

Sentencia C-263/14

NORMAS PARA PROTECCION DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL Y REGIMEN DE REPRESENTACION LEGAL DE INCAPACES EMANCIPADOS-Inhibición para emitir pronunciamiento de fondo

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

Cada una de las acusaciones planteadas por los actores tiene su fundamento en una comprensión que no se deriva del aparte demandado. En efecto, la interpretación de los actores que hace del dictamen pericial ordenado en el artículo 14 de la Ley 1306 de 2009 un requisito previo a la instauración de la tutela por las personas mentalmente discapacitadas, así como una prueba única en las tutelas que ellas instauren es inadmisibles y, por lo tanto, no sirve de sustento a las pretendidas violaciones de los derechos a acceder a la administración de justicia, al debido proceso, a la igualdad, ni a la alegada afectación de la acción de tutela. En las anotadas condiciones procede concluir que ninguno de los cargos formulados satisface el requisito de certeza que, precisamente, consiste en que la interpretación en la que los actores basen la solicitud de inconstitucionalidad pueda ser adscrita al contenido normativo de la disposición que se demanda, lo que, como se ha indicado, no ocurre en el presente caso, por lo cual la demanda carece de aptitud sustancial para dar lugar al juicio de constitucionalidad. La precedente conclusión encuentra refuerzo si se considera que el incumplimiento del requisito de certeza también implica la desatención de los requisitos de pertinencia y suficiencia, lo primero, porque con base en una interpretación que no cabe asignar al precepto censurado resulta inviable involucrar en el reparo los contenidos constitucionales que se dicen violados, quedando la cuestión en el ámbito legal que no logra ser trascendido y, lo segundo, debido a que, cuando lo anterior ocurre, no se le brindan al juez constitucional los elementos mínimos que le permitan emprender el estudio de constitucionalidad que se le pide, de manera que, no pudiéndose proceder al examen de fondo, se impone el fallo inhibitorio.

Referencia: expediente D-9899

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 14 (parcial) de la Ley 1306 de 2009, “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”

Actores:

André Daniel Núñez Donado y Héctor Gabriel Espinosa Parra

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos André Daniel Núñez Donado y Héctor Gabriel Espinosa Parra demandaron parcialmente el artículo 14 de la Ley 1306 de 2009, “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”.

Mediante Auto de veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso, con el propósito de impugnar o defender la exequibilidad de la disposición acusada.

Además, invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia- y a los decanos de las Facultades de Derecho de

las Universidades del Atlántico, Rosario, Externado de Colombia, Sergio Arboleda, del Sinú y Pontificia Javeriana, para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DEMANDADO

A continuación se transcribe el texto del artículo 14 de la Ley 1306 de 2009, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47371 de 5 de junio de 2009 y se subraya la expresión demandada.

Ley 1306 de 2009

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:

Capítulo I

Consideraciones Preliminares

(....)

ARTICULO 14. Acciones Populares y de Tutela: Toda persona está facultada para solicitar directamente o por intermedio de los defensores de familia o del Ministerio Público, cualquier medida judicial tendiente a favorecer la condición personal del que sufre discapacidad mental.

La Acción de Tutela tiene cabida cuando se trate de defender los derechos fundamentales de la persona con discapacidad, pero los jueces tomarán sus decisiones luego de haber escuchado a los peritos de la entidad designada por el Gobierno Nacional de conformidad

con lo dispuesto en artículo 16 de la presente Ley o a un profesional médico cuando éstos no existan en el lugar.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los demandantes estiman que la disposición objeto de censura constitucional, contenida en la Ley 1306 de 2009, “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”, contraviene lo dispuesto en los artículos 13, 29, 86 y 229 de la Constitución Política y los artículos 8° y 10° de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

2. Fundamentos de la demanda

Según los demandantes la preceptiva acusada vulnera la Constitución Política, porque establece cargas desiguales e injustificadas para la población discapacitada mental al momento de ejercer la acción de tutela, pues no permite que sea un mecanismo eficaz para la defensa de sus derechos.

