

C-021-15

Sentencia C-021/15

(Bogotá D.C., enero 21 de 2015)

PROTECCION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL Y REGIMEN DE REPRESENTACION LEGAL DE INCAPACES EMANCIPADOS-Objeto

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibida para decidir en relación con la expresión “o que adopte conductas que lo inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad” contenida en norma sobre protección de personas con discapacidad mental

PROTECCION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL Y REGIMEN DE REPRESENTACION LEGAL DE INCAPACES EMANCIPADOS-Protección e inclusión social de quien adopte conductas que la inhabiliten para el normal desempeño en sociedad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de requisitos de claridad y suficiencia en los cargos

PERSONAS CON DISCAPACIDAD-Modificaciones introducidas por Ley 1306 de 2009

PERSONA CON DISCAPACIDAD MENTAL-Sujeto de especial protección

DISCAPACIDAD-Abarca no solo a personas con profundas y severas limitaciones a nivel psíquico y de comportamiento, sino también a quien padezca deficiencias de comportamiento como los inmaduros negociales

PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL ABSOLUTA-Sujetos a procesos de interdicción

PERSONAS CON DISCAPACIDAD RELATIVA-Sometidos a medidas de rehabilitación

PERSONA CON DISCAPACIDAD MENTAL ABSOLUTA E INHABILES-Diferencia

Demanda de inconstitucionalidad contra: el artículo 1º de la Ley 1306 de 2009 (parcial) “Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”

Referencia: Expediente D-10328.

Actores: Carlos Alberto Parra Dussan

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

## I. ANTECEDENTES.

### 1. Texto normativo demandado (objeto de revisión).

El ciudadano Carlos Alberto Parra Dussan, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241-4 de la Constitución Política, formuló demanda de inconstitucionalidad, contra el artículo 1º de la Ley 1306 de 2009 (parcial). El texto demandado -destacado con subrayado-, es el siguiente:

LEY 1306 DE 2009

(Junio 05)

“Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”

El congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO. I

Consideraciones Preliminares

ARTÍCULO 1º. Objeto de la presente ley: la presente Ley tiene por objeto la protección e inclusión social de toda persona natural con discapacidad mental o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad.

## 2. Demanda.

El demandante solicitó se declare la inexecutable de la expresión “o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad.” contenida en el artículo 1º de la Ley 1306 de 2009, por considerar que vulnera los artículos 1, 13, 47, 68, 70 y 93 de la Constitución Política.

En el presente caso, el demandante considera que la expresión “o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad”, contenida en el artículo 1º de la Ley 1306 de 2009, viola los artículos 1, 13, 47, 68, 70 y 93 Superiores porque impone patrones de normalidad y anormalidad que no son admisibles de acuerdo con la Constitución. Este reproche fundamenta la vulneración a los diferentes artículos constitucionales señalados, tal y como se expondrá a continuación.

2.1.2. El actor estima que la expresión reprochada desconoce la cláusula del Estado Social de Derecho (art. 1 CP) que no hace referencia a conductas estandarizadas que puedan calificarse como normales o anormales. Por el contrario, el Estado Social de Derecho está llamado a contrarrestar las desigualdades de las personas con discapacidad, pero ello “no se logra imponiendo la obligación de adoptar un comportamiento normal, ni inhabilitándolo por no asumir esa conducta estándar que le impone el Estado”.

2.1.3. Se vulnera asimismo el derecho a la igualdad (art. 13 CP) al tratar la disposición acusada de imponer un comportamiento normal sin considerar que la Constitución ordena proteger a las personas con discapacidad que por su condición se encuentran en una situación de debilidad manifiesta. La expresión acusada excluye y discrimina a las personas estableciendo que hay conductas normales y anormales.

2.1.4. En el mismo orden de ideas, la norma acusada desconoce la obligación del Estado de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social de los discapacitados (art. 47 CP), lo cual no se logra imponiendo conductas calificadas como normales a las personas.

2.1.5. Por otra parte, se estima violada la Constitución en relación con la obligación estatal de erradicar el analfabetismo y otorgar educación a las personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales (art. 68 CP), que se fundamenta en el deber de

promover el goce efectivo de estos derechos para garantizar la inclusión y la participación de todos los ciudadanos.

2.1.6. La disposición acusada estaría desconociendo de igual manera el deber del Estado de fomentar el acceso a la cultura (art. 70 CP), lo cual representa la base para crear sociedades democráticas y pluralistas que promuevan la convivencia y el respeto sin imponer patrones de comportamiento normal.

2.1.7. Por último, se acusa la expresión demandada, de violar los tratados internacionales ratificados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad (art. 93 CP), que protegen los derechos de las personas con discapacidad.

