

C-188-19

Sentencia C-188/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

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

CONTROL CONSTITUCIONAL DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos para su procedencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

Referencia: Expediente D-12446

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 163 (parcial) de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015

Demandante:

Jaime Orlando Meneses López

Magistrado Sustanciador:

Bogotá D.C. ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 40-6 de la Constitución, el ciudadano Jaime Orlando Meneses López presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de la expresión “los padres del afiliado”, contenida en el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, tal como fue modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

A juicio del accionante, el contenido normativo acusado vulnera los artículos 5, 7, 13, 42, 46, 47 y 48 de la Constitución Política de Colombia, porque excluye a los padres de crianza del beneficio de la Seguridad Social en salud en el régimen contributivo.

Mediante auto de 11 de diciembre de 2017, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda por considerar que (i) cuando se presenta una demanda por omisión legislativa relativa es deber del demandante cumplir con una carga de argumentación aún más exigente, en tanto que su intención es plantear un escenario en el que sea el accionante, y no el juez, quien delimite el marco dentro del cual se ejercerá el control constitucional en cada caso; además de que (ii) el demandante no expuso una argumentación jurídica y objetivamente convincente que generara una duda suficiente sobre la discrepancia de las disposiciones demandadas con el texto superior, por lo que concedió tres (3) días para su corrección.

De manera oportuna, el 18 de diciembre del 2017, el accionante presentó escrito de corrección, y en auto de 24 de enero de 2018 el Magistrado Sustanciador consideró que, prima facie, la demanda había sido subsanada respecto del cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento de los artículos 13 y 47 Superiores por omisión legislativa relativa y ordenó su admisión, al mismo tiempo que rechazó los demás cargos toda vez que no se corrigió lo solicitado en Auto de 11 de diciembre de 2017.

En el mismo proveído, (i) se fijó en lista; (ii) se comunicó el inicio del presente proceso a la secretaría jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Justicia y Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, para que se pronuncien en caso de estimarlo conveniente; además (iii) se invitó a que intervinieran en el proceso al Instituto Colombiano de Derecho Procesal (ICDP), al Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), a Colpensiones, a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI-, a la Academia

Colombiana de Jurisprudencia, a la Academia Colombiana de Abogacía, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Fundación Saldarriaga Concha, a DeJusticia; y a los decanos de las Facultades de Derecho de la Universidad de Antioquia, Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Universidad del Norte, Universidad Externado de Colombia, Universidad Libre, Universidad Militar, Universidad Nacional, Universidad Pontificia Javeriana, Universidad Industrial de Santander, Universidad Sergio Arboleda y Universidad Autónoma de Bucaramanga.

Mediante Auto Nro. 305 de 21 de junio de 2017, la Sala Plena dispuso suspender los términos de los procesos de constitucionalidad que hayan sido admitidos para trámite ante la Corte. Por consiguiente, la Secretaria General dejó constancia en el sistema de información de la Corte Constitucional de la suspensión de los términos a partir del 2 de febrero de 2018, dentro del proceso de la referencia, la cual fue levantada, mediante Auto Nro. 582 de 5 de septiembre de 2018.

Concluido el procedimiento y recibido el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe la disposición acusada, conforme a su publicación en el diario oficial Nro. 49.538 de 9 de junio de 2015, y se subrayan los apartes demandados:

LEY 1753 DE 2015

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país.

ARTÍCULO 218. COMPOSICIÓN DEL NÚCLEO FAMILIAR PARA EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL. Modifíquese el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 163. Beneficiarios del régimen contributivo de salud. El núcleo familiar del afiliado cotizante, estará constituido por:

a) El cónyuge.

- b) A falta de cónyuge la compañera o compañero permanente.
- c) Los hijos hasta que cumplan los veinticinco (25) años de edad que dependen económicamente del afiliado.
- d) Los hijos de cualquier edad si tienen incapacidad permanente y dependen económicamente del afiliado.
- e) Los hijos del cónyuge o compañero permanente del afiliado que se encuentren en las situaciones definidas en los numerales e) <sic c)> y d) del presente artículo.
- f) Los hijos de beneficiarios y hasta que dichos beneficiarios conserven su condición.
- g) Las personas identificadas en los literales e) <sic c)>, d) y e) del presente artículo que están a cargo del afiliado familiar hasta el tercer grado de consanguinidad como consecuencia del fallecimiento o la ausencia de sus padres o la pérdida de la patria potestad por parte de los mismos.
- h) A falta de cónyuge o compañera o compañero permanente y de hijos, los padres del afiliado que no estén pensionados y dependan económicamente de este.
- i) Los menores entregados en custodia legal por la autoridad competente.

PARÁGRAFO 1o. Se entiende que existe dependencia económica cuando una persona recibe de otra los medios necesarios para su subsistencia. En el caso de los hijos entre los 18 y 25 años se presumirá su incapacidad económica sino se encuentran cotizando directamente como dependientes o independientes.

PARÁGRAFO 2o. Con el fin de garantizar la debida identificación de los recién nacidos, la Superintendencia de Notariado y Registro y las notarías implementarán medidas que permitan la expedición del registro civil de nacimiento en la institución prestadora de servicios de salud, (IPS) que atienda el parto.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, la Superintendencia de Notariado y Registro y las notarías suministrarán la información y las bases de datos que administren, con la oportunidad que las requieran el Ministerio de Salud y Protección Social para su

procesamiento e integración con el Sistema de información del Sistema General de Seguridad Social en Salud” (subrayados y negritas fuera del texto original).