Refieren que dicho aparte impone a los discapacitados mentales una condición desproporcionada para el acceso a la administración de justicia, pues los obliga a someterse a un peritaje médico en las acciones de tutela que presenten, en detrimento de su calidad de sujetos de especial protección constitucional. Así mismo, impide a la población discapacitada ser escuchada en libertad probatoria y condiciona al juez a un criterio extrajurídico que puede conducirlo al error.

IV. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista, y en cumplimiento de lo ordenado en Auto de veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), la Secretaría General de esta Corporación informó que, de acuerdo a las comunicaciones libradas, se recibieron los siguientes escritos de intervención:

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Luis Augusto Cangrejo Cobos, en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, presentó escrito en el que solicitó que se declare la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 1306 de 2009.

Sostiene que la norma acusada debe interpretarse de forma sistemática con los demás artículos de la Ley 1306 de 2009, pues el objeto de este cuerpo normativo, no es otro que el de establecer medidas y procedimientos que protejan a las personas con discapacidad mental, por lo que respecto a la acción de tutela se advierte que no solo la pueden presentar las autoridades públicas, allegados o guardadores de las personas discapacitadas, sino que “cualquier persona puede impetrar directamente cualquier medida judicial tendiente a favorecer la condición personal del que sufre discapacidad mental”. En tal virtud, disiente de la posición de los demandantes, según la cual la disposición acusada impide el acceso de las personas con discapacidad mental a la acción de tutela.

2. Ministerio de Salud y Protección Social

Carmen Elisa Jaramillo Espinosa, en condición de apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social, informó a la corporación que no presentaría escrito sobre las razones que justifican la constitucionalidad de la norma sometida a control, porque las mismas no son de competencia de dicha cartera.

3. Ministerio de Justicia y del Derecho

Ángela María Bautista Pérez, en condición de apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada. Considera que los cargos formulados devienen de una lectura descontextualizada del artículo 14 de la Ley 1306 de 2009, pues dicha normatividad 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”.

Advierte que el artículo 1° de la Ley 1306 de 2009 dispone que la directriz de interpretación y aplicación de dichas normas debe ser la protección de la persona con discapacidad mental y de sus derechos fundamentales y que el ejercicio de las guardas, consejerías y de los sistemas de administración patrimonial, tendrán como objetivo principal la rehabilitación y el bienestar del afectado.

Luego de analizar los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 16 de la Ley 1306 de 2009 concluyó que la disposición acusada tiene relación directa con dichas normas y que, por lo tanto, juntas conforman una proposición jurídica completa, la cual debió ser demandada en su totalidad.

Indica que los cargos planteados desconocen que la disposición acusada tiene por objeto desarrollar y cumplir los artículos 1503 y 1504 del Código Civil, atinentes a la presunción de capacidad e incapacidad absoluta, así como los artículos 396 y 586 del Código General del Proceso, referentes a la inhabilitación y rehabilitación de la persona con discapacidad mental relativa y a la interdicción y rehabilitación de la persona con discapacidad mental absoluta.

Afirma que el ordenamiento jurídico, en materia de discapacidad mental, prevé que el juez debe informarse de la posición de los profesionales de la salud mental en los casos en que estén de por medio los derechos de las personas discapacitadas mentales, de forma tal que pueda tomar las determinaciones que resulten objetivamente adecuadas, necesarias y proporcionadas para el estado mental de los sujetos.

Seguidamente destaca que, en armonía con los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 del Código General del Proceso, se advierte que las personas naturales inhabilitadas o interdictas por discapacidad mental relativa o absoluta pueden ser parte en procesos judiciales incluyendo el procedimiento judicial de tutela de los derechos fundamentales, a través del defensor de familia, de su representante legal, de su curador ad litem o de un agente oficioso.

Así mismo, refiere que de la lectura del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 y de su integración con las normas previamente comentadas se tiene que la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante.