### 3. Intervenciones.

#### 3.1. Ministerio de Salud y Protección Social: inexequibilidad.

El Estado colombiano ha implementado medidas de carácter legal y reglamentario para eliminar barreras, costumbres y prácticas que constituyen discriminación afectando la integridad y dignidad de las personas con discapacidad, sus familias y personas cuidadoras. Nuestro país ha asumido compromisos internacionales para garantizar el reconocimiento y protección de derechos de estas personas como la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad promulgada por la OEA, aprobada mediante la Ley 762 de 2002, y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada mediante la Ley 1346 de 2009. Igualmente el Congreso decretó la Ley 1618 de 2013 “Por la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” que es la principal herramienta para dar cumplimiento a la Convención de Naciones Unidas para la protección de personas con discapacidad y que actualmente se encuentra en fase de reglamentación con la participación de los miembros del Sistema Nacional de Discapacidad para medir las medidas afirmativas para la inclusión social y el ejercicio de los derechos de estas personas. Por su parte, el CONPES 166 de 2013 por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, determina en el Eje de Capacidad Jurídica que el Ministerio de Justicia y Derecho debe evaluar la viabilidad y contenido de la reforma de la Ley 1306 de 2009 para atender los postulados de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y de la

Ley Estatutaria 1618 de 2013. En este contexto, el Consejo Nacional de Discapacidad ha reiterado la importancia de apoyar el cumplimiento de las disposiciones anteriormente reseñadas para garantizar la participación de esta población en todos los ámbitos en los que se desarrollan las relaciones de convivencia. La discapacidad es una condición inherente al ser humano y es parte de su diversidad por eso desde un enfoque de derechos, en la actualidad no se emplean criterios de normalidad o anormalidad. La Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud -CIF- desarrollada por la Organización Mundial de la Salud utiliza un enfoque biopsicosocial y define la discapacidad desde una perspectiva relacional resultante de interacciones complejas entre las limitaciones funcionales (físicas, intelectuales y mentales) de la persona y del ambiente social y físico que representan las circunstancias en las que vive esa persona. Según la OMS, la discapacidad es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación así, “las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones de la participación son problemas para participar en situaciones vitales”. La discapacidad, como concepto que ha evolucionado a lo largo del tiempo, no da cabida para estandarizaciones que determinen aspectos normales o anormales.

### 3.2. Ministerio de Justicia y del Derecho: exequibilidad.

En la exposición de motivos de la Ley 1306 de 2009 se estableció que en la actualidad, la patología de la mente abarca una amplia gama de situaciones que tienen que ver con deficiencias en la capacidad cognitiva o retraso mental, y que también cobija a quienes sufren desviaciones de conducta que los alejan de la realidad de manera temporal o permanente. Personas que no tengan severas patologías mentales, pueden sufrir “tendencias irresistibles” que pueden llevarlos a actuar en contra de sus intereses económicos, como los disipadores, “por todo ello el proyecto busca atender la necesidad de procurar una forma de protección para todos ellos, que se ajuste de la manera más adecuada posible a su condición, y evite que ellos mismos o los demás atropellen sus derechos humanos o económicos”. Dicha ley se adecua a los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de protección de las personas discapacitadas como la Convención sobre la protección de los derechos de personas con discapacidad. Lo “normal” en términos de dicha Convención equivale a poder desenvolverse plena y efectivamente en

la sociedad en igualdad de condiciones con los demás. De otro lado, en la sentencia C-765 de 2012 que examinó al constitucionalidad de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, la Corte estimó que la referencia a las deficiencias de comportamiento no contraviene ningún principio constitucional sino que más bien facilita la aplicación de las garantías contenidas en dicha ley y es conforme a los tratados internacionales. En conclusión, el que la Ley 1306 de 2009 amplíe su alcance a las personas que adoptan conductas que les impiden su pleno desenvolvimiento en sociedad, no resulta discriminatorio para estas personas y no implica la imposición de un comportamiento estandarizado por el Estado. La expresión “desempeño normal” no significa que la persona discapacitada, por deficiencias de comportamiento o actitud, sea anormal.