III. LA DEMANDA

3.1. A juicio del accionante, el contenido normativo acusado incurre en una omisión legislativa relativa, además de que resulta violatorio de los artículos 13 y 47 de la Constitución Política.

3.1.1. Sostiene que “en este caso la norma demandada ocasiona una violación al derecho a la igualdad por defecto o interpretación restrictiva, es evidente el desconocimiento de la constitución por parte del legislador, ya que al concederle beneficios a los padres biológicos o adoptivos en el sistema de seguridad social en salud, genera una desigualdad para las familias diversas”.

3.1.2. Considera que “hay una clara vulneración a los derechos que tienen las personas en situación de discapacidad que por diferentes situaciones no alcanzaron una pensión, siendo este un aspecto negativo de la norma demandada, ya que no permite acceder a los servicios médicos que provee el sistema de seguridad social en salud en el régimen contributivo como beneficiario directo de un cotizante, solamente por no cumplir con la condición de ser padre biológico o adoptivo del cotizante”.

3.1.3. Y finalmente advierte que “la norma demandada presenta una omisión legislativa relativa, dado que la acusación de inconstitucionalidad de la norma se desprende de la no incorporación en el texto demandado de un grupo de personas que no son padres (biológicos o adoptivos) del cotizante y que deben tener el mismo beneficio o tratamiento en materia de seguridad social en salud del régimen contributivo, es decir la norma acusada determinó quienes [sic] tienen derecho a ser beneficiarios de un cotizante en el régimen contributivo de salud y expresamente mencionó a los padres (biológicos y adoptivos) del cotizante, pero no tuvo en cuenta o no incluyó a los padres de crianza ni a los padrastros quienes tienen calidades similares dentro del núcleo familiar”.

En este orden de ideas, concluye que la norma acusada incurre en una omisión legislativa relativa en tanto establece que, ante la ausencia de cónyuge, compañera o compañero permanente e hijos, los padres del afiliado que no estén pensionados y dependan

económicamente de este, serán beneficiarios del régimen contributivo de salud en calidad de miembros de su núcleo familiar, lo que a su juicio resulta vulneratorio de los artículos 13 y 47 Superiores por no incluir a los padres de crianza.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Departamento Nacional de Planeación[1]

Solicitó emitir un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda o en su defecto, declarar la exequibilidad de la norma acusada.

Sostuvo que los cargos contra la expresión acusada son ineptos por cuanto no cumplen con las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia impidiendo realizar el estudio de constitucionalidad con nitidez, pues se basan en “hipótesis de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta esa violación. La acusación es, por lo tanto, indirecta o mediada de tal forma que no es posible debatirla en el marco constitucional así en la impugnación se utilicen referencias constitucionales y con ello se pretenda persuadir acerca de la falta de correspondencia de la norma demandada con la constitución”.

Adicionalmente, defendió la necesidad de que el Sistema General de Seguridad Social en Salud tenga reglas claras que favorezcan su seguridad jurídica y la de sus afiliados, por lo que es preciso acudir a las que están consignadas en la normatividad civil, de acuerdo con las cuales la calidad de padre puede derivarse de un vínculo de carácter natural en el caso de padres biológicos, o de un vínculo de carácter jurídico tratándose de adopción. Además, advirtió que, si una persona no queda como beneficiaria de otra en el régimen contributivo eso no implica necesariamente que debe acudir al régimen subsidiado y si así fuera, ese es el sentido del sistema. Lo anterior, por cuanto, existen varias formas de afiliarse que no están sujetas a la condición de beneficiario, tal como se desprende de lo previsto en el Decreto 780 de 2015 a propósito de las afiliaciones adicionales o de los cotizantes independientes.

4.2. Instituto Colombiano de Derecho Procesal[2]

Solicitó emitir un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda o, en su

defecto, declarar la exequibilidad de la expresión demandada.

Señaló que, si la intención del demandante era censurar la exequibilidad de la expresión “padres del afiliado” contenida en la disposición demandada que determina las personas beneficiarias del afiliado cotizante al sistema de salud, debió dirigir su esfuerzo argumentativo a demostrar -de manera contundente- que la citada expresión contraría el mandato contenido en el artículo 49 Superior. Así las cosas, afirmó que la demanda es inepta, habida cuenta de la flagrante infracción de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que exige “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas”. Lo anterior, toda vez que no tiene sentido jurídico proponer una demanda contra una disposición que hace parte del régimen legal del sistema de salud, sin invocar cómo vulnera la disposición constitucional que consagra el derecho fundamental a la salud, ni las disposiciones correspondientes de la Ley Estatutaria que regula la materia.

En adición a lo anterior, advirtió que, en el caso concreto, el Legislador no incurrió en la omisión legislativa pretendida, motivo por el cual la expresión demandada no adolece de inexecuibilidad; en consecuencia, no hay lugar a proferir sentencia integradora ni aditiva a la disposición revisada.

Señaló que el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 -Plan Nacional de Desarrollo-, establece el grupo de beneficiarios del afiliado al régimen contributivo de salud, circunstancia que no es un derecho subjetivo del beneficiario sino un “Derecho del Cotizante”. En otras palabras, la referida disposición no establece un derecho en favor del beneficiario, sino la facultad, en cabeza del cotizante, de afiliar como beneficiario a aquel que encuadre en alguno de los supuestos establecidos en la disposición.

Ahora bien, al margen de la aplicación de la disposición, manifestó que la expresión demandada no genera un beneficio para unos en perjuicio de otros, debido a que el ordenamiento jurídico establece que todos los habitantes del territorio nacional cuentan con el derecho fundamental a la salud, y que estarán en el régimen contributivo o en el régimen subsidiado de salud en función de su capacidad para generar ingresos económicos.