De conformidad con lo expuesto, señala que el contenido normativo de la Ley 1306 es coherente con los deberes constitucionales del Estado consagrados en el inciso final del artículo 13 y en el artículo 47 de la Constitución Política. De igual manera, considera que la disposición acusada se ajusta a la jurisprudencia que en esta materia ha proferido la Corte Constitucional.

Finalmente, afirma que el artículo 14 de la Ley 1439 de 2009 no vulnera el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad mental, sino que, por el contrario, lo hace efectivo, al establecer un trato diferenciado más favorable, pues garantiza que el juez debe informarse sobre la situación médica del tutelante.

Manifiesta que tampoco se vulnera la libertad probatoria, pues de la norma acusada no se desprende que el dictamen de médicos o de peritos sobre la discapacidad del accionante sea la única prueba que se va a tener en cuenta para decidir la acción de tutela, por cuanto todo el acervo probatorio debe ser apreciado conforme a las reglas de la sana crítica y dentro del marco de autonomía que la Constitución le reconoce a los jueces de la república

4. Juan Diego Buitrago Galindo

El ciudadano Juan Diego Buitrago Galindo, interviene en la presente causa con el fin de solicitar la declaración de constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 1306 de 2009. En primer lugar, manifiesta que las personas en condición de discapacidad mental son sujetos de especial protección constitucional y, por lo tanto, requieren de acciones afirmativas por parte del Estado.

En segundo lugar, refiere que la norma acusada, a diferencia de lo que sostienen los demandantes, desarrolla el artículo 13 de la Constitución Política, pues exige que el Estado disponga de un perito para la acciones de tutela presentadas por personas con discapacidad mental, lo anterior en cumplimiento del mandato constitucional que establece para el Estado la obligación de adoptar medidas a favor de los grupos marginados o discriminados, entre los cuales se encuentran las personas con discapacidad mental.

En tercer lugar, sostiene que el artículo 14 de la Ley 1306 de 2009 no limita la libertad probatoria, toda vez que la prueba en cuestión es valorada por el juez, de conformidad con la sana crítica. Así mismo, considera que la disposición acusada no impide el acceso a la administración de justicia de las personas con discapacidad mental, pues no establece que la actuación del perito sea requisito para la procedencia de la acción de tutela.

5. Universidad Sergio Arboleda

Carlos Parra Dussan, Director del Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad Sergio Arboleda, interviene en el trámite de la acción, mediante la presentación de un escrito en el que solicita a la Corporación declarar inexecutable la disposición acusada.

Refiere que la Ley 1306 de 2009 refuerza la tradición civilista-romana, según la cual la principal preocupación del régimen de la capacidad jurídica es el manejo del patrimonio y la conservación de la seguridad del negocio jurídico, lo que es contrario a lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, cuyas prioridades son: (i) la realización de los derechos humanos, (ii) la vida autónoma e independiente, (iii) la igualdad, (iv) la inclusión social y (v) la plena participación pública y política.

De igual manera, advierte que la normatividad acusada no se ajusta al modelo de Estado Social de Derecho que consagra la Constitución Política, porque impide el acceso a la administración de justicia de las personas con discapacidad mental, toda vez que sujeta la decisión del juez de tutela al concepto que presente el perito o el médico en cada caso.

Sostiene que el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política se divide en seis elementos: (i) el principio general de la igualdad, (ii) la prohibición de discriminación, (iii) el deber del Estado de promover condiciones para que la igualdad sea efectiva, (iv) la posibilidad de conceder ventajas a personas discriminadas, (v) la protección a personas en condiciones de debilidad manifiesta y, finalmente, (vi) la sanción por abusos y maltratos contra personas en circunstancias de debilidad.

En ese orden de ideas, considera que el artículo 14 de la Ley 1306 de 2009 es inconstitucional en la medida que restringe el derecho fundamental de las personas con discapacidad mental al acceso a la administración de justicia, al supeditar la decisión del juez de tutela al criterio de un perito o médico.