### 3.3. Departamento para la Prosperidad Social: inhibición, en su defecto exequibilidad.

En este caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada -en sentido amplio-. En efecto, el artículo 3 y 36 de la Ley 361 de 1997, el cual tiene una identidad normativa con el artículo 1º de la Ley 1306 de 2009, ya fue demandado y declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-066 de 2013. Por un lado, se verifica la identidad normativa entre las disposiciones demandadas ya que ambas coinciden en los conceptos de “normalización” y “normal”. En ambas disposiciones se plantea la importancia de integrar socialmente a personas con discapacidad a partir de los postulados “normalización social plena” y “su normal desempeño en sociedad”. De otro lado, tanto la Ley 361 de 1997 como la Ley 1306 de 2009 regulan el tema de protección de las personas discapacitadas para brindar herramientas jurídicas que promuevan la integración social de las mismas. En la sentencia C-066 de 2013, la Corte sostuvo que la expresión “normalización” debía entenderse exclusivamente como el deber del Estado y de la sociedad de eliminar las barreras físicas y sociales que concurren con la formación de la discapacidad y manifestó que era inconstitucional la interpretación de este término en el sentido de imponer parámetros contrarios a la dignidad e igualdad de las personas en situación de discapacidad. En este sentido, ya hay un pronunciamiento previo de la Corte que establece qué se entiende por “normalidad” o “normalización” y por esta razón el Alto Tribunal debe declararse inhibido en el presente caso.

### 3.4. Academia Colombiana de Jurisprudencia: inhibición, en su defecto exequibilidad.

La demanda es etérea y subjetiva por lo que al final no se logra establecer si deben o no protegerse las personas que adoptan conductas que los inhabilitan en su normal desempeño en la sociedad. Nada se dice sobre la facultad del juez de declarar interdicto a quien adopte conductas que lo hagan inhábil, por ejemplo al disipador, que en estricto sentido no es discapacitado. La demanda es incompleta y carece de solidez jurídica por lo que la Corte debería declararse inhibida de examinar el fondo de la misma considerando que el actor parte del supuesto erróneo que la ley hace equivalentes a las personas con discapacidad y a las personas que adoptan conductas que las inhabilitan para su normal desempeño en la sociedad. Igualmente, el demandante incurre en un error cuando afirma que la ley declara que las personas con discapacidad son enfermas en la medida en la que la ley ni siquiera lo insinúa. Otro error que se identifica en la demanda es considerar que cuando la ley hace referencia al normal desempeño en la sociedad, está obligando a las personas discapacitadas a comportarse de igual forma que el resto de las personas. La ineptitud de la demanda se desprende igualmente del hecho que el demandante no acusó todas las expresiones referentes a las personas que han adoptado conductas que las inhabilitan para su normal desempeño en la sociedad. De declarar inexecutable la disposición que se examina, el objeto de la ley sería solo la de proteger a las personas con discapacidad mental quedando por fuera las personas inhábiles. Se resalta que en la sentencia C-066 de 2013 la Corte consideró que los discapacitados no son enfermos y que el Estado debe incluirlos para que puedan gozar de sus derechos en condiciones de igualdad. La Ley 1306 de 2009 se inscribe dentro de los mismos objetivos e incluye también a las personas que sin ser discapacitadas requieren apoyo para la garantía de sus derechos como los pródigos o inhábiles. En síntesis, la ley no iguala a discapacitados con las personas que tienen inhabilidad para su normal desempeño en la sociedad ni pretende imponer un comportamiento estándar lo cual es físicamente imposible por el contrario, el fin de la disposición demandada es lograr que todas las personas tengan las mismas oportunidades para el reconocimiento pleno de sus derechos.

### 3.5. Universidad del Rosario: exequibilidad, en su defecto inhibición.

La Ley 1306 de 2009 no se refirió al individuo o a su conducta sino a su situación, o bien, a su desempeño en la sociedad, de modo que la expresión acusada no está haciendo descripciones sobre lo normal o anormal de las conductas sino a la situación inhabilitante de desempeño y el correctivo que debe darse. El Legislador debía en aquella ley establecer

cuándo en materia de salud mental se llega a un campo patológico considerando que el concepto de discapacidad evoluciona, tal y como lo señala la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, “pero esto no era impedimento para reconocer que si el sujeto terminaba afectado en su patrimonio como consecuencia de su conducta estaba en condiciones de desempeño por debajo de lo normal, al igual que sucede con el que no se le da educación, o se le impide su rehabilitación o no se le proporciona lo necesario para su sustento, o se le imponen barreras a su libre accionar”. No se desconoce la dificultad que supone perfilar la situación del sujeto inhábil en su desempeño en la sociedad pero la persona que no adopta el comportamiento del grueso de la población no sufre menoscabo en lo personal, ni ve afectada su dignidad o aprecio social porque la Ley 1306 de 2009 salvaguarda su condición económica preservando su patrimonio. En efecto, algunas personas padecen de alguna afectación severa en su intelecto que puede no permitirle el alcance de sus actos siendo dicha falla racional tan determinante, que el Derecho considera que en esos casos no hay voluntad. Cuando la patología es permanente la persona se declara interdicta. De otro lado, personas que padecen patologías mentales menos graves que les permiten entender sus actuaciones pero que asumen riesgos excesivos e innecesarios en el manejo de su patrimonio, se describen como sujetos con deficiencias de comportamiento que ponen en riesgo su patrimonio y su desempeño en lo económico llega a niveles que no les permiten desenvolverse del modo que en esta época se considera “normal”. Así, las medidas preventivas para favorecer a quien tenga una patología mental leve o moderada que la inhabilita para el normal desempeño en la sociedad es válida en el Derecho. Puede que se adopten otras denominaciones para eludir el término “normal” en relación con las conductas humanas pero en todo caso siempre será necesario establecer qué comportamiento cumple con un parámetro “aceptable” en cualquier campo. No todo lo que las personas hacen es aceptable o tolerable y la Corte deberá establecer si la ley puede calificar como anormales ciertas conductas.