Por lo expuesto, concluyó que, en lugar de existir una omisión legislativa en la expresión demandada, lo que queda demostrado es la interpretación del demandante del contenido

normativo demandado a la luz del concepto de “familia diversa”, que nada tiene que ver con el concepto de “afiliado al sistema de salud”, que es el verdaderamente relevante a efectos de la interpretación y aplicación del precepto censurado.

4.3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF[3]

Solicitó declarar la exequibilidad de la expresión demandada debido a que el desarrollo legal no ha seguido la rápida evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de familias de crianza, por lo que este tipo de núcleo familiar aún no ha sido incorporado en la legislación y su desarrollo sigue dependiendo de la línea jurisprudencial construida por la Corte Constitucional en sede de tutela, que en todo caso es casuística y no de aplicación general.

Advirtió que pretender la inexequibilidad de la expresión “padres del afiliado” dejaría sin efecto el literal h) de la misma pues al obviar el sujeto sobre el cual recae la previsión allí contenida, quedaría sin fundamento legal la posibilidad de afiliar al sistema de salud a los padres que no estén pensionados y dependan del afiliado cotizante.

En todo caso, explicó que no resultaría conveniente abrir espacio a una indeterminación frente a la forma de acreditar la calidad alegada ante la autoridad correspondiente dada la inexistencia de requisitos objetivos que permitan acreditarla, máxime cuando la misma Corte Constitucional ha sostenido que la garantía de los derechos en disputa debe estudiarse en cada caso concreto debido a que está sujeta a elementos cuya prueba no es susceptible de generalización.

4.4. Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones[4]

Solicitó emitir un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, declarar la exequibilidad de la expresión demandada.

Lo anterior, por cuanto las razones que sustentan la presunta inconstitucionalidad de la norma acusada no provienen de su texto, sino que atienden una hipótesis imaginaria propuesta por el demandante y que se vincula a una omisión absoluta del legislador, dado que optó por dejar sin regulación los derechos de las familias de hecho sin que exista norma que lo obligue a hacerlo dentro de la amplia libertad de configuración legislativa.

En todo caso, advirtió que la disponibilidad de recursos económicos es esencial para el sistema pensional, toda vez que la ausencia de un criterio racionalizador de los mismos conllevaría al fracaso de todo el sistema económico del Estado, acarreando con ello un incumplimiento grave de las obligaciones estatales. En consecuencia, corresponde al Legislador -previo estudio fiscal- determinar los beneficiarios de las prestaciones de salud de la familia de hecho o de crianza para evitar el colapso del sistema.

4.5. Nación – Ministerio de Salud y Protección Social[5]

Solicitó declarar la exequibilidad de la expresión demandada, por cuanto los argumentos del peticionario se circunscriben a una indebida interpretación de la disposición legal, pues “el hecho de no incluir expresamente a los padres de crianza o padrastros en la norma, en ningún momento implica que éstos no puedan acceder a la seguridad social y mucho menos que sean discriminadas en virtud de su origen familiar (...)”.

Por ello, concluyó que si bien existen otras formas de relación humana que no fueron incluidas en la regulación, no por eso resultan discriminatorias dado que existen diferentes formas de incorporación al sistema.

4.6. Ministerio de Hacienda y Crédito Público[6]

Solicitó declarar la ineptitud sustantiva de la demanda por carecer de pertinencia debido a que el demandante fundó su solicitud en una presunta omisión legislativa relativa al supuestamente excluir de sus consecuencias jurídicas casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en su texto, cuando lo cierto es que al no existir un imperativo constitucional que exija incluir la categoría familiar de padres de crianza en el régimen de salud, se configura una omisión de carácter absoluto.

Agregó que el demandante no probó la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo, pues no podría hacerlo, “como quiera que el reproche formulado por el demandante no cuestiona la falta de un supuesto que debería estar regulado en el artículo demandado por la existencia de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador, que es requisito mínimo para solicitar un juicio por omisión”.

4.7. Universidad Militar Nueva Granada[7]

Solicitó declarar la exequibilidad condicionada de la expresión demandada, en el entendido de que deberá adicionar las expresiones “padres de crianza” y “padrastrós”. Lo anterior, por cuanto se trata de personas que “verdaderamente se encuentran a la fecha en un estado de indefensión y necesidad social, en razón a que al no contar con opciones que les permitan acceder a los servicios del régimen contributivo, se estaría emitiendo una afectación directa al derecho a la vida”, luego en aplicación del principio de solidaridad, habrá de condicionarse la norma.

4.8. Academia Colombiana de Jurisprudencia[8]

Solicitó declarar la exequibilidad condicionada en “el entendido de que el beneficio al régimen contributivo de salud también se extiende a los padres de crianza, que cumplan con las condiciones establecidas en el referido literal”.

Afirmó que, si bien existen diferencias desde el punto de vista del origen familiar entre los padres biológicos y los de crianza, y por tanto, no siempre resulta válido afirmar que sus derechos son iguales, en tratándose del derecho a la salud deberían equipararse mediante la unificación del concepto de núcleo familiar para todos los casos en los que se protege a la familia con base en los principios de reciprocidad y solidaridad.

4.9. Universidad Industrial de Santander[9]

Solicitó declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada, en el entendido que la expresión “padres” abraza los de crianza no pensionados que dependan económicamente del afiliado cotizante.