6. Universidad del Rosario

Juan Enrique Medina Pabón, Profesor de Derecho Civil de la Universidad del Rosario solicita a la Corporación que declare executable la disposición demandada. Indica que el artículo 4 de la Ley 1306 de 2009 se limita a establecer el requisito de prueba en un proceso determinado que, no por ser especial, escapa a la necesidad de regulación de la prueba por parte del legislador.

Sostiene que dicha regla se limita a exigir la práctica de una prueba, imprescindible, teniendo en cuenta (i) la condición de los sujetos respecto de los cuales recae el proceso y (ii) la finalidad de proteger al individuo y sus derechos.

Así pues, estima que la disposición acusada consagra una exigencia probatoria que es esencial para que el juez de tutela tome una decisión acertada y consiste en que debe apoyarse en un perito que le informe sobre las condiciones particulares de la persona que adolece de una patología mental, ello con el fin de que su decisión este acorde con la situación del individuo. Lo anterior no implica un trato discriminatorio para con la persona discapacitada, sin que, por el contrario, lo que pretende es reconocer sus diferencias y que, por consiguiente, el juez tome una medida ajustada a su condición.

7. Universidad Externado de Colombia

Ranfer Molina Morales, interviene en representación de la Universidad Externado de Colombia, mediante un escrito en el que solicita a la Corporación declarar exequible el artículo demandado. Indica que los derechos fundamentales de las personas con discapacidad mental, a los que hace referencia la Ley 1306 de 2009, no son los derechos que de manera general se predicen de cualquier ser humano por el hecho de ser tal, sino aquellos derechos especiales que tienen los mentalmente discapacitados, dada su condición particular.

Señala que los demandantes le confieren a la disposición acusada un alcance que no tiene, pues creen que impone a las personas con discapacidad mental un requisito o condición adicional a los exigidos a la generalidad de las personas para hacer valer sus derechos. Afirma que en absoluto la exigencia de escuchar la opinión de un perito es un requisito que se exige en procesos donde se trate de favorecer o proteger la condición personal del que padece discapacidad mental.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5675 de 12 de noviembre de 2013, solicita a la Corte Constitucional que declare exequible el aparte demandado del artículo 14 de la Ley 1306 de 2009. Para resolver el problema jurídico planteado la Vista Fiscal desarrolla tres puntos: “i) el alcance de la norma demandada de

cara al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia; ii) el alcance del debido proceso y el aspecto probatorio en las acciones de tutela; y iii) el presunto trato desigual que implica la necesidad de escuchar un peritaje médico en el procedimiento de tutela para los discapacitados mentales.”

Según el Jefe del Ministerio Público, “es claro que la norma demandada no logra impedir el acto de accionar el aparato jurisdiccional, pues en ninguna parte del texto acusado se ha establecido que la peritación médica funja como un requisito previo a la tutela o para la admisibilidad de la acción. Al contrario, vista la norma, se lee claramente que la prueba médica es necesaria para la decisión de la tutela. Por lo anterior, no se hace ni siquiera necesario estudiar si para las personas discapacitadas mentales existe una eventual restricción al componente de mero acceso del derecho referido”.

De igual modo, destaca que “la exigencia de una pericia médica en un proceso de tutela relativo a un discapacitado mental, en lugar de coartar su derecho a la administración de justicia, lo maximiza, porque permite lograr varios objetivos iusconstitucionalmente relevantes como son permitir al juez de tutela conocer médicamente la situación de la persona involucrada en la acción, la posible pertinencia de las órdenes que deberían adoptarse, o inclusive coadyuvar a descubrir si la acción de tutela está siendo utilizada en forma abusiva por los representantes oficiosos o legales del discapacitado”.

Añade que, “en general, un parte médico es una prueba que permite un alto grado de acercamiento a la verdad real, en aspectos que prima facie son desconocidos por el juez. Si se ha partido de la premisa que el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia no es un asunto meramente formal (la posibilidad de acceder a un fallo), sino que conlleva la necesidad de arribar a un pronunciamiento materialmente justo, las medidas que permitan conocer la realidad más cercanamente poseen un alto grado de pertinencia constitucional.” Para el procurador “la necesidad de la prueba cuestionada se realza al considerar que la naturaleza sumaria de la acción de tutela no es óbice para que en algunas ocasiones un amparo pueda denegarse por falta de pruebas”.

