado por los actores. Igualmente es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad".²

² Sentencia C-320 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero). Dice la Corte Constitucional en otro de los apartes de esta sentencia: "Algunos podrían objetar que esta posibilidad desborda la

En este sentido la Corte Constitucional ha definido por lo menos dos hipótesis en las cuales se hace necesario configurar la integración normativa:

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la integración de la unidad normativa es excepcional y solo procede *"cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado"*^[39]. A partir de esta regla, la Corte ha diferenciado dos planos en que resulta aplicable la integración de la unidad normativa.^[40] El primero procede en los casos en que las expresiones acusadas no configuran en sí mismas una proposición jurídica autónoma, bien porque carecen de contenido deóntico claro o requieren ser complementadas con otras para precisar su alcance. El segundo es aplicable cuando si bien lo demandado conforma una proposición normativa autónoma, tiene un vínculo inescindible con otros textos legales, de manera que si se omitiera la integración, la decisión que adopte la Corte resultaría inocua. Igual criterio es utilizado cuando dicho vínculo se predica de una norma *prima facie* inconstitucional.³

Para la Defensoría en el presente caso la situación se ubica dentro del segundo de los planos considerados por la Corte, como procedente para hacer la integración.

competencia de la Corte ya que, si es necesario establecer una unidad normativa para poder estudiar los cargos, es porque la demanda es inepta, pues el actor no habría acusado una proposición jurídica autónoma. Sin embargo, la Corte considera que este argumento no es de recibo, porque confunde dos fenómenos jurídicos diversos. Así, la proposición jurídica incompleta opera en aquellos casos excepcionales en que el actor no acusa una norma autónoma, por lo cual ésta no puede ser estudiada, por carecer de sentido propio[2]. En cambio, en otros eventos, la demanda no es inepta, por cuanto el demandante verdaderamente impugna un contenido normativo inteligible y separable. Lo que sucede es que el estudio de ese contenido presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio, por lo cual se hace necesaria la integración de una proposición jurídica mayor. Es pues diferente el caso de la demanda inepta, por falta de proposición jurídica inteligible, situación en la cual procede la inadmisión e incluso, excepcionalmente, la sentencia inhibitoria, de aquellos eventos en que el contenido normativo impugnado por el actor es inteligible y autónomo, pero no puede ser estudiado independientemente, por cuanto su examen remite inevitablemente al estudio del conjunto normativo del cual forma parte".

³ Sentencia C-553 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva)

b) La competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre la constitucionalidad de normas derogatorias y los efectos de la declaratoria de inexequibilidad de estas normas

8. En varias ocasiones, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el alcance de su competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas derogatorias, llegando a la Conclusión de que dichas normas sí pueden ser sometidas a este tipo de examen. Así por ejemplo en la sentencia C-055 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero), la Corte Constitucional resolvió que contrario a los sostenido por uno de los intervinientes dentro del proceso de constitucionalidad, la norma derogatoria no agota sus efectos una vez ha sido promulgada, y por el contrario sigue produciendo consecuencias jurídicas dentro del ordenamiento, pues una vez adquiere vigencia produce una transformación permanente de éste, de modo que puede afirmarse que se trata de un nuevo sistema jurídico. Justamente sobre la base de que la modificación producida por la norma derogatoria sobre el sistema es permanente, la Corte Constitucional resolvió que dichas normas tienen valor jurídico propio y por tanto tiene competencia para examinar su ajuste a la Constitución. Esta postura ha sido mantenida con el tiempo por parte de la Corte. En efecto, posteriormente en la sentencia C-801 de 2008⁴, la Corte Constitucional sostuvo en un caso similar, refiriéndose a la sentencia C-055 de 1996, lo siguiente:

Desde aquella ocasión [sentencia C-055 de 1996], esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que las disposiciones derogatorias se encuentran sometidas al control de constitucionalidad ejercido por la Corte, en vista de que "esas cláusulas [...] tienen un efecto normativo preciso, que es restar vigencia a la norma derogada, y por ello modifican materialmente el ordenamiento jurídico."⁵

9. Ahora bien, la Corte también ha distinguido los efectos de sus pronunciamientos de constitucionalidad cuando declara inexequible una norma derogatoria, de los efectos sobre el sistema de la pérdida de vigencia de una norma derogatoria a consecuencia de otra norma. Así,

⁴ Sentencia C-801 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa)

⁵ Sentencia C-226/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis. La sentencia contó con una aclaración de voto de los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. En la sentencia C-421 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, con una aclaración de voto del magistrado Jaime Araújo Rentería, se hizo un examen amplio de la jurisprudencia de la Corte sobre el control de constitucionalidad de disposiciones derogatorias. Ver también al respecto, la sentencia C-699 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil, que contó con un salvamento de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería.

mientras que en el caso de una norma derogatoria que pierde su vigencia como consecuencia de la derogatoria de la norma que le había restado su validez, esto no revive los contenidos normativos que habían dejado de pertenecer al sistema; en el caso de la declaratoria de inexecutable de una norma derogatoria, esto, en principio, sí revive los contenidos normativos que habían perdido vigencia cuando esto se requiera para garantizar la integridad y supremacía de la Constitución –y de los derechos fundamentales consagrados en ella– que es justamente el objeto de la presente acción. Al respecto dijo la Corte Constitucional:

Así, es cierto que la derogación de una norma derogatoria no revive automáticamente los contenidos normativos que habían sido expulsados del ordenamiento. Supongamos, por ejemplo, que una ley A ha derogado una ley B; es indudable que la derogación de esa ley A no revive automáticamente la ley B, por lo cual es necesario dictar y promulgar de nuevo esa ley B si se quiere que ésta pertenezca otra vez al orden jurídico. En ese orden de ideas, y como bien señala Kelsen, una norma puramente derogatoria, como la ley A, no puede, en sentido estricto y a nivel lógico, a su vez ser derogada, pues esa segunda derogación "carecería de consecuencias" ya que la norma inicialmente derogada, esto es la ley B, "no entraría por eso nuevamente en vigencia"⁶. Por ello es perfectamente válida, en relación con la derogación de normas derogatorias, la regla enunciada por el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, según la cual "una ley derogada no revivirá (...) por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva."