En efecto, si bien existen diferencias fácticas entre las familias de crianza y las familias constituidas por vínculos naturales o jurídicos, sustancialmente dichos lazos familiares comportan análogamente las características para que se configure un núcleo familiar; en consecuencia, debería garantizarse un trato igualitario dada la “falta de justificación de la exclusión de los padres de crianza no pensionados que dependen económicamente de su hijo afiliado cotizante”.

4.10. Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral – ACEMI[10]

Solicitó declarar la exequibilidad condicionada de la expresión demandada en el entendido

que:

a) Incluye a los padres de crianza en las mismas condiciones que los padres biológicos y adoptivos exigidas por la norma de la que hace parte la expresión demandada, esto es, procede a falta de cónyuge o compañera o compañero permanente y de hijos, y siempre que los padres de crianza no estén pensionados y dependan económicamente del hijo de crianza.

b) El cotizante debe demostrar los elementos de existencia de la familia de crianza mediante la declaración juramentada que manifieste la existencia de los siguientes elementos: (i) funciones de crianza por parte del padre o la madre de crianza durante un lapso que haya permitido forjar los vínculos afectivos; (ii) vínculos de afecto, respeto, comprensión y protección entre el padre y/o la madre de crianza, y el hijo o hija; (iii) reconocimiento de la relación de padre y/o madre, e hijo, la cual debe ser observada con facilidad por los agentes externos al hogar; y (iv) un término razonable de relación afectiva entre padres e hijos.

d) Para demostrar los elementos anteriores, bastaría con la declaración juramentada del cotizante, y en su caso, la del padre o madre de crianza.

Lo anterior, por cuanto “[A] diferencia de la protección a los hijos de crianza, la de los padres no está prevista tratándose de la seguridad social en salud, lo cual constituye una deficiencia del legislador en tanto al establecer el acceso de los padres al grupo familiar del cotizante en las condiciones señaladas en el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 218 de la Ley 100 de 1993, no tuvo en cuenta los padres de crianza, generando un tratamiento inequitativo frente al otorgado por la Ley a la familia convencional”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto Nro. 006485 de 22 de noviembre de 2018[11], solicitó que la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo por presentarse una omisión legislativa absoluta con respecto a la cual carece de competencia.

En efecto, “no se trata de la exclusión de un grupo de los efectos jurídicos de una norma,

pues incluso si se incorporaran los padres de crianza, no existirían criterios normativos generales y abstractos que permitieran determinar quiénes son esos familiares, sino únicamente, criterios jurisprudenciales derivados del estudio de casos concretos”, además de que el inciso 12 del artículo 42 de la Constitución Política radica en el legislador la competencia para regular los aspectos propios del estado civil de las personas, y sus consiguientes derechos y deberes.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

6.1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, pues la expresión acusada hace parte del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

6.2. Sobre la aptitud de los cargos formulados.

Con base en los cuestionamientos planteados por la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colpensiones, el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la Corte pasa a examinar la aptitud de los cargos de inconstitucionalidad elevados contra la expresión “padres del afiliado” contenida en el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, tal como fue modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015, por la supuesta vulneración de los artículos 13 y 47 Superiores, y por omisión legislativa relativa.

Al efecto, cabe recordar que el artículo 241 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de su integridad y supremacía y, en los numerales 4 y 5, le atribuye la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley.

Esta Corporación ha indicado que los cargos de inconstitucionalidad contra una ley se someten a exigencias de tipo formal y material, destinadas a la consolidación de un

verdadero problema de constitucionalidad que permita adelantar una discusión a partir de la confrontación del contenido verificable de una norma legal con el enunciado de un mandato Superior.

En ese contexto, en reiterada jurisprudencia constitucional, se ha señalado que la competencia para ejercer control de constitucionalidad sobre leyes demandadas está atada al cumplimiento de dos presupuestos básicos e insustituibles: (i) que la demanda ciudadana reúna los requisitos mínimos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991[12]; y (ii) que las normas sometidas a control estén vigentes, o que no lo estén, pero produzcan efectos o tengan vocación de producirlos[13].

En consecuencia, para que exista aptitud sustantiva de la demanda, debe cumplir los requisitos exigidos para la debida estructuración de los cargos de inconstitucionalidad, como se pasa a exponer:

De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deberán señalar: (i) las normas acusadas como inconstitucionales; (ii) las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos han sido violados; (iv) en caso de que lo que se discute sea el quebrantamiento del correcto trámite legislativo, se debe señalar cuál es el trámite que debió haberse observado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

Particularmente, respecto del requisito consistente en expresar las razones por las cuales la disposición demandada se considera inconstitucional, esta Corte ha dicho que supone elaborar correctamente el concepto de la violación. Según la jurisprudencia constitucional el concepto de la violación es formulado adecuadamente cuando además de (i) identificar las normas que se demandan como inconstitucionales (transcripción literal o inclusión por cualquier medio) y (ii) determinar las disposiciones constitucionales que se alegan como vulneradas, en el sentido indicado en el párrafo anterior, (iii) se formula por lo menos un cargo de inconstitucionalidad con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

En relación con este último requisito, la jurisprudencia ha expresado que se le impone al ciudadano “una carga de contenido material y no simplemente formal”, en el sentido de que no basta que el cargo formulado contra las normas legales se estructure a partir de

cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que las razones invocadas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”[14]. Únicamente con el cumplimiento de estas exigencias le será posible al juez constitucional realizar la confrontación de las normas impugnadas con el texto superior.

Adicionalmente, cuando se alega violación del principio de igualdad, esta Corporación ha sido consistente en sostener que, además de manifestar que las disposiciones acusadas establecen un trato diferenciado para ciertas personas[15], el accionante debe (i) determinar el criterio de comparación, (ii) indicar en qué consiste el trato discriminatorio, y (iii) si dicho tratamiento se encuentra o no justificado[16].