Según la vista fiscal “el establecimiento de una prueba médica que permita al juez acercarse a la realidad que falla, se constituye en una auténtica medida de prudencia, una medida de protección para la población discapacitada, una garantía que pretende evitar

precisamente que un juez deba denegar un amparo necesario, que se eviten órdenes innecesarias o inclusive perjudiciales para los derechos del discapacitado mental”.

De otro lado, considera que “los demandantes han errado en la interpretación de la norma efectuada, pues al parecer creen que la referida peritación se constituye en un medio convictivo ad substantiam actus o en una prueba ad probationem, para demostrar la capacidad mental del discapacitado, es decir, que la realización de la prueba lleva consigo el establecimiento de una tarifa legal para su valoración final y que responde a un solo fin procesal. Nada más alejado de la realidad, pues al observar la norma se advierte que el deber del juez es escuchar la pericia, aspecto tan amplio que no circunscribe el objeto o telos de la misma, y que no condiciona su valor probatorio, en el entendido que no puede ser tomada como la única apta o infalible para arribar al convencimiento de las circunstancias materiales del caso concreto. Como el legislador no condicionó una tarifa legal férrea ni un objeto único de la prueba, se estima que la medida funge como un medio necesario de acercamiento del juez a la realidad mediante un elemento técnicamente idóneo, lo cual a la postre es una auténtica medida de protección del discapacitado mental”.

Sostiene que “aunque no se puede desconocer que en toda prueba hay posibilidad de errores, tal circunstancia ineludible de la vida no es suficiente para considerar que el establecimiento de la pericia en comento es inconstitucional, pues en abstracto, los referidos errores pueden estar presentes en todo tipo de pruebas, inclusive en las presentadas por las partes; sin embargo tal realidad no es fundamento para que las pruebas sean excluidas de los procedimientos judiciales, sino que al contrario, aún conociendo dicha eventualidad, la presencia de pruebas suficientes es un bien porque mejora el acercamiento del fallador a la verdad real.”

Estima que “la exigencia que efectúa el Legislador de contar con una prueba importantísima, como lo es un parte médico, pero sin condicionar su valoración final, resulta ser una auténtica medida de protección para el discapacitado y, en ninguna medida, un menoscabo de sus derechos. No se puede perder de vista que el juez no es médico, y la concurrencia interdisciplinaria en el trámite de la tutela puede ser determinante para establecer si la acción fue interpuesta realmente para proteger un discapacitado; o si en caso de haberla interpuesto personalmente entiende el acto que realiza; o bien, para

sopesar la viabilidad médica de las medidas solicitadas; e inclusive, para el descubrimiento de posibles acciones incoadas en razón de la representación legal o de la agencia oficiosa y, que puedan implicar pretensiones inconvenientes de cara a la titularidad de los derechos fundamentales del discapacitado en atención a las circunstancias médicas particulares del caso.”

Respecto a la vulneración del derecho al debido proceso, el Jefe del Ministerio Público señala que “no es posible considerar como una contravención a la naturaleza sumaria de la tutela, la adopción de medidas tendientes a la prudencia jurídica y que permitan al juez constitucional el conocimiento real de la situación que define en el juicio de amparo”. Sin embargo, “cosa distinta será considerar, para cada caso concreto, si la referida prueba puede convertirse en un factor de denegación de justicia, pues tal consideración sólo puede ser desplegada por cada juez en concreto, quien deberá adoptar las medidas necesarias para armonizar los derechos fundamentales en cada evento.”

Para el Ministerio Público no existe un tratamiento discriminatorio en la medida acusada, pues al comparar la diferencia de tratos entre la población discapacitada mental y el resto de las personas, se encuentra que la misma acaece como una concreción de la necesidad de proteger a la población discapacitada, precisamente en orden a su condición médica. Por ello, a pesar de la aparente odiosidad de la medida, esta implica una regulación legítima para la protección de derechos fundamentales con el fin de evitar injusticias nacidas en la falta de conocimiento de la realidad médica por parte del juez que falla las tutelas de tal grupo social.