En cambio, los efectos de una declaración de inconstitucionalidad pueden ser diversos, ya que la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta. Así, esta Corporación, en armonía con una sólida tradición del derecho público colombiano⁷, ha señalado, en determinados fallos, que la decisión de inexecutable es diversa de una derogación, y por ello puede implicar el restablecimiento *ipso iure* de las disposiciones derogadas por la norma declarada inconstitucional^{8,9}.

10. La razón de la diferencia de efectos en ambos casos, consiste para la Corte Constitucional, en que mientras en el primer caso se trata del ejercicio de la libertad de configuración del Legislador y en consecuencia de la manifestación en concreto de los principios de decisión política y democracia deliberativa, en el caso de la declaratoria de inexecutable

⁶ Hans Kelsen. Ulrich Klug. *Op-cit*, p 71.

⁷ Ver, por ejemplo, la sentencia del 22 de mayo de 1974 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Carlos Galindo Pinilla.

⁸ Ver, entre otras, sentencia C-608/92 y C-145/94.

⁹ Sentencia C-055 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero).



de una norma derogatoria, no se trata de una decisión política que exprese los principios enunciados, sino del mecanismo constitucional de contraste objetivo entre dos normas de jerarquía distinta, que apunta a la realización del principio de superioridad e integridad de la Carta Política. Sobre la base de esta diferencia, en el presente caso la Defensoría pretende la declaratoria de inexequibilidad de las normas acusadas, por haber establecido con un término definido de manera injustificada y luego derogado el inciso 2º del artículo 46 de la Ley 418 de 1997 que establecía el derecho de las personas víctimas del conflicto, de acceder a una pensión mínima como medida de reparación, cuando como consecuencia del conflicto, resultarán con una condición de discapacidad superior al 50%.

c) El derecho a la igualdad de las personas en condición de discapacidad y de las víctimas

11. El estatus constitucional de los derechos de las personas en condición de discapacidad ha sido entendido por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, como derechos cuyo amparo debe ser reforzado, como una derivación del contenido del artículo 13 de la Constitución. Esta necesidad de protección reforzada supone en cabeza del Estado una obligación de contenido positivo consistente en *adoptar todas las medidas que sean necesarias para lograr una igualdad real de trato, condiciones, protección y oportunidades entre los asociados, no simplemente en términos formales o jurídicos.*^{10, 11} Así en efecto lo ha reiterado la Corte Constitucional en su jurisprudencia al afirmar que, aun cuando no es homogénea en términos estrictamente técnicos las referencias a las personas en condición de discapacidad, es claro que de la Constitución impone el deber para el Estado de eliminar mediante acciones positivas, el silencioso marginamiento al que son sometidas las personas con discapacidad, sin importar en sentido estricto en qué consista la funcionalidad que se considera como diversa a la idea de normalidad, pero que en todo caso resulta contraria a los principios que fundamentan el Estado Social de Derecho.¹²

12. Esta discriminación, ha resaltado la Corte, es histórica y supone el establecimiento de barreras físicas, sociales y culturales que perpetúan las condiciones de marginación de las personas con discapacidad, sobre la

¹⁰ Sentencia T-394 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

¹¹ Sentencia C-804 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa).

¹² Sentencia T-397 de 2004 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

base de prejuicios contruidos a partir de la idea de normalidad, que desconocen el componente social y cultural de la discapacidad, relegando a estas personas a una vida de marginalidad y dependencia. Justamente, la jurisprudencia de la Corte ha sido constante en mostrar, el contenido problemático de la noción de normalidad, como una noción artificial, construida sobre la base de prejuicios injustificados, que desconocen el contenido amplio de la idea de dignidad establecida en la Constitución.¹³

13. Ahora bien, esta discriminación hacia las personas con discapacidad tiene para la Corte, características concretas que la hacen incluso diferente, de otro tipo de actos discriminatorios en la sociedad. Al respecto la Corte ha afirmado:

"Tal como ha ocurrido con otros grupos sociales, los discapacitados han sido objeto constante de marginación social a través de los siglos. La discriminación contra los discapacitados presenta, sin embargo, características que le son propias y que no se observan en otros casos. Por un lado, porque el sector de los discapacitados ha sido durante largos períodos una minoría oculta o invisible, en la medida en que en muchas ocasiones las personas afectadas por discapacidades fueron internadas en instituciones o mantenidas por fuera del ámbito de la vida pública. De otra parte, porque la minoría de los discapacitados es tan heterogénea como disímiles son las limitaciones que pueden causar las múltiples formas en que se manifiestan las discapacidades. Y finalmente, porque la discriminación contra los discapacitados frecuentemente es ajena al alto grado de hostilidad, odio e irracionalidad que acompaña otras formas de discriminación, tal como la que causa la segregación racial. En efecto, en muchos casos la discriminación contra los discapacitados no tiene origen en sentimientos de animadversión, y recibe una justificación con la limitación física o mental que presenta la persona afectada - claro está, haciendo caso omiso de las condiciones especiales de cada discapacidad y de los diferentes grados de limitación que ellas pueden generar. De esta manera,

¹³ Al respecto, resulta simbólico, la afirmación contenida en el salvamento de voto a la Sentencia C-728 de 2009 (María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva). Dice un pie de página de este salvamento lo siguiente: *La noción de estar limitado físicamente puede ser criticada como una condición que no es biológica, necesariamente, sino que es impuesta socialmente. Sentirse o no con la plenitud de las capacidades, tiene que ver no sólo con la condición específica de cada persona y de sus habilidades, sino también con el parámetro que sea considerado "normal". Sobre los debates que en torno a esta cuestión se pueden dar, se puede ver, entre otras, la discusión constitucional abordada por la Corte Constitucional en la sentencia T-1258 de 2008 (MP Mauricio González Cuervo), acerca de las personas de talla baja. Teóricamente, la cuestión ha sido tratada por muchos autores, entre los cuales resalta Michel Foucault, con investigaciones como las que dieron lugar al curso que dictó entre enero y marzo de 1975 en el Collège de France bajo el título, justamente, de Los Anormales. [FOUCAULT, Michel (1975) Los Anormales. Fondo de Cultura Económica. México, 2007.]*

la marginación de los discapacitados frecuentemente no está acompañada de hostilidad, sino que es más bien producto de ignorancia, de prejuicios, de simple negligencia, de lástima, de vergüenza o de la incomodidad que genera el encuentro con personas diferentes".^{14 15}