Y cuando se alega omisión legislativa, se impone al demandante demostrar “(i) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con el Texto Superior, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que en los casos de exclusión la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador”[17].

En consecuencia, frente a las demandas que incumplen los requisitos antes mencionados, la Corte deberá declararse inhibida en razón del carácter rogado del control abstracto de constitucionalidad, de manera que se deja abierta la posibilidad de que se vuelva a cuestionar la correspondencia entre las normas legales acusadas y la Carta Política.

6.2.1. El caso concreto.

En el sub lite, la Sala constata que existe una norma sobre la cual se predica una presunta omisión legislativa relativa, esto es el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, tal como fue modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015. Dicha disposición establece que, ante la ausencia de cónyuge, compañera o compañero permanente e hijos, los padres del afiliado que no estén pensionados y dependan económicamente de este,

serán beneficiarios del régimen contributivo de salud en calidad de miembros de su núcleo familiar, lo que a juicio del demandante resulta vulneratorio de los artículos 13 y 47 de la Constitución.

Se advierte que la demanda fue admitida en aplicación del principio pro actione con base en el cual, “cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante”[18] de manera que, en análisis posterior, se decida sobre la satisfacción de los mismos. Y lo fue, tanto por la alegada violación de los artículos 13 y 47 de la Carta, como por el cargo de omisión legislativa relativa, cuyo argumento único estuvo dirigido a sostener que la expresión “padres del afiliado” es restrictiva en tanto impide vincular a los padres de crianza y padrastros al sistema de salud en el régimen contributivo como beneficiarios de un cotizante, siendo que deberían tener igualdad de derechos en comparación con los padres biológicos o adoptivos por la similitud de los roles que ejercen.

Al respecto, la Sala encuentra que existe ineptitud sustantiva de la demanda y se declarará inhibida como pasa a explicarse.

6.2.1.1. Cargo de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 13 de la Constitución Política.

Sin embargo, la Sala advierte que el desarrollo de la carga argumentativa respecto de este cargo es incompleto y desconoce los parámetros jurisprudenciales establecidos por la Corporación[19] por no expresar las razones por las cuales el demandante considera que la diferencia de trato es discriminatoria. Lo anterior, porque resulta imprescindible que los cargos estén fundamentados en argumentos de constitucionalidad, toda vez que “la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales”[20].

En todo caso, advierte la Sala que las tachas formuladas por la parte actora no se ajustan a la exigencia de claridad, pues en su pedimento de inexequibilidad no logra precisar si enfila su ataque contra la norma por la violación del derecho a la salud, debido a que sostiene que la misma “si busca un objetivo es limitar el acceso a la salud de las personas

en el régimen contributivo, es decir no todos pueden ser beneficiarios de un cotizante en el sistema de salud del régimen contributivo”, pero al no alegar la vulneración del artículo 49 Superior, falta una exposición comprensible sobre la presunta inconformidad entre la ley demandada y la Constitución que limita el análisis que pueda realizar la Corte al respecto.

Al mismo tiempo, las razones expuestas en la demanda carecen de certeza habida consideración de que extraen de la norma acusada consecuencias que no se desprenden de esta desde un punto de vista objetivo. Al respecto, efectivamente señala que “las consecuencias jurídicas que se generan para unos y otros en el sistema de salud del régimen contributivo, en el caso de los padres (biológicos y adoptivos) el beneficio que surge producto de la norma acusada es claro, ellos (padres biológicos y adoptivos) tienen el derecho a ser afiliados al sistema de seguridad social en salud en el régimen contributivo y a recibir los servicios de salud del P.O.S. gozar de la atención en salud en los programas de promoción y prevención y recibir la atención según sus patologías y grupo etareo [sic] al que pertenecen. Pero [sic] los otros padres (crianza o padrastros) no les es viable su afiliación al sistema de salud del régimen contributivo, ya que la norma demandada no les ofrece ningún cubrimiento y sobre ellos no hay reconocimiento de derechos por pertenecer al núcleo familiar del cotizante, para ellos no hay efectos jurídicos que permitan reconocer su vínculo con el cotizante y por lo tanto para los padres de crianza y padrastros no hay opciones que les permitan acceder a los servicios de salud en el régimen contributivo, puesto que no pueden cotizar por que [sic] dependen económicamente del cotizante y no están pensionados, para este tipo de padres de crianza y padrastros la única alternativa es vincularse al régimen subsidiado de salud, para que reciban los servicios de salud pero de forma diferencia [sic], ya que el régimen contributivo y el régimen subsidiado de salud en esencia garantizan los mismos servicios del P.O.S. pero tienen diferentes procesos de vinculación y financiamiento”. Lo dicho recae sobre una proposición deducida por el demandante y no sobre una jurídica real y concreta, máxime si se tiene en cuenta que el derecho fundamental que se impone al Estado proteger es el derecho a la salud, y el mismo actor afirma que éste no se vulnera por cuanto, en todo caso, los padres de crianza que cumplan con las condiciones exigidas en la norma demandada tienen garantizado este derecho aun cuando la forma de hacerlo exigible varía en comparación con quienes son padres biológicos o adoptivos.