El Procurador General de la Nación considera “que la prueba prevista por el Legislador se torna especialmente relevante para garantizar el derecho a la igualdad. Teniendo en cuenta que el juez constitucional no es perito galeno, se hace necesario conferirle los elementos fácticos indispensables para que pueda realizar las distinciones médicas necesarias en cada caso concreto. Nótese que si se omitiera la existencia de la referida prueba, podría el juez de tutela conferir tratamientos iguales a las situaciones concretas que impliquen una diferencia médica sustancial o viceversa. Por lo anterior, el cargo formulado, en lugar de ser un verdadero ataque de inexequibilidad, resulta ser un auténtico coadyuvante de la necesidad constitucional de la medida adoptada”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Según lo establecido en el artículo 241-4 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia.

La Ley 1306 de 2009, “por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de representación legal de incapaces emancipados”, en su artículo 14 se refiere a las acciones populares y también a la de tutela, para establecer que esta última sirve a la defensa de los derechos fundamentales de la persona con discapacidad y, a reglón seguido, añade: “pero los jueces tomarán sus decisiones luego de haber escuchado a los peritos de la entidad designada por el Gobierno Nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la presente ley o a un profesional médico cuando estos no existan en el lugar”.

Los ciudadanos André Daniel Núñez Donado y Héctor Gabriel Espinosa Parra demandaron el segmento literalmente transcrito, por estimarlo violatorio de los artículos 86, 13 y 29 de la Constitución, así como de los artículos 8º y 10º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, respectivamente, se refieren al derecho a contar con un recurso efectivo para la protección de los derechos fundamentales ante los tribunales nacionales y al derecho de toda persona a ser oída, en condiciones de igualdad, por un tribunal independiente e imparcial, cuando se trate de la determinación de sus derechos y obligaciones o del examen de cualquier acusación en materia penal.

Los demandantes estiman que el aparte acusado “relativiza la eficacia de la tutela, como mecanismo de protección de los derechos de las personas con discapacidad (i), establece “una condición desproporcionada para el acceso a la justicia, en la medida en que restringe la libertad probatoria” (ii), desconoce el debido proceso en la acción de tutela (iii) vulnera el derecho a la igualdad (iv) y limita el acceso a la administración de justicia “a la población en estado de vulnerabilidad” (v).

Al concretar sus acusaciones, los actores señalan que la preceptiva cuestionada viola el principio de libertad probatoria, “porque condiciona el acceso y el contenido de las decisiones de los jueces de tutela a los peritos médicos”, lo que, a su juicio, conduce a que

para el juez únicamente serán admisibles “las pruebas periciales o en su defecto las presentadas por el médico”, por lo cual el fallador “no tomará en cuenta las pruebas presentadas por la persona con discapacidad”.

Agregan que se desconoce el derecho a la igualdad por no tratar en las mismas condiciones “a las personas con discapacidad” y “a las personas que no tengan algún tipo de discapacidad”, e indican que también resulta vulnerado el derecho a acceder a la administración de justicia, pues a las personas con discapacidad se les impide presentar la acción de tutela sin la previa revisión de los peritos médicos, carga que no se le impone a las personas que no tienen ninguna discapacidad, quienes pueden acudir a la tutela “sin la necesidad de peritos médicos”, fuera de lo cual las pruebas que presenten “serán tomadas como válidas para acceder a este medio judicial de protección de los derechos fundamentales”.

De conformidad con estos planteamientos, las acusaciones pueden ser catalogadas en tres grupos, a saber: las que apuntan a demostrar que, en el caso de las personas discapacitadas, resulta afectada la acción de tutela, en cuanto mecanismo protector de los derechos fundamentales, las que tienen que ver con la posible violación al derecho a la igualdad y las atinentes al presunto desconocimiento de los derechos a acceder a la justicia y al debido proceso.