14. Esta discriminación de la que son objeto las personas en condición de discapacidad, adquiere por lo menos dos formas diferentes que afectan su derecho a la igualdad, "[p]or un lado, la conducta, actitud o trato, consciente o inconsciente, dirigido a anular o restringir sus derechos, libertades y oportunidades, sin justificación objetiva y razonable. Por otro, el acto discriminatorio consistente en una omisión injustificada en el trato especial a que tienen derecho los discapacitados, la cual trae como efecto directo su exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad".¹⁶ Igualmente, ha puesto de presente que las personas con discapacidad deben gozar de la plenitud de los derechos que la Constitución reconoce a todas las personas, sin que puedan ser discriminadas en razón de su particular condición de discapacidad.^{17 18}

15. Así mismo, se ha resaltado en la Jurisprudencia de la Corte, al defender derechos diversos de las personas con discapacidad, como el derecho a la locomoción en relación con la accesibilidad a espacios públicos y privados,¹⁹ o el derecho a la seguridad social,²⁰ que el Estado tiene la obligación de brindar una mayor protección a sus derechos, para lo cual deberá procurar, a través de medidas de acción positiva, igualdad de oportunidades frente a otros miembros de la sociedad, así como adelantar políticas de rehabilitación e integración social conforme las condiciones de estas personas, y otorgarles en los diferentes ámbitos que

¹⁴ Sentencia T-207 de 1999 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵ Citado también en Sentencia C-804 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa).

¹⁶ Sentencia C-174 de 2004. Ver las Sentencias T-288 de 1995 y T-378 de 1997.

¹⁷ Sentencia T- 826 de 2004 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes).

¹⁸ Sentencia C-804 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa).

¹⁹ Entre otras, las sentencias T-1639 de 2000 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-285 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-595 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-276 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-285 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas), C-410 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-823 de 1999 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

²⁰ Entre otras, las sentencias T-321 de 2002 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-282 de 2006 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-179 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-282 de 2006 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-061 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-1070 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-518 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-816 de 2007 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

competen a estos deberes, un trato especial, pues no hacerlo perpetúa las condiciones de marginación, discriminación y dependencia.

16. Sobre el deber de actuar por parte del Estado con el fin de que la igualdad sea real y efectiva, la Corte Constitucional ha afirmado en su jurisprudencia:

La Corte también ha resaltado la importancia de que la protección a las personas con discapacidad se manifieste a través de actuaciones positivas de las autoridades. Esta Corporación ha indicado que también viola el principio de igualdad y conduce a la discriminación²¹ la omisión injustificada del Estado de ofrecer un trato especial a las personas con debilidad manifiesta, cuando ellas requieran medidas de protección especial. En este sentido, el principio de igualdad exige frente a las personas que se encuentran en situación de desventaja, un esfuerzo por parte del Estado para superar las condiciones de marginación o exclusión que inciden en el goce de sus derechos, mediante políticas que puedan ser diseñadas para controvertir tal situación.^{22 23}

17. Los Derechos de las personas con discapacidad han sido objeto de reconocimiento en múltiples instrumentos internacionales. Además de los tratados generales como como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que si bien no se refieren explícitamente a las personas con discapacidad, sus garantías les son directamente aplicables,²⁴ específicamente los derechos de las personas con discapacidad han sido objeto de varias recomendaciones y declaraciones que la Corte ha recogido en extenso en su jurisprudencia así:

Los derechos de las personas con discapacidad también han sido objeto de múltiples declaraciones y recomendaciones en el ámbito internacional. En 1975, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Declaración de los Derechos de los Impedidos, Resolución 3447 (XXX) del 9 de diciembre de 1975, en la cual se afirmó que *"la necesidad de prevenir la incapacidad física y mental y de ayudar a los impedidos a desarrollar sus aptitudes en las más diversas esferas de actividad, así como de fomentar en la medida de lo posible su incorporación a la vida social normal"*- que *"el impedido tiene esencialmente derecho a que se respete su dignidad humana"*, que *"el*

²¹ Entre otras las sentencias T-117 de 2003, (MP. Clara Inés Vargas Hernández) y T-823 de 1999, (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

²² Sentencia T-1258 de 2008 (MP. Mauricio González Cuervo).

²³ Sentencia C-804 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa).

²⁴ Sentencia T-826/2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes).



impedido, cualesquiera sean el origen, la naturaleza o la gravedad de sus trastornos y deficiencias, tiene los mismos derechos fundamentales que sus conciudadanos de la misma edad, lo que supone, en primer lugar, el derecho a disfrutar de una vida decorosa, lo más normal y plena que sea posible, y que "el impedido tiene derecho a las medidas destinadas a permitirle lograr la mayor autonomía posible".

A estos instrumentos de la Asamblea General de las Naciones Unidas se suman, entre otras, las "Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad",²⁵ las "Declaraciones sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social"²⁶ y el "Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad",²⁷ y normas técnicas internacionales como la *Declaración de Copenhagen*, Sección B 26 (I), que establece que los Estados deben hacer esfuerzos para hacer el ambiente físico accesible, para las personas con discapacidad. Igualmente, la guía de "Diseño con cuidado: Una guía para la adaptar el ambiente construido para las personas con discapacidad" (Naciones Unidas, Año Internacional de las personas con discapacidad, 1981). Si bien estos instrumentos, no tienen carácter vinculante, son un importante parámetro interpretativo de los cuerpos normativos que sí resultan obligatorios para los Estados.²⁸ || Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General N° 5 sobre Personas con Discapacidad, ha explicado que "la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que todos los seres humanos han nacido libres e iguales en dignidad y en derechos y, como las disposiciones del Pacto (Internacional de Derechos Civiles y Políticos) se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, las personas con discapacidad tienen claramente derecho a toda la gama de derechos reconocidos en el Pacto. Además, en la medida en que se requiera un tratamiento especial, los Estados partes han de adoptar medidas apropiadas, en toda la medida que se lo permitan los recursos disponibles, para lograr que dichas personas procuren superar los inconvenientes, en términos del disfrute de los derechos especificados en el Pacto, derivados de su discapacidad." || En esta misma Observación General, precisó que "la obligación de los Estados Partes en el Pacto de promover la realización progresiva de los derechos correspondientes en toda la medida que lo

²⁵ Resolución 48/96, 20 de diciembre de 1993. Estas normas recogen los estándares más altos en la materia, ya que apelan al contenido de otros documentos como la "Declaración de los derechos del Retrasado Mental" y la "Declaración de los Derechos de los Impedidos", pero, entre otros hechos, dejan de lado los problemas de orden semántico de dichas declaraciones.