Encuentra la Sala que tampoco se desarrollaron argumentos específicos; en efecto, cuando el escrito sostiene que “[C]on la negativa a la afiliación al padrastro [por parte de la EPS del régimen contributivo] se le están vulnerando sus derechos a la familia, el derecho a la diversidad de familias, el derecho a la igualdad, el reconocimiento a los derecho de los diversos tipos de familias, el derecho a la protección y apoyo a las personas de la tercera edad, el derecho a recibir atención en casos de discapacidad y finalmente el derecho a la salud en condiciones de igualdad a los padres biológicos o adoptivos”, se aducen afirmaciones vagas y genéricas que no configuran razones concretas de carácter constitucional que permitan plantear una contradicción entre la norma acusada y el artículo 13 constitucional.

Adicionalmente, los argumentos desarrollados en la demanda carecen de pertinencia al advertir sobre los impactos fiscales que genera remitir a los padres de crianza al régimen subsidiado de salud, por cuanto en su opinión, “van a estar financiadas sus atenciones con cargo a los recursos que el Estado exclusivamente destina, generando una mayor carga para el Estado, en tanto que si pueden ser vinculados en el régimen contributivo los recursos provendrán de los aportes al sistema realizado por Estado, Empresas y afiliados, con ello se logra equilibrar una carga y reducir el gasto público (...) [E]n resumen considero que si la norma acusada permitiera en igualdad de condiciones vincular a los padres de crianza y padrastrros al sistema de salud del régimen contributivo como beneficiarios de un cotizante, permitiría reducir la carga fiscal que actualmente asume el Estado por cuenta de las atenciones que deben garantizar a los padres de crianza y padrastrros vinculados al régimen subsidiado de salud”. El anterior argumento sugiere adelantar un análisis de la norma ya no confrontándola con la Constitución, sino con una serie de situaciones fácticas que desbordan la competencia de la Sala.

En ese orden de ideas, los argumentos desarrollados en el escrito tampoco son suficientes en tanto no logran despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

6.2.1.2. Cargo de inconstitucionalidad por violación del artículo 47 de la Constitución Política.

Al respecto, encuentra la Sala que los requisitos de claridad y certeza quedaron ausentes de

sustento ya que el accionante sostuvo que “la norma acusada no permite que una persona en situación de discapacidad haciendo parte de un núcleo familiar, no pensionada y dependiente económicamente de su hijastro o hijo de crianza pueda gozar del derecho a la salud en el régimen contributivo directamente ya que al no ser el padre biológico o adoptivo del cotizante, desconoce sus derechos fundamentales y su condición de discapacidad, vulnerando sus derechos a una atención oportuna y a una rehabilitación y acceso a tratamientos especializados que le permitan superar sus condiciones de discapacidad o menguarlas en parte”. Lo anterior revela consecuencias que no se desprenden de la norma desde un punto de vista objetivo, en tanto no explica por qué, al estar afiliados al régimen subsidiado de salud, los padres de crianza en situación de discapacidad carecen de una atención oportuna y una adecuada rehabilitación, lo que a su turno conlleva a que el razonamiento no sea inteligible.

Tampoco se trata de un cargo específico ni pertinente, pues al sostener que la norma demandada “desconoce el derecho a tener una atención especial en caso de padecer algún tipo de discapacidad o minusvalía en las mismas condiciones que un padre biológico o padre adoptivo en una EPS del régimen contributivo y finalmente el no permitirle acceder a los servicios de salud del régimen contributivo como beneficiario de un afiliado cotizante en las mismas condiciones que un padre biológico o padre adoptivo en una EPS del régimen contributivo”, se evidencia una argumentación vaga y genérica que no plantea un problema de constitucionalidad.

Por consiguiente, el requisito de suficiencia no se satisfizo debido a que no se generó duda alguna sobre la constitucionalidad de la norma acusada como violatoria del derecho a la salud de los padres de crianza en condición de discapacidad.

6.2.1.3. Cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa.

Y frente al último cargo, el accionante considera que, con la norma demandada, “el legislador, materializó su voluntad de determinar los derechos de los padres de un afiliado cotizante, pero solo legisló para determinar los derechos de los padres biológicos y adoptivos dejando sin beneficios en materia de salud a los padres de crianza o padrastros del afiliado”. En su opinión, la misma excluye de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar en el texto normativo cuestionado, en tanto “al no

extender o contemplar a los padres de crianza o padrastros del beneficio que la norma acusada solo brinda a los padres biológicos o adoptivos, [la consecuencia jurídica] es la de excluirlos y llevar a los padres de crianza o padrastros a vincularse al régimen subsidiado de salud". Lo anterior, sin razón suficiente que le habilite para adoptar medidas de "igualdad negativa" cuando lo que se le impone, en su opinión, es garantizar que los padres del afiliado que no estén pensionados y dependan económicamente de este, sean beneficiarios del régimen contributivo de salud en calidad de miembros de su núcleo familiar.

Las razones en las que el accionante sustenta la inconstitucionalidad de la expresión demandada no controvierten el contenido normativo o lo que evidentemente se desprende de su texto gramatical, sino que, por el contrario, lo censura por algo que no incorpora y que estima debería expresar, como es que los padres de crianza y padrastros tienen derecho a ser vinculados al sistema de salud en el régimen contributivo como beneficiarios de un cotizante.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que el legislador desconoce la Constitución Política por omisión cuando deja de regular asuntos sobre los cuales tiene la obligación de hacerlo en términos específicos y expuestos impuestos por el Constituyente, silencio que podrá ser objeto de control abstracto de constitucionalidad, siempre que no sea de carácter absoluto[21].

En efecto, la labor de la Corte no es cuestionar la decisión política del legislador de abstenerse de regular una determinada materia, o de hacerlo de manera parcial o fragmentada, sino que debe evaluar si el legislador incumplió una exigencia derivada de la Carta, cuya falta de previsión genera una norma implícita de exclusión que desconoce un deber predeterminado por el Texto Superior[22].