En varias de las intervenciones allegadas al proceso se llama la atención acerca de que el alcance que los actores le confieren a la preceptiva demandada no corresponde a una interpretación razonablemente derivada de la regulación censurada y como quiera que, de ser así, se desconocería el requisito de certeza que deben cumplir los cargos de inconstitucionalidad, es menester comprobar si la hermenéutica del texto sometido a juicio autoriza o no las conclusiones extraídas por los demandantes, pues de esa definición dependen la aptitud de la demanda y la decisión que finalmente deba tomarse.

3. La preceptiva demandada y las acusaciones por violación de los derechos a acceder a la justicia y al debido proceso

En relación con el acceso a la administración de justicia y con el debido proceso, los actores señalan que la disposición tachada de inconstitucional restringe a las personas discapacitadas el derecho a presentar acciones de tutela y condiciona las decisiones que el

juez adopte respecto de sus derechos fundamentales, lo primero, porque se requeriría la previa evaluación de los peritos para acudir después al mecanismo de protección previsto en el artículo 86 de la Carta y, lo segundo, porque la prueba pericial establecida sería la única que debería tener en cuenta el fallador, lo cual condicionaría el sentido de la decisión en perjuicio del solicitante de la protección, cuyas pruebas no serían apreciadas en el respectivo proceso.

Al contrastar estas acusaciones con el contenido del aparte censurado, la Corte encuentra que el artículo 14 de la Ley 1306 de 2009 se limita a imponerle a los jueces escuchar a los peritos de la entidad designada por el gobierno nacional, lo que de ninguna manera significa que se haya fijado un requisito adicional para la instauración de acciones de tutela y menos aun que la satisfacción previa de ese pretendido requisito se exija únicamente cuando los peticionarios de la protección que ofrece la tutela sean personas con discapacidad.

En efecto, el precepto acusado no establece con precisión la oportunidad en que deba surtirse la prueba y, en contra de lo aseverado por los libelistas, mas bien permite deducir que los mencionados peritos han de ser escuchados en el proceso ya en curso, pero eso sí antes de adoptar las decisiones, a fin de asegurar que ese dictamen pericial sea tenido en cuenta por el juez, luego el desconocimiento del acceso a la administración de justicia derivado de la imposición de una condición anterior a la presentación de la tutela no es tesis que pueda mantenerse.

En cuanto se refiere a la obligación de tener el dictamen pericial emitido por la entidad designada por el gobierno nacional como prueba única y a tal punto excluyente que privaría al a quien solicita la protección tutelar de toda posibilidad de allegar sus propias pruebas o que impondría al juez no tenerlas en cuenta si el demandante en tutela las ha presentado, nada hay en el artículo parcialmente acusado que así lo indique, pues su sentido definitivamente carece del carácter prohibitivo que le endilgan los demandantes y no cabe sostener que formula una excepción, eventos ambos en los cuales, en virtud del vínculo de lo regulado con los derechos fundamentales, se impone la regulación expresa que directamente prohíba o excepcione y queda descartada la previsión implícita que, en realidad, tampoco es deducible de la regulación que en esta ocasión es objeto de cuestionamiento.

Lo que la preceptiva demandada impone al juez de tutela es escuchar a los peritos de la entidad designada por el gobierno nacional antes de tomar sus decisiones, mas de allí no se desprende que a la persona discapacitada que actué como solicitante de la protección, el precepto le vede o le impida presentar y solicitar sus pruebas e, incluso, controvertir el dictamen pericial ordenado, situación que lleva a desvirtuar la otra parte de la acusación, ya que si el peticionario de la tutela también en este caso tiene el derecho a allegar, pedir y controvertir pruebas, el juez no tendrá ante sí solo el dictamen pericial comentado y contará con más elementos probatorios para forjar su juicio que, por lo demás, podrá nutrirse de pruebas que él puede decretar oficiosamente y siempre con miras a la protección de los derechos constitucionales fundamentales.