²⁶ Resolución 2542, del 11 de diciembre de 1969. En la Parte III, Artículo 19 literal d), puntualmente se establece: "La institución de medidas apropiadas para la rehabilitación de personas mental o físicamente impedidas, especialmente los niños y los jóvenes, a permitirles en la mayor medida posibles ser miembros útiles a la sociedad —entre éstas medidas deben figurar la provisión de tratamiento y prótesis y otros aparatos técnicos, los servicios de educación, orientación profesional y social, formación y colocación selectiva y la demás ayuda necesaria— y la creación de condiciones sociales en las que los impedidos sean objeto de discriminación debida a sus incapacidades."

²⁷ Resolución 3752, del 3 de diciembre de 1982, implementado por la Resolución 38/28 del 22 de noviembre de 1983.

²⁸ Sentencia, T-608 de 2007 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

permitan sus recursos disponibles exige claramente de los gobiernos que hagan mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas para las personas con discapacidad. En el caso de un grupo tan vulnerable y desfavorecido, la obligación consiste en adoptar medidas positivas para reducir las desventajas estructurales y para dar el trato preferente apropiado a las personas con discapacidad, a fin de conseguir los objetivos de la plena participación e igualdad dentro de la sociedad para todas ellas. Esto significa en la casi totalidad de los casos que se necesitarán recursos adicionales para esa finalidad, y que se requerirá la adopción de una extensa gama de medidas elaboradas especialmente". || Por otra parte, Colombia ratificó la "Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1999.²⁹ Este tratado define la discriminación contra las personas con discapacidad como toda aquella "distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales". Adicionalmente, ordena a los Estados a tomar medidas no sólo para "eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad" sino también para "propiciar su plena integración en la sociedad." || También, dentro del ámbito americano, se encuentra el Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales, aprobado por la Ley 319 de 1996 y declarado exequible por la Sentencia C-251 de 1997, entre cuyas previsiones se encuentra, en materia de seguridad social, la disposición conforme a la cual "[t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa..."; en relación con la salud, el derecho de toda persona "... a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social..." y el compromiso de los Estados de adoptar medidas para, entre otras cosas, garantizar "... la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables".³⁰

18. Con este panorama, para la Defensoría es claro que el Estado tiene deberes especiales frente a las personas con discapacidad, que suponen no sólo acciones orientadas a evitar los actos de discriminación, sino además, el deber especial de promover y ejecutar acciones orientadas a que estas personas puedan gozar de los derechos consagrados en la constitución en condiciones de igualdad, sin que su situación pueda ser

²⁹ Este tratado fue ratificado por Colombia el 2 de febrero de 2004, después de que fuera aprobada por la Ley 762 de 2003 y declarada exequible por la Sentencia C-401 de 2003.

³⁰ Sentencia C-804 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa).

considerada como vergonzosa o causante de un agravio moral. Esto se refuerza, si además de ser personas con discapacidad, son personas víctimas del conflicto, como sucede en el caso de las normas acusadas en esta oportunidad.

d) Doctrina Constitucional sobre el Principio de Progresividad y la Prohibición de Retroceso

19. El artículo 48 de la Constitución establece el llamado Principio de Progresividad de los Derechos Sociales y consiguientemente la Prohibición de Retroceso en estos Derechos. Esta norma es una derivación de la fórmula que *"le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y (...) resulta -en consecuencia- vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo"*^{31, 32}. En el mismo sentido, varias normas de Derecho Internacional que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad han consagrado el mencionado principio y así específicamente lo ha establecido la Corte Constitucional en varios de sus pronunciamientos. Específicamente en la Sentencia C-228 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao Pérez), dijo la Corte al respecto:

Igualmente se debe tener en cuenta que el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los DESC se encuentran consagrados en las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad³³, ya que específicamente se encuentran estipulados en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece que, *"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"*. Del mismo modo en el artículo 11.1 del PIDESC se

³¹ Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

³² Citada en la Sentencia C-727 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa).

³³ El artículo 93 de la C.P. establece que, *"Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia"*. Con base en esta norma se ha introducido en Colombia la idea de que dichos tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos firmados y ratificados por Colombia, hacen parte del Bloque de constitucionalidad.

establece que, "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia..."³⁴.

2.3. Por otra parte se ha venido introduciendo dicho principio a través de la recepción de los criterios dados por los Principios de Limburgo de 1987 y las Directrices de Maastricht de 1997, que son recomendaciones de implementación y comprensión de los derechos consagrados en el PIDESC elaboradas por expertos en el campo del derecho internacional y que se han convertido en una fuente directa para comprender la forma de aplicación e interpretación de estos derechos. Por ejemplo en la Directriz No 9 de Maastricht se estableció que el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, estipulado en el artículo 2 del PIDESC, no debe ser utilizado como pretexto para su incumplimiento, y que se debe garantizar los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos si no se cuenta con todos los recursos para atender a estos derechos³⁵.

2.4. Del mismo modo el Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, a través de sus Observaciones Generales, ha establecido criterios de interpretación del principio de progresividad, como el que se dio en la Observación No 14 relativa al derecho a la salud³⁶ en donde se dijo que "la progresividad no priva de contenido la obligación estatal, y por ello las medidas regresivas, que disminuyen una protección a la salud ya alcanzada, se presumen contrarias al Pacto". En estos eventos estableció el Comité, que el Estado tiene que demostrar que esas medidas eran necesarias y que "se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles"³⁷.

2.5. Finalmente se debe tener en cuenta que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se encuentra consagrado dicho principio cuando en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) se establece

³⁴ Ver sobre el tema el libro compilado por Christian Courtis titulado "Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales", Buenos Aires, CELS, 2006.

³⁵ Esta misma idea se da en la Observación General No 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas que estableció que, "El concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un período corto de tiempo. Sin embargo, el hecho de que el Pacto prevea que la realización requiere un cierto tiempo, en otras palabras sea progresiva, no debe ser malinterpretado en el sentido de privar a la obligación de todo contenido significativo..."