### 3.6. Defensoría del Pueblo: inexequibilidad.

Fuera del término para formular las intervenciones, la Defensoría del Pueblo envió un escrito solicitando la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión acusada. Señala que el amparo de los derechos de personas con discapacidad debe ser reforzado atendiendo a su especial estatus constitucional y se traduce en una obligación de contenido positivo para el Estado para que se adopten todas las medidas necesarias orientadas a

lograr una real igualdad de trato, condiciones, protección y oportunidades y se desmonte la discriminación histórica contra esta población. Se advierte que la jurisprudencia de la Corte ha insistido en lo problemático de la noción de “normalidad”, noción artificial que se erige sobre prejuicios injustificados y desconoce abiertamente el principio de dignidad humana. Colombia ha adquirido compromisos internacionales para promover los derechos de las personas con discapacidad y eliminar todas las formas de discriminación contra las mismas. Asimismo, la Constitución Política se fundamenta sobre el principio de pluralismo que puede legítimamente limitar el ejercicio de la libertad de configuración legislativa. El enfoque social de la discapacidad supone que las personas tienen diversas capacidades que conllevan a funcionamientos diferentes sin que esto implica que exista un único criterio de capacidad y de funcionamiento para ser sujeto pleno de derechos. Por esta razón, las expresiones lingüísticas que aluden al criterio de normalidad como parámetro para el ejercicio efectivo de derechos vulnera la Constitución al desconocer el principio de diversidad, dignidad humana e igualdad. A diferencia de la sentencia C-066 de 2013, en el presente caso no es posible condicionar la disposición acusada porque su configuración gramatical no deja dudas sobre el calificativo al que alude la “normalidad” como criterio de diferenciación para el ejercicio de derechos fundamentales, es decir “no es posible suponer que la expresión acusada suponga una condición subjetiva simple predicable de cualquier persona, o que se refiera a condiciones del entorno que puedan ajustarse a las disposiciones del modelo social de atención”.

### 3.7. Universidad de los Andes- Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS): inexequibilidad.

Por fuera del término de las intervenciones, la Universidad de los Andes envió escrito solicitando la declaración de inexequibilidad de la expresión acusada. La intervención se basa en aquella presentada por el PAIIS en el expediente D-9201 en el que el mismo actor demandó dos disposiciones de la Ley 361 de 1997. Las Convenciones suscritas por Colombia para erradicar la discriminación contra la población con discapacidad y promover sus derechos, pasa por la obligación de sensibilizar a las personas y eliminar los estereotipos que se relacionan con términos que tienen cargas peyorativas o discriminatorias. A lo largo del tiempo se han adoptado diferentes modelos de aproximación a la condición de discapacidad que se han transformado con el cambio de paradigmas sociales y médicos. El modelo social, que es el más reciente, considera que las causas de

la discapacidad no se encuentran ni en la religión ni en la ciencia sino en la sociedad. De este modo, la discapacidad resulta de la interacción entre las limitaciones funcionales de una persona y las barreras existentes en su entorno las cuales impiden el ejercicio pleno de sus derechos, en otras palabras la discapacidad no se encuentran en el individuo sino en el sistema inaccesible al mismo. Así las cosas, la causa de la discriminación de esta población no se encuentra en la diversidad individual sino en las limitaciones de la sociedad en la prestación de servicios básicos y adecuados que garanticen la inclusión de las personas con discapacidad. La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obliga al Estado a transformar el paradigma de la discapacidad cambiando los postulados del modelo médico y asistencialista de modo que el concepto de discapacidad no es igual al diagnóstico médico sobre limitaciones funcionales de un determinado individuo. Este modelo es fundamental porque cambia también la relación de la discapacidad y el Derecho ya que el fin último no es la curación o normalización sino la promoción de la igualdad, la libertad y la dignidad humana. Los modelos anteriores partían de la división binaria de “normalidad” y “anormalidad” del cuerpo por lo que en el modelo de la Convención se trata de construir dichas categorías resaltando el carácter histórico y contingente de la normalidad y poniendo de presente la falsa dicotomía de estos conceptos. Considerando lo anterior, el problema de la disposición acusada es la carga semántica asociada con el concepto de “normal” que define u orienta la manera como son tratadas las personas con discapacidad, considerando que esta expresión es excluyente y desconoce el modelo social instaurado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La palabra “normalidad” tiene una alta carga emotiva con una intención de estandarizar las características de las personas imponiendo reglas sociales y patrones de conducta. Por su parte, el lenguaje jurídico tiene la capacidad de excluir de manera sistemática y generalizada a determinada población como ocurre en este caso con las personas con discapacidad.