Por tanto, la censura no cumplió uno de los requisitos específicos para la procedibilidad de las demandas en las que se alega omisión legislativa relativa, cual es la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador, precisión que –en todo caso– no habría podido hacer por no existir, en tanto como lo sostuvieron el Ministerio Público, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Colpensiones, se está frente a una omisión legislativa absoluta ante la falta total de desarrollo del contenido y alcance de las variaciones en el estado civil de las personas pertenecientes a una familia de crianza, de

manera que les habilite a ser beneficiarias de derechos que han sido excepcionalmente reconocidos por esta Corporación en control concreto de constitucionalidad y en aplicación de los principios de solidaridad y corresponsabilidad social.

Esta misma posición ha sido sostenida por la Corte en reciente jurisprudencia que declaró la existencia de una omisión legislativa absoluta frente a la adición del grupo de familiar de crianza dentro de los beneficiarios del sistema pensional y del orden sucesoral.

En efecto, la sentencia C-359 de 2017, al estudiar los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes a los que se refiere el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, sostuvo que “el reconocimiento de protección a las llamadas familias de crianza y a otro tipo de relaciones familiares que también puedan surgir de situaciones de facto basadas en lazos de afecto, ayuda mutua, respeto, socorro y solidaridad, es, en principio, atribuible a la jurisprudencia, y, en ese ámbito, no se acreditó en la demanda la existencia de norma constitucional que imponga al legislador un mandato concreto para su reconocimiento. (...) En conclusión, la Corte se debe declarar inhibida para conocer la demanda [porque] la omisión legislativa propuesta fue descartada en tanto su carácter absoluto y no relativo” (subrayado fuera de texto).

Y a su turno, la sentencia C-085 de 2019 en la que se abordó el orden sucesoral al que se refiere el artículo 1045 de la Ley 57 de 1887, indicó que “la Corte no es competente para analizar si la exclusión alegada en la demanda [referida a los hijos de crianza] genera una desigualdad negativa que carece de justificación a la luz de los postulados constitucionales, pues no se erige como una omisión relativa inconstitucional sino como una omisión legislativa absoluta. (...) En ese sentido, no es posible extender los efectos normativos que la legislación civil establece para las familias consanguínea y adoptiva a las familias de crianza puesto que no son categorías análogas. La configuración de esta última, no depende de elementos generales y abstractos establecidos en la ley, sino de circunstancias muy particulares que solo se pueden identificar caso a caso y para los que no existe una regulación legislativa que sea subsanable por omisión. De esta forma lo que materialmente existe es una omisión legislativa absoluta, frente a la cual la Corte Constitucional no tiene competencia” (subrayado fuera de texto).

En consecuencia, los argumentos no son claros en establecer en qué consiste la

inconformidad entre la ley y la Constitución, pues aunque sostiene que “[E]l artículo 150 de la constitución nacional establece el deber al legislador de hacer las leyes y regular sobre todas las materias es por ello que al realizar el ejercicio de legislar sobre una determinada materia, pero hacerlo de forma parcial, esta [sic] ocasionando un incumplimiento a su deber, máxime cuando legisla y determina derechos a un tipo de padres (biológicos e ignora o mejor no se refiere a los otros tipos de padres (crianza y padrastros) generando un vacío de la norma para que [sic] aquellos casos que son asimilables por analogía”, cuando lo cierto es que no hay vacío alguno por cuanto como el mismo accionante lo sostuvo, el derecho a la salud como parámetro de constitucionalidad, se garantiza a todos.

Las razones de la demandada tampoco son ciertas ya que contienen una apreciación subjetiva e interpretación particular de la disposición acusada, consistente en el supuesto desamparo al que se encuentran sometidos los padres de crianza y padrastros al estar excluidos del núcleo familiar del afiliado cotizante para efectos de ser beneficiarios del régimen contributivo de salud, situación que, en opinión del demandante, afecta las arcas del Estado porque habrían de acudir al régimen subsidiado de salud. En efecto sostiene de una parte, que “la norma acusada sí tiene un objetivo con el trato diferenciado y dicho objetivo es no reconocer el derecho a los diversos tipos de padres (crianza y padrastros) que se originan de los diversos tipos de familias (crianza o hecho). En segundo lugar es preciso argumentar que el objetivo no es válido por cuando [sic] omite de manera clara legislar sobre unos tipos de padres (crianza y padrastros) que se asimilan a los otros padres (biológicos y adoptivos) con lo cual genera una afectación por cuanto el legislador no aclara que [sic] ocurre con los otros tipos de padres (crianza y padrastros), no define sus derechos a ser afiliados a la seguridad social en salud en el régimen contributivo, deja esos derechos en la indefinición normativa siendo esto inconstitucional por cuanto es deber del legislador regular esta materia”; y de otra, que “al no extender o contemplar a los padres de crianza o padrastros del beneficio que la norma acusada solo brinda a los padres biológicos o adoptivos, [la consecuencia jurídica] es la de excluirlos y llevar a los padres de crianza o padrastros a vincularse al régimen subsidiado de salud generando una mayor carga fiscal para el Estado y dándole un trato diferenciado a los padres de crianza y padrastros frente a los padres biológicos o adoptivos siendo que los primeros (padres de crianza y padrastros) son asimilables a los segundos según la diversidad de familia a la que pertenecen”. Para la Corte, estas conclusiones no se desprenden objetivamente de la norma demandada. Al respecto, se advierte que la interpretación subjetiva o aplicación concreta e individual de

una ley no es objeto del control abstracto de constitucionalidad; juicio que, como es sabido, solo opera cuando se trata de establecer si el contenido normativo demandado resulta contrario a la Constitución Política.