³⁶ Dicha observación se produjo el 11 de mayo de 2000 en el período No 22 de Sesiones en donde el Comité adoptó la "Observación General No 14 relativa al disfrute del más alto nivel de salud (art. 12 de la Convención)".

³⁷ Párrafo 32. Observación citada en la Sentencia C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

90/137

que, "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr **progresivamente** la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados". Del mismo modo se consagra dicho postulado en el artículo 4º del Protocolo de San Salvador, que establece que, "No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, so pretexto de que el Presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado".³⁸

20. Así pues, el Principio de Progresividad y la Prohibición de Retroceso tienen un amplio desarrollo en la Constitución y en el Bloque de Constitucionalidad, lo que ha permitido la construcción y desarrollo continuado de una Doctrina Constitucional en materia de Derechos Sociales. En efecto, esta doctrina se ha ocupado de desarrollar el significado de la cláusula de progresividad y la forma en que ésta se compatibiliza con la libertad de configuración del legislador. Esta idea de progresividad que se refiere al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de los derechos sociales, económicos y culturales; no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos. De esta manera, tanto el principio de progresividad como la prohibición de retroceso son componentes esenciales de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales,³⁹ e implican que *"una vez alcanzado un determinado nivel de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, la amplia potestad de configuración del legislador en la materia se ve reducida, y en esa medida todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto."*⁴⁰ Lo anterior, obedece a la necesidad de

³⁸ Sentencia C-228 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao Pérez)

³⁹ En este sentido, puede consultarse, entre otras, la Sentencia C-727 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa)

⁴⁰ Al respecto, ver entre otras, las sentencias C-251 de 1997, Fundamento 8, SU-624 de 1999, C-1165 de 2000 y C-1489 de 2000. En la citada C-671 de 2001 se sostuvo: "Precisamente, con base en esos criterios, esta Corte declaró la inconstitucionalidad de una norma que reducía la cotización de solidaridad del régimen contributivo, pues consideró que esa disposición legal vulneraba el mandato de la ampliación progresiva de la seguridad social. Dijo entonces esta Corporación en la sentencia C-1165 de 2000, (...): "Sin lugar a duda, esa disminución de los recursos para el régimen subsidiado de salud, de ninguna manera realiza el postulado constitucional de la ampliación progresiva de la cobertura de la Seguridad Social que ordena el artículo 48 de la Carta, pues salta a la vista que a

establecer prestaciones concretas, cuya garantía se pueda posicionar de manera general como un punto sobre el cual avanzar y de no retorno en cuanto al carácter incuestionable de su satisfacción.^{41, 42}

21. En este punto, conforme la Jurisprudencia de la Corte es posible considerar que el Principio de Progresividad y la Prohibición de retroceso: (i) implican el reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de los derechos sociales, económicos y culturales; (ii) son componentes esenciales de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales; (iii) no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos, y (iv) finalmente implican, *que una vez alcanzado un determinado nivel de protección de un derecho social existe prima facie la presunción de inconstitucionalidad de todo retroceso y la necesidad de realizar un juicio de constitucionalidad más severo en el caso de que se presenten legislaciones regresivas de éstos derechos*^{43, 44}.

menores recursos y mayores necesidades insatisfechas en salud, dadas las circunstancias económico-sociales que vive el país, en lugar de aumentar la cobertura de la Seguridad Social, así como la calidad del servicio, se verán necesariamente afectados en forma negativa, en desmedro del bienestar de quienes más requieren de la solidaridad de los asociados y de la actividad positiva del Estado por encontrarse en situación de debilidad por sus escasos o ningunos recursos económicos, aún estando en capacidad de trabajar, pero azotados por el desempleo y otros flagelos sociales. Resulta igualmente vulneratorio de la Carta el citado artículo 34 de la Ley 344 de 1996, pues, como fácilmente se advierte, no obstante lo dispuesto por el artículo 366 de la Constitución en el sentido de que el "gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación", la norma acusada, por razones que obedecen a otros criterios, so pretexto de la "racionalización del gasto público," optó por disminuir en forma drástica los aportes del Presupuesto Nacional con destino a las necesidades de salud de los sectores más pobres de la población colombiana, destinatarios obligados de la norma y directamente afectados por ella. Otra sería la conclusión si por la extensión progresiva de la cobertura de la Seguridad Social esta ya hubiera abarcado la totalidad de la población colombiana, o si se encontrara demostrado que la disminución de los recursos ocurre como consecuencia de haber disminuido el número de quienes necesitan acudir al régimen subsidiado de salud porque no pueden cotizar al régimen contributivo, pero, como es otra muy distinta la realidad social actualmente existente, de manera transparente surge como conclusión ineludible que el artículo 34 de la Ley 344 de 1996, sólo es un instrumento para hacer más pequeño, disminuyéndolo en los porcentajes allí señalados, el aporte del Presupuesto Nacional al régimen subsidiado de salud en los recursos asignados o que deben asignarse al Fondo de Seguridad y Garantía necesario para la operancia de ese régimen creado por el legislador en beneficio de quienes, salvo sus necesidades de salud, nada pueden aportar y por eso no caben en el régimen contributivo."

⁴¹ Sentencia C-1141 de 2008 (MP: Humberto Antonio Sierra Porto).

⁴² Sentencia C-727 de 2009 (MP: María Victoria Calle Correa).

⁴³ Por ejemplo en la Sentencia C-251 de 1997 (F.j 8), SU- 624 de 1999, C-1165 y 1489 de 2000 y C-671 de 2002.

22. En relación con estos dos principios y la limitación derivada para libertad de configuración legislativa, la Corte señaló lo siguiente en la sentencia C-671 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett):

Ahora bien, la Constitución y los tratados de derechos humanos señalan que si bien los derechos sociales prestacionales no son de aplicación inmediata e integral, sin embargo los Estados tienen no sólo el deber de tomar todas las medidas posibles para lograr su realización progresiva integral sino que además deben asegurar el goce de estos derechos a todos los habitantes, sin ninguna discriminación. Por ello, tal y como esta Corte ya lo ha explicado,⁴⁵ en plena armonía con la jurisprudencia y la doctrina internacional sobre el tema, el mandato de progresividad no debe ser entendido como una justificación de la inactividad del Estado en la protección de esos derechos.⁴⁶ Por el contrario, el Estado colombiano tiene claros compromisos internacionales y constitucionales en relación con los derechos sociales prestacionales, como la salud. De un lado, el Estado tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de ese derecho.