#### 4. Concepto del Procurador General de la Nación: inhibición.

La demanda carece de certeza, especificidad y suficiencia porque la vulneración que acusa el demandante se desprende de una deducción equivocada, de una interpretación errada y de un alcance desacertado respecto de la norma acusada. Adicionalmente, la demanda no guarda relación con los elementos de juicio argumentativos y probatorios expuestos. La expresión demandada no tiene el significado negativo que reprocha el actor porque lo que

se advierte es la existencia de voluntad, por parte del Legislador, de proteger a las personas con discapacidad mediante un régimen legal especial que permita su inclusión social y jurídica, respetando sus diferencias y necesidades particulares. Precisamente, la Ley 1306 de 2009 hace parte de las medidas afirmativas y preferentes implementadas por el Congreso para promover los compromisos internacionales adquiridos para promover la integración o el desarrollo personas con discapacidad sin que ello suponga la anormalidad de esta población. Aunque el término “normal” puede ser interpretado de diferentes maneras, su significado no es necesariamente peyorativo u ofensivo y en el marco de la Ley 1306 de 2009 es claro que su uso es acorde con las medidas afirmativas incorporadas por el Estado dirigidas a las personas con discapacidad. En conclusión, la disposición acusada no lleva a imponer a las personas con discapacidad ningún tipo de conducta y las acusaciones del demandante no logran sustentar de manera objetiva y verificable su posición.

## II. CONSIDERACIONES.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda en los términos del artículo 241.4 de la Constitución, por estar dirigida contra una expresión contenida en el artículo 1º de la ley 1306 de 2009.

### 2. Análisis de los cargos de la demanda.

2.1. En el presente caso el ciudadano demanda la expresión “o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad”, contenida en el artículo 1º de la Ley 1306 de 2009, viola los artículos 1, 13, 47, 68, 70 y 93 Superiores.

2.2. El actor reprocha el hecho de que mediante la ley se pretendan imponer patrones de conducta normales lo cual desconoce la diversidad y el pluralismo reconocido en la Constitución (art. 1 CP) y se convierte en un factor de discriminación (art. 13 CP) que afecta los derechos de las personas con discapacidad a la integración y rehabilitación (art. 47 CP), su derecho a la educación (art. 68 CP), el acceso a la cultura (art. 70) y el bloque de constitucionalidad (art. 93).

2.3. Si bien el demandante considera que la disposición acusada desconoce diferentes

artículos constitucionales, el fundamento de la violación es el mismo en todos los casos: la Constitución no impone patrones de normalidad que puedan constituirse en criterios de exclusión de la población discapacitada, la cual debe ser protegida por el Estado e integrada a la sociedad.

2.4. No obstante lo anterior y, considerando que algunos de los intervinientes solicitan a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión demandada, contenida en el artículo 1º de la Ley 1306 de 2009, este Tribunal deberá establecer, en primer lugar, la aptitud de la demanda en el presente caso.

3. Los requisitos de aptitud de las demandas de inconstitucionalidad. Reiteración de la jurisprudencia.

3.1. La acción de inconstitucionalidad es una expresión de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos que permite ejercer control sobre la ley pero que, para lograr su cometido, debe respetar unos presupuestos mínimos argumentativos de modo que la Corte pueda examinar adecuadamente los cargos planteados por los demandantes en el juicio de inconstitucionalidad[1].

3.2. Si bien un primer control de los requisitos mínimos de la demanda se realiza en el auto admisorio de la misma, en esta instancia se aplican criterios más flexibles considerando la naturaleza pública de la acción[2]. No obstante lo anterior, la admisión de una demanda por sí misma, no supone automáticamente que la Corte deba pronunciarse de fondo en la sentencia si definitivamente se encuentra que no se cumplen los requisitos argumentativos mínimos.

3.3. El Decreto 2067 de 1991 dispone que las demandas de inconstitucionalidad deben ser presentadas por escrito y deben identificar la norma demandada, señalar el concepto de violación y la competencia en cabeza de la Corte Constitucional.