Los argumentos también quedaron ausentes de especificidad, en tanto el accionante explicó que “[C]uando nos referimos a los padres la norma acusada omite extender el beneficio a los padres de crianza o padrastros creando un vacío normativo. Qué derechos tienes [sic] los padres de crianza o padrastros? En tratándose de los servicios de salud del régimen contributivo por supuesto. La respuesta es No hay respuesta, el legislador no lo determinó, no lo contempló [sic], en ese sentido para el legislador los únicos padres que tienen dicha calidad son los padres biológicos y los padres adoptivos, entonces los padres de crianza que [sic] papel o que [sic] rol juegan en la sociedad familiar (...) En mi concepto el legislador omitió incluirlos en la norma acusada siendo este el principal reproche”. Así, la palmaria utilización de argumentos excesivamente vagos, impiden a la Corte realizar un estudio de fondo sobre las tachas de inconstitucionalidad.

Tampoco resultan pertinentes, en el sentido de que no se plantea un problema de constitucionalidad a pesar de referir varias normas superiores, pues se limita a explicar que “[A]l legislar de forma relativa se desconoce a un grupo de padres que son de crianza o padrastros que no pueden acceder a los servicios de salud del régimen contributivo en las mismas condiciones que los padres biológicos o adoptivos determinando con ello una desigualdad negativa, es decir, una condición diferente y una forma de tratamiento en materia de salud diferente y que nos [sic] les permite pertenecer al régimen contributivo, llevándolos al régimen subsidiado de salud, siendo un tratamiento completamente diferente al dado a los padres biológicos o adoptivos”. Asume, el accionante, que acceder al régimen contributivo de salud es un derecho que el legislador está obligado a garantizar en cabeza de los padres del afiliado que no estén pensionados y dependan económicamente de este, argumentación que versa exclusivamente sobre suposiciones respecto de la interpretación de la norma y no sobre la inconstitucionalidad que pueda llegar a predicarse de ella.

Y en consecuencia, el cargo tampoco es suficiente dado que no surge una duda capaz de iniciar un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara toda norma legal y haga necesario un pronunciamiento por parte de esta Corporación, pues las argumentaciones se concentran en apreciaciones subjetivas con base en las cuales, los

derechos de los padres de crianza o padrastros quedan en un limbo jurídico en lo relativo a sus derechos a la seguridad social en salud en el régimen contributivo.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo formulado contra el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, tal como fue modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

[1] Oficio suscrito por Luis Carlos Vergel Hernández, recibido el 16 de febrero de 2018. Folios 87-94.

[2] Oficio suscrito por Jairo Parra Quijano, recibido el 16 de febrero de 2018, Folio 95. Remite concepto elaborado por Carlos Adolfo Prieto Monroy, obra a folios 96-106.

[3] Oficio firmado por Luz Karime Fernández Castillo, recibido el 7 de marzo de 2018. Folios 134-139.

[4] Oficio firmado por Diego Alejandro Urrego Escobar, recibido el 20 de junio de 2018. Folios 154-164.

[5] Oficio firmado por Marcela Ramírez Sepúlveda, recibido el 20 de junio de 2018. Folios 165-184.

[6] Oficio firmado por Esteban Jordan Sorzano, recibido el 23 de octubre de 2018. Folios 234-240.

[7] Oficio firmado por Segundo Alfonso Téllez Mosquera, recibido el 16 de febrero de 2018. Folios 107-111.

[8] Oficio suscrito por Jaime Cerón Coral, Secretario General, recibido el 20 de febrero de 2018, Folio 112. Remite concepto elaborado por Carlos Fradique-Méndez, obra a folios 113-133.

[9] Oficio firmado por Javier Alejandro Acevedo Guerrero, Clara Inés Tapias, Ernesto Rueda Puyana y Luis Mauricio Usuga Mendoza; recibido el 6 de abril de 2018. Folios 140-153.

[10] Oficio enviado por correo electrónico el 23 de octubre de 2018 y recibido en original el 28 de octubre de 2018, firmado por Ana Cecilia Santos Acevedo. Folios 244-263.

[11] Concepto suscrito por el señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez. Folios 265-272.

[12] Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencias C-055 de 2010 y C-634 de 1996.

[13] Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016.

[14] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001. En dicho fallo la Corte sistematizó la jurisprudencia existente sobre el tema de los requisitos de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad.

[15] Ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-1031 de 2002.

[16] Ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2017.

[17] Corte Constitucional; Sentencia C-494 de 2016.

[19] De acuerdo con lo proveído por esta Corporación, en Sentencia C-178 de 2014, el principio de igualdad atiende a diferentes dimensiones y su carácter es relacional. Respecto de las diferentes dimensiones la Corte estableció que “este principio es un mandato complejo en un Estado Social de Derecho. De acuerdo con el artículo 13 Superior, comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción

basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales”. Respecto de su carácter relacional “La Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatarse si (i) un tratamiento distinto entre iguales o (ii) un tratamiento igual entre desiguales es razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación”.

[20] Ver, Corte Constitucional, Sentencias: C-101 de 2011, C-626 de 2010, C-804 de 2009 y C- 381 de 2008, entre otras.

[21] Ver, entre otras, las Sentencias C-780 de 2003, C-1154 de 2005, C-891A y C-192 de 2006, C-240 de 2009, C-238 de 2012 y C-494 de 2016.

[22] Corte Constitucional; Sentencia C-494 de 2016.