De otro lado, existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos, tal y como esta Corte ya lo había reconocido con anterioridad.⁴⁷

Finalmente, el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto.⁴⁸ Para que pueda ser constitucional, las

⁴⁴ Sentencia C-228 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

⁴⁵ Ver, entre otras, la sentencia C-251 de 1997, fundamento 8.

⁴⁶ Ver al respecto, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas adoptadas en sus distintos períodos de sesiones, en especial la Observación General No 3 adoptado en el Quinto Período de Sesiones de 1990, y que figuran en el documento E/1991/23. Y a nivel doctrinal, ver los llamados "*Principios de Limburgo*", adoptados por unos expertos en la materia reunidos en Maastrich, Holanda, en junio de 1986, y que constituyen la interpretación académica más respetada sobre el sentido y la aplicación de las normas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales.

⁴⁷ Ver, entre otras, las sentencias C-251 de 1997, fundamentos 8 y 9, y sentencia SU-225 de 1998, Fundamentos 11 y ss.

⁴⁸ Al respecto, ver entre otras, las sentencias C-251 de 1997. Fundamento 8., SU-624 de 1999, C-1165 de 2000 y C-1489 de 2000.

10/137

autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional.

(...)

El criterio sobre el control más estricto de toda aquella medida que constituya un retroceso frente al nivel de protección ya alcanzado en materia de derechos sociales prestacionales es ampliamente aceptado por la jurisprudencia internacional de derechos humanos. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que es el intérprete autorizado del Pacto sobre la materia, y cuyos criterios son entonces relevantes para determinar el contenido y alcance de los derechos sociales (CP art. 93), ha elaborado una amplia doctrina sobre el derecho a la salud. En particular, en su período No 22 de sesiones, el 11 de mayo de 2000, el Comité adoptó la "Observación General No 14 relativa al disfrute del más alto nivel de salud (art 12)", en donde destaca, entre otras cosas, que la progresividad no priva de contenido la obligación estatal, y por ello las medidas regresivas, que disminuyen una protección a la salud ya alcanzada, se presumen contrarias al Pacto. En esos eventos, ha señalado el Comité, el Estado tiene que demostrar que esas medidas eran necesarias y que "se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles" (Parr 32).

Ahora bien, es claro que no toda regulación más estricta de la forma de satisfacer un derecho social implica per se un retroceso en este campo.^{49 50}

23. No obstante, como la propia Corte Constitucional lo afirma, las restricciones que prima facie se imponen sobre el Legislador en este ámbito, no paralizan su función constitucional; bien sea porque la medida en sí no implica un retroceso como tal en la concesión de un derecho social, o porque aun implicando una regresión, ésta se justifica adecuadamente en términos constitucionales. En efecto, así lo estableció la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C-038 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett). Dijo en aquella oportunidad la Corte lo siguiente:

"El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima

⁴⁹ Esta posición ha sido reiterada entre otras en las sentencias C-333 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-038 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); C-991 de 2004 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁵⁰ Citada en Sentencia C-727 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa).

facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social".

24. Este procedimiento de justificación es lo que se ha denominado "*test de regresividad*"⁵¹, y supone en concreto la evaluación de la proporcionalidad de la medida para decidir sobre su constitucionalidad. El test de regresividad que la Corte Constitucional ha aplicado fundamentalmente a las medidas legislativas que suponen recortes en los derechos derivados de la relación laboral, utiliza los mismos pasos que se planetan en el juicio de igualdad, es decir el principio de **idoneidad** que consiste en verificar si la medida regresiva tiene un fin constitucionalmente legítimo y un presupuesto constitucional que la justifique, en segundo lugar el análisis de la **necesidad** en donde se valora si de todas las medidas posibles, la que escogió el legislador es la menos regresiva, hasta llegar al último paso del test, de verificar la **proporcionalidad en sentido estricto** que consiste en confrontar el principio de no regresividad con otros principios constitucionales como la garantía de sostenibilidad del sistema o los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia cuando se trata de valorar el sistema de seguridad social, para establecer si en el caso concreto se presenta un mayor menoscabo del principio de progresividad frente al principio constitucional que se enfrenta a éste.⁵² Esto se justifica porque como la propia Corte lo ha afirmado, la prohibición de regresividad está estrechamente relacionada con la idea de igualdad material consagrada en la Constitución. Así por ejemplo, en la Sentencia C-727 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa) la Corte al hacer un recuento de la jurisprudencia de la Corporación en materia de progresividad de los derechos sociales y la prohibición de retroceso afirmó lo siguiente:

Posteriormente, en la sentencia C-991 de 2004, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte Constitucional insistió en la conexión que existe entre el principio de igualdad y la prohibición de retroceso de la protección alcanzada para un derecho social, económico o cultural, en los siguientes términos:

"La acepción de la igualdad como igualdad material está altamente emparentada con los derechos de contenido social. Esta

⁵¹ Así en efecto se denominó en la Sentencia C-228 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

⁵² Sentencia C-228 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao Pérez).

10/137

Corporación ha reconocido que existe un mandato de desarrollo progresivo de este tipo de derechos y que una vez logrados avances en su protección existe, prima facie, una prohibición de retroceso. (...).

(...)

"Tal retroceso en la protección de los derechos sociales se suma al desconocimiento del mandato dirigido al Estado de "proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta." (art. 13 C.P.). Si en términos generales los retrocesos en materia de protección de los derechos sociales están prohibidos, tal prohibición prima facie se presenta con mayor intensidad cuando se desarrollan derechos sociales de los cuales son titulares personas con especial protección constitucional".