3.4. Específicamente, frente al concepto de la violación, la Corte ha desarrollado una serie de criterios para determinar la aptitud de una demanda y ha indicado que los cargos deben cumplir las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, que se expondrán a continuación[3].

3.4.1. La claridad exige que los cargos tengan la debida coherencia argumentativa de modo que la Corte pueda identificar con nitidez el reproche de inconstitucionalidad y su justificación.

3.4.2. La certeza supone que la demanda se dirija contra una proposición normativa “real y existente”[4], no contra proposiciones inferidas por el demandante, implícita o construida a partir de normas que no fueron objeto de demanda. En otras palabras “un cargo es cierto, entonces, cuando atribuye a la norma que se acusa un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto”[5].

3.4.3. De otro lado, la especificidad de la demanda depende de que logre formularse al menos un cargo concreto de constitucionalidad, es decir que los argumentos no pueden ser vagos, abstractos o globales[6].

3.4.5. La suficiencia se relaciona con la necesidad de que la demanda cuente con todos los elementos de juicio, argumentativos y probatorios, para generar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada[7].

4. La Ley 1306 de 2009 y la expresión “o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad”, contenida en el artículo 1º de la misma.

4.1. La Ley 1306 de 2009, en la cual se enmarca la disposición acusada, derogó el régimen de guardas del Código Civil, regulado anteriormente en los Títulos XXII a XXXV del Libro Primero[8], adecuando esta materia al nuevo modelo social de discapacidad[9] propuesto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas[10].

4.2. Así las cosas, la Ley 1306 de 2009 introduce varias modificaciones al régimen del Código Civil incorporando principios modernos, adaptando la legislación a la Constitución y a las convenciones internacionales sobre personas con discapacidad adoptadas por Colombia, dinamizando la administración de los bienes de los incapaces, otorgándoles mayor libertad, permitiendo su inclusión social y promoviendo el reconocimiento y el respeto de su dignidad[11]. De este modo, mediante la citada Ley se realizan los deberes en cabeza del Estado “que sugieren una protección reforzada por su parte, están orientados a: (i) adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los

disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a quienes deberá prestarse la atención especializada que requieran (Art. 47 C.P.); (ii) garantizarles un derecho al trabajo acorde con sus condiciones de salud y (iii) erradicar el analfabetismo y procurar la educación de personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales (Art. 68 C.P.)”[12].

4.3. En particular, la Ley 1306 de 2009 supuso un cambio en las categorías jurídicas[13] ya que las personas con discapacidad mental son consideradas como una población sujeto de especial protección y se modifican apelaciones como el término “demente” (parágrafo, art. 2)[14].

4.4. De otro lado, e íntimamente relacionado con la materia objeto de la demanda, la discapacidad se convierte en un criterio amplio que abarca no solo a las personas con profundas y severas limitaciones a nivel psíquico y de comportamiento, sino también a quien padezca deficiencias de comportamiento como los inmaduros negociales. Esto explica por qué las personas con discapacidad mental absoluta son sujetas a procesos de interdicción, mientras quienes padecen de discapacidad relativa, son sometidos a medidas de inhabilitación.

4.5. Es por lo anterior que, entre muchos otros cambios, la Ley prevé la rehabilitación del interdicto (art. 30) de modo que el Juez podrá sustituir la interdicción por la inhabilitación negocial (art. 31) dejando, en todo caso, abierta la posibilidad para que el rehabilitado pueda ser declarado nuevamente interdicto cuando sea necesario. Por su parte, el inhabilitado negocial puede manejar libremente y bajo orden del juez hasta el 50% de sus ingresos reales netos y, antes de que se dicte sentencia que lo inhabilita, se podrá dictar una inhabilitación provisional (art. 36). Una novedad importante del nuevo régimen es también la inhabilitación accesoria del fallido en los procesos de liquidación patrimonial y en los de pago por cesión de bienes de personas naturales (art. 33).

4.6. De este modo, la Ley 1306 de 2009 fue concebida por el Legislador como una herramienta de protección, más actualizada y flexible, que otorga mayor libertad a los sujetos que tengan cualquier tipo de discapacidad mental.

5. Ineptitud de la demanda en el presente caso.

5.1. Teniendo en cuenta los problemas planteados por el actor, el marco legal en el que se inscribe la expresión acusada y los requisitos de las acciones de inconstitucionalidad anteriormente descritos, la Corte considera que en este caso la demanda es inepta dado que los cargos carecen de certeza, precisión y claridad, razón por la cual no suscitan una mínima duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

5.2. La expresión acusada por el demandante no hace referencia a las personas con discapacidad mental absoluta, sino a los incapaces relativos, individuos considerados inhábiles para realizar ciertos negocios jurídicos. En efecto, el artículo 1º de la Ley 1306 de 2009, al determinar el objeto de la misma, establece que su fin será la protección e inclusión de (1) las personas naturales con discapacidad mental “o” (2) que tengan conductas que les impidan su normal desempeño en la sociedad.