25. Dado que el test de razonabilidad de las medidas que pueden suponer retrocesos en la garantía de derechos sociales -denominado *test de regresividad*-, implica el uso de una metodología que conlleva la intervención del Juez Constitucional en el ámbito de competencias del legislador, en aras de ofrecer la mejor interpretación posible de Derecho visto como un todo y consiguientemente de preservar principios y valores constitucionales fundamentales, tales como "[e]l principio democrático (art. 1 C.P.), el principio de la separación de las ramas del poder público y de colaboración armónica entre ellas (art. 113 inciso 2 C.P.) y el principio de primacía de los derechos inalienables de la persona (art. 5 C.P.) deben ser interpretados sistemáticamente y ponderados en concreto de forma que se respeten las competencias constitucionales tanto del legislador como de la Corte Constitucional. Tal es el sentido básico de los distintos grados de intensidad con los que debe aplicarse el test de razonabilidad de una medida legislativa. Ello explica que en materia de igualdad el test de razonabilidad, con variantes importantes pero también con elementos comunes significativos, sea el método aplicado en otras democracias constitucionales, e, inclusive, por órganos jurisdiccionales regionales."⁵³

26. Sumado a lo anterior, respecto de las restricciones impuestas al Legislador en el diseño de políticas públicas que pueden suponer retrocesos en la garantía de los Derechos Sociales Fundamentales, concretamente de la población víctima de desplazamiento, la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) estableció unos criterios mínimos que deben ser tendos en cuenta. Dijo en aquella oportunidad lo siguiente:

⁵³ Sentencia C-673 de 2001 MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

Estas cuatro condiciones pueden ser aplicadas a todos los derechos que tengan una marcada dimensión prestacional, en razón de las condiciones específicas en que se encuentran sus titulares, y se pueden resumir en los siguientes parámetros. Primero, prohibición de discriminación (por ejemplo, no se podría invocar la insuficiencia de recursos para excluir de la protección estatal a minorías étnicas o partidarios de adversarios políticos); segundo, necesidad de la medida lo cual exige que sean estudiadas cuidadosamente medidas alternativas y que éstas sean inviables o insuficientes (por ejemplo, se han explorado y agotado otras fuentes de financiación); tercero, condición de avance futuro hacia la plena realización de los derechos de tal forma que la disminución del alcance de la protección sea un paso inevitable para que, una vez superadas las dificultades que llevaron a la medida transitoria, se retome el camino de la progresividad para que se logre la mayor satisfacción del derecho (por ejemplo, señalando parámetros objetivos que, al ser alcanzados, reorientarían la política pública en la senda del desarrollo progresivo del derecho); y cuarto, prohibición de desconocer unos mínimos de satisfacción del derecho porque las medidas no pueden ser de tal magnitud que violen el núcleo básico de protección que asegure la supervivencia digna del ser humano ni pueden empezar por las áreas prioritarias que tienen el mayor impacto sobre la población. Pasa la Corte a definir tales mínimos.⁵⁴

27. Ahora bien, resulta importante señalar a la Corte que el principio de no regresividad aquí invocado, va incluso más allá de la realización o goce efectivo de los DESC e involucra la satisfacción del contenido prestacional de los derechos fundamentales de las víctimas, como también de las personas con discapacidad, entre los cuales es preciso incluir el derecho a la reparación integral en tanto inherentes a la dignidad humana, como condición inicial de posibilidad de su reconocimiento en un sentido pleno. De hecho, la Corte Constitucional, ha insistido en la imposibilidad constitucional que tiene cualquier instancia del Estado, para desmontar los avances que en la realización de los derechos y prestaciones, ha alcanzado la población con discapacidad y víctima del conflicto, supralegal, legal o jurisprudencialmente.⁵⁵ El fundamento que ha permitido a la Corte situar el principio de progresividad como fundamental e irrenunciable en la atención, asistencia y reparación de las víctimas de desplazamiento forzado, es la acreditada situación de vulnerabilidad, marginalidad y precariedad que materialmente y en términos de ejercicio de su ciudadanía, han sufrido estas personas. Rebajar dichos alcances no sólo significaría un recorte injustificado del contenido duro de los derechos, sino también traería consigo condenar a las víctimas de desplazamiento forzado a situarse indefinidamente por debajo de los

⁵⁴ En el mismo sentido la Sentencia C-727 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa).

⁵⁵ Esto es muy claro en relación con las personas víctimas del desplazamiento forzado. Al respecto la sentencia T-025 de 2004 y los Autos de seguimiento.

minimos de vida sostenible, negando de facto sus derechos fundamentales y sometiéndolas a nuevas formas de victimización.

28. El contexto normativo que configura la inconstitucionalidad que por medio de la presente demanda se pretende resolver refleja el sentido de progresividad al que se alude. En efecto, no sólo el hecho mismo del establecimiento de la pensión como manifestación de una prestación concreta en favor de un sector de la población sino además, los requisitos que constituyen el derecho de acceso a la protección, pues mientras en la ley 104 de 1993 el porcentaje de pérdida de capacidad laboral exigido era del 66%, en la ley 418 de 1997 establece dicho porcentaje es del 50% ampliando de esta forma el ámbito de protección. Hay por tanto progresividad en el desarrollo de un derecho social en este caso por lo menos en dos sentidos distintos: (i) en el establecimiento de la medida concreta que configura un beneficio social que tiene la característica de constituirse como derecho y (ii) en el alcance de la protección, que se amplía con base en los requisitos legales de acceso a ella. Así en efecto lo consideró la Corte Constitucional recientemente al pronunciarse en un caso en el que una persona en condición de discapacidad como consecuencia del conflicto armado, reclama el acceso a la pensión consagrada en la ley 418 de 1997. Dijo la Corte en esta sentencia lo siguiente:

Este asunto adquiere especial relevancia, pues la prestación estudiada fue prorrogada de manera sucesivas en varias disposiciones legales⁵⁶, sobre la base según la cual, las causas que dieron origen a la misma no pudieron superarse. Como se estudió en un primer momento, la pensión para víctimas de la violencia requería requisitos más gravosos para poder acceder a ella; con posterioridad se amplió su espectro de protección, al incorporar en la categoría de víctimas a los menores de edad y al disminuir el porcentaje de pérdida de capacidad laboral de un 66% a 50%, para ser beneficiario de la misma. De esta manera, la pensión analizada tuvo significativos avances de carácter progresivo, aumentando de manera programática sus niveles de protección.

Por tanto, la Sala concluye que la pensión para víctimas de la violencia ha tenido un carácter progresivo, asunto de la mayor trascendencia, puesto que cuando la Ley 1106 de 2006 no prorrogó la prestación objeto de estudio, pudo incurrir en una medida de carácter regresiva, al desconocer los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Al respecto, la Corte ha expuesto que *"cuando una norma retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social, inmediatamente debe presumirse*

⁵⁶ Leyes 241 de 1995, 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002.

*inconstitucional.*⁵⁷ Esto explica la obligación de todas las instituciones al interior del Estado colombiano, de garantizar los derechos sociales de manera progresiva.⁵⁸

29. Conforme esta sentencia que analiza la prohibición de regresividad en el tema específico de la prestación suprimida por las normas que se demandan, la Corte consideró que hay tres argumentos que justifican la adopción de medidas regresivas. (i) el primer argumento se relaciona con la razonabilidad de la medida, y supone que la medida no debe ser una regulación desproporcionada en relación la medida que pretende aplicar, de modo que suponga una desnaturalización del derecho constitucional frente a la disposición legal; (ii) el segundo argumento se refiere a una relación medio-fin que implica que la medida se justifica porque apunta a garantizar derechos que en el marco del Estado Social de Derecho resultan superiores a derechos individuales, como la promoción del bienestar general de una sociedad democrática, y para eso se autoriza al Congreso, finalmente, (iii) el tercer argumento es la conclusión de los dos anteriores y supone que debe existir una relación de estricta proporcionalidad entre las restricciones, los antecedentes y los fines de la medida. Para la Corte, solo si la medida regresiva encuentra su base en los tres argumentos expuestos puede encontrarse justificada en términos constitucionales.

30. Ahora bien, aunque las medidas regresivas pueden encontrar justificación en el marco de la Constitución del Estado Social de Derecho, éstas por su misma esencia apuntan a reducir el ámbito de protección de un derecho en particular pero no a su desaparición. En efecto, la propia Corte ha distinguido entre la justificación probable de una medida regresiva, superando el test de regresividad, como una reducción del campo de protección de un derecho determinado y la negación completa de ese mismo derecho, pues mientras en el primer caso como se anotó es posible su ocurrencia, lo segundo supone una violación de la Constitución por vía del Bloque de Constitucionalidad. Así en efecto lo ha considerado la Corte al afirmar:

Al respecto, es importante mencionar que la restricción significa una limitación del alcance y contenido del derecho, pero no la suspensión de los mismos. Las medidas regresivas, como su nombre lo indica, buscan disminuir la órbita de protección de un derecho, pero no acabar con el contenido básico mismo. Dicho en otros términos, la sanción de medidas

⁵⁷ Corte Constitucional Colombia. Sentencia C-556 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁵⁸ Sentencia T-469 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

normativas que empeoren la situación de goce de derechos del Pacto hasta el punto de excluir a personas del acceso al contenido mínimo esencial de esos derechos siempre constituye una violación del Pacto, sin que pueda ser justificado por el Estado.⁵⁹

31. Para la Defensoría del Pueblo, las normas que se demandan en esta oportunidad, justamente implican no sólo una medida regresiva injustificada en términos constitucionales, sino que suponen como se mostró, la negación de acceso absoluta al contenido básico del derecho amparado, en este caso, por la pensión de invalidez para las personas víctimas del conflicto armado. En la pluricitada sentencia T-469 de 2013, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional al considerar que la supuesta derogatoria tácita de la prestación era injustificada y desconocía los desarrollos producidos por la misma Corporación en la materia, por lo que concedió el amparo solicitado ordenando el reconocimiento y pago de la pensión; ratificando además que esta pensión no hace parte del sistema general de pensiones contemplado en la ley 100 de 1993, como ya lo hiciera con anterioridad la Sentencia T-463 de 2012, por lo que no pueden ser requisitos de acceso a la pensión los generales de tiempo de cotización y edad.⁶⁰

32. En conclusión, para la Defensoría, atendiendo a la doctrina de la Corte sobre (i) la especial protección de que gozan conforme la Constitución las personas con discapacidad; (ii) el mismo grado reforzado de protección que la Carta les confiere a las víctimas del conflicto, en cualquiera de sus circunstancias; (iii) la doctrina constitucional sobre el principio de progresividad y la prohibición de retroceso; es claro que el establecimiento de un beneficio social para las personas en condición de discapacidad, sometido de manera injustificada a un plazo determinado y su posterior

⁵⁹ Sentencia T-469 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁶⁰ Sentencia T-463 de 2012 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio). Dice la Corte en esta sentencia lo siguiente: "Queda claro entonces que los requisitos que debe probar quien pretenda la asignación de la pensión especial mínima reconocida en la Ley 418 de 1997, modificada por la Ley 782 de 2002, difieren ampliamente de los exigidos por el régimen general de seguridad social integral de la Ley 100 de 1993, y en esa medida, de haberse causado la prestación durante la vigencia de las dos primeras normas mencionadas, cumpliendo a cabalidad los requisitos enumerados en el acápite 4.1 de la parte considerativa de esta providencia, el ciudadano que solicite el reconocimiento y pago de la prestación, tendrá inexorablemente el derecho a que le sea asignada."

desmante sin que la medida fuera justificada, constituye una violación de la Constitución.

V. SOLICITUD A LA CORTE CONSTITUCIONAL

33. En atención a lo expuesto, la Defensoría del Pueblo, solicita la Corte constitucional, que declare inexecutable: el aparte subrayado del artículo 131 de la Ley 418 de 1997; el artículo 1º de la Ley 548 de 1999, el artículo 1º de la Ley 782 de 2002, el artículo 1º de la Ley 1106 de 2006 y el artículo 1º (parcial) de la Ley 1421 de 2010.

V. NOTIFICACIONES

Las notificaciones a la Defensoría del Pueblo pueden hacerse en la calle 55 No. 10-32.

Respetuosamente,



JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ
Defensor del Pueblo

NOTARIA 13 BOGOTÁ	DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTO
NOTARIA SETENTA Y TRES DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C.	
Esta Notaría hace constar que el presente documento fue presentado personalmente por <u>Jose Antonio Chila</u> quien exhibió la C.C. <u>9.401.289</u> de <u>Bogotá</u> y Tarjeta No. <u> </u> C.S.J., y declaró que la firma y la huella que aparecen en el presente documento son suyas y que el contenido del mismo es cierto.	
 Índice Derecho	 Firma Bogotá D.C. 26 FEB. 2014