De otro lado, es importante destacar que la Ley no caracteriza a los discapacitados mentales absolutos como anormales ni les impone patrones de conducta “normal”, simplemente define la situación en la que pueden encontrarse las personas inhábiles, quienes tampoco se describen como “anormales”. Es decir, la expresión acusada califica la normalidad del desempeño de los inhábiles solo para efectos de dar validez a las actuaciones que tengan repercusión a nivel jurídico.

5.3. La diferencia entre personas con discapacidad mental absoluta e inhábiles, se deduce de una lectura integral de la Ley que, en la segunda sección, artículo 32, se refiere a las medidas de inhabilitación para algunos negocios jurídicos de “las personas que padezcan deficiencias de comportamiento, prodigalidad e inmadurez negocial y que, en consecuencia de ello, puedan poner en riesgo su patrimonio”. En estos casos no se adelanta el proceso de interdicción reservado para las personas con discapacidad mental absoluta, sino una inhabilitación limitada a ciertos negocios jurídicos, de modo que el inhabilitado se considerará capaz para todos los actos jurídicos diferentes a aquellos sobre los cuales recae la inhabilitación.

5.4. Es importante anotar que la discapacidad mental es diferente a la inhabilitación. Si bien el Legislador aparentemente incluyó ambos sujetos en una misma categoría -la de discapacidad mental-, es necesario considerar las diferencias entre el discapacitado mental absoluto y el inhábil quien puede ser capaz y no sufrir ninguna enfermedad mental grave

pero por determinadas circunstancias, se lo inhabilita para realizar ciertos negocios jurídicos con el fin de proteger su patrimonio, como sucede, por ejemplo, con los inmaduros negociales, los pródigos o anteriormente denominados disipadores. Así, en el nuevo régimen, al inhábil se le reconoce un amplio margen de maniobra, mayor al de la persona con discapacidad mental absoluta, y deja de aplicársele el régimen de interdicción.

5.5. Considerando que la expresión acusada se refiere a los denominados “discapacitados relativos” o “inhábiles” para efectos de regular su capacidad jurídica, no encuentra la Corte que la demanda contra la expresión “o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad”, haya sido debidamente sustentada y suscite alguna duda respecto de la eventual violación de los derechos reconocidos en la Constitución para la población discapacitada.

En este orden de ideas, la Sala estima que el demandante derivó de dicha expresión, un sentido que en realidad no tiene y tampoco pudo argumentar de manera clara y suficiente cómo eventualmente la disposición acusada viola la Constitución. A este respecto, la Corte ha considerado que “la certeza del cargo hace alusión a que el mismo debe recaer sobre una norma real, existente, no sobre una norma ficticia, supuesta por el demandante (...), o sobre una norma distinta a la acusada, que no ha sido objeto de censura o sobre una norma que no es objeto concreto de la demanda (...). La certeza del cargo exige que la acusación recaiga sobre la hipótesis contenida en la norma, no sobre una interpretación o una práctica de la autoridad encargada de aplicarla. En suma, un cargo es cierto si permite la confrontación entre la Constitución y la norma legal a partir de contenidos normativos verificables, derivados del texto de las normas acusadas”[15].[16]

Cabe agregar, que al reprochar la citada disposición contenida en el artículo 1º de la Ley, que describe el objeto de la misma, el demandante ha debido demandar todas las disposiciones referidas a los inhábiles, puesto que no podría pretenderse declarar inconstitucional ese aparte y mantener todas las normas que regulan la capacidad de estas personas.

Al margen de lo anterior, es importante anotar que la demanda en este caso examinada, es prácticamente idéntica a la formulada por el mismo actor en la sentencia C-066 de 2013, sin embargo, los mismos argumentos no podían ser reiterados de manera tan literal en esta

ocasión, considerando que se trata de normas muy diferentes[17].

5.6. Así las cosas, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre el fondo de la demanda por ineptitud sustancial de la misma dado que, en el presente caso, el demandante no logró argumentar de manera clara y suficiente cómo la referencia al desempeño “normal” en la sociedad de los inhábiles, puede resultar violatorio de la Constitución y porque dedujo de la norma consecuencias que no se derivan de la misma.

### III. CONCLUSIÓN

1. La demanda. En el presente caso, el actor cuestionó la constitucionalidad de la expresión “o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad”, contenida en el artículo 1º de la Ley 1306 de 2009, considerando que la misma pretendía imponer patrones de conducta normales desconociendo la diversidad y el pluralismo reconocido en la Constitución (art. 1 CP), convirtiéndose en un factor de discriminación (art. 13 CP) que afectaba los derechos de las personas con discapacidad a la integración y rehabilitación (art. 47 CP), su derecho a la educación (art. 68 CP), el acceso a la cultura (art. 70) y el bloque de constitucionalidad (art. 93). La Corte estimó que la expresión acusada no planteaba un problema de violación directa de los derechos de los discapacitados mentales en los términos señalados por el actor (art. 1, 47, 68 CP) sino de uso del lenguaje legal que puede eventualmente resultar discriminatorio (art. 13 CP) y contrario a las convenciones de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad (art. 93). Tampoco consideró el Tribunal que el cargo por violación del derecho de acceso a la cultura (art. 70 CP) hubiese sido suficiente y específicamente argumentado por el demandante. De este modo, la Corte se limitó a examinar si la expresión demandada, violaba los artículos 13 y 93 de la Constitución al emplear términos que se refieren a la normalidad o anormalidad de las conductas de las personas inhábiles.

2. Razón de la decisión. La demanda carece de aptitud por haberse formulado los cargos sobre la base de una interpretación que no se desprende de la norma acusada y por no haber argumentado de manera clara y suficiente la razón de la inconstitucionalidad.

### IV. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

Ausente con excusa

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] C-335 de 2012, C-033 de 2011, C-128 de 2011, C-102 de 2010, C-251 de 2004, C-1052 de 2001, entre muchas otras.

[2] C-335 de 2012, C-652 de 2001.

[3] Al respecto ver sentencias C-1052 de 2001, C-910 de 2007, C-860 de 2007, C-211 de 2007, C-991 de 2006, C-803 de 2006, C-777 de 2006, C-1294 de 2001 y C-1052 de 2001.

[4] C-335 de 2012 y C-1052 de 2001.

[5] *Ibíd.*

[6] C-1052 de 2001.

[7] *Ibíd.*

[8] La nueva Ley también supuso modificaciones de algunas disposiciones del Código de Procedimiento Civil y el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero

[9] En particular la Ley 1306 se origina en la Propuesta de Reforma Legislativa para la Protección de los Derechos de las Personas Sujetas a Interdicción Judicial, elaborado por la Procuraduría y por un equipo de expertos de diferentes disciplinas, académicos y científicos.

Al respecto la exposición de motivos del Proyecto de Ley 049 Cámara señala que: “este proyecto es fruto del trabajo de la Procuraduría General de la Nación, con la colaboración científica y administrativa de la Fundación Saldarriaga Concha, con el apoyo técnico de la Fundación para la Investigación y el Desarrollo de la Educación Especial (FIDES), así como con la orientación jurídica y el acompañamiento académico de la Universidad del Rosario por intermedio del Observatorio Legislativo y de Opinión y de varios de sus profesores (...)

[10] En la exposición de motivos de la ley se estableció que su objetivo era modernizar el tratamiento jurídico a las personas con discapacidad mental y que “el proyecto está concebido para responder a las necesidades personales y sociales de las personas con discapacidad mental, brindándoles el espacio para su actuación correlativo a su capacidad intelectual, sin poner en riesgo sus intereses y los de la sociedad, para lo cual se establecen aquellas medidas imprescindibles para conseguir esos propósitos. Las prescripciones sobre el tratamiento especializado y las relativas a la administración de los elementos económicos

se dejan a expertos en las respectivas ciencias, en todo caso bajo la supervisión y control (directo y permanente) del Estado” Ver la Gaceta del Congreso 480 de 2007.

[11] Serrano Gómez, Rocío. Derecho Civil Personas. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá, 2011.

[12] C-438 de 2011.

[13] Ibídem.

[14] Si bien no se hace expresa la modificación del término “disipador” en la Ley se habla de “inmaduro negocial”.

[15] C-445 de 2009.

[16] C-013 de 2013.

[17] En este contexto, la expresión que se acusa -personas que adopten conductas que las inhabiliten para su “normal desempeño en la sociedad”-, se inscribe en el artículo 1º que define el objeto de la ley como “la protección” y la “inclusión social” de las personas con discapacidad mental y de quienes sus conductas los inhabiliten para interacción social. A diferencia del término “normalización” que se examinó en la sentencia C-066 de 2013, el cual podía resultar ambiguo al encontrarse enmarcado en una Ley que respondía al modelo rehabilitador hoy revaluado -que aún concebía la discapacidad como una enfermedad-, la disposición acusada se inscribe en una legislación garantista y protectora de los derechos de las personas con discapacidad.