No hay, entonces, en la preceptiva demandada elementos que avalen la afirmación de los actores, según la cual la parte demanda del artículo 14 de la Ley 1306 de 2009 instaure una tarifa legal contraria a la libertad probatoria que, según su criterio, por obra de lo acusado, desaparecería con injustificada e irrazonable afectación de las personas discapacitadas y de la especial protección que constitucionalmente se les dispensa.

4. Las acusaciones por violación del derecho a la igualdad

La especial protección que la Constitución ordena a favor de las personas con discapacidad pone en contacto el alegato referente al acceso a la administración de justicia con la acusación que los demandantes formulan por violación del derecho a la igualdad, ya que, a su juicio, el supuesto carácter restrictivo de la regulación contenida en el segmento demandado, implica tratar a las personas con discapacidad de una manera diferente a como se trata a las demás personas, distinción que se concreta en que, de una parte, “las personas que no tienen ninguna discapacidad” pueden impetrar “acciones de tutela sin necesidad de peritos médicos” y, de la otra, tratándose de cualquier persona, sus pruebas serán tomadas “como válidas” para acceder a la acción de tutela, mientras que “no serán tomadas en cuenta las pruebas de las personas que presenten discapacidad”, derivándose de todo esto el desconocimiento de la especial protección que la Carta dispone.

A propósito de la censura por violación del derecho a la igualdad, procede reiterar que los demandantes parten de un presupuesto que no es viable sostener con fundamento en la preceptiva sometida a su cuestionamiento, en la medida en que esa regulación no implica

restricción del acceso de las personas con discapacidad a la acción de tutela, dado que, de conformidad con lo precedentemente expuesto, la prueba pericial a la que alude el artículo 14 de la Ley 1306 de 2009 no es un requisito que daba cumplirse antes de la instauración de una acción de este tipo y que condicione su presentación.

De lo indicado se sigue que mal puede concluirse en que se impone a los discapacitados una carga de la que se libera al resto de las personas, por cuanto toda persona, sea discapacitada o no, tiene a su disposición la acción de tutela para la protección de los derechos constitucionales fundamentales, sin que la exigencia de determinada prueba pueda oponérsele a modo de obstáculo a la posibilidad de acudir al mecanismo contemplado en el artículo 86 superior.

En este contexto pierden toda su relevancia las inquietudes planteadas por los actores, quienes preguntan que sucedería si el médico profesional o el perito “no da el aval para que el juez acepte la acción de tutela” y si en tal caso, a falta de esta acción tendría que crearse un nuevo mecanismo judicial destinado a la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

Ante lo anterior cabe insistir en que la misión del perito no es dar o negar un aval para la eventual presentación de la acción de tutela, sino emitir su dictamen acerca de la situación de la persona discapacitada en la oportunidad que se le proporcione dentro del proceso y antes de decidirlo, es decir, con posterioridad al momento en que se entabla la acción, que así está disponible tanto para el discapacitado, como para quien no lo es, sin que, por lo tanto, se deba pensar en la inutilidad de la tutela o en la creación de un nuevo mecanismo judicial de uso exclusivo por las personas con discapacidad.

El otro flanco que sirve de sustento a la alegada vulneración del derecho a la igualdad lo hacen consistir los actores en que las personas con discapacidad y los jueces deberán atenerse a la prueba establecida en la disposición demandada, porque no se podrá aportar ni decretar ninguna otra, limitación que, en cambio, no se impone a los no discapacitados, quienes pueden presentar o pedir cualquier prueba y beneficiarse de la actividad probatoria del juez y de su libre apreciación del conjunto de pruebas allegadas al proceso.

De nuevo la Corte se ve precisada a reiterar que la lectura de los demandantes no encuentra soporte en el aparte cuestionado, pues la especial referencia al dictamen pericial

que él contiene no equivale a la prohibición de la solicitud o de la práctica de otras pruebas, luego no existe el escenario en el que pueda contraponerse la restricción a una prueba única que afectaría a los discapacitados, a la entera plenitud del debate probatorio del que solo gozarían los no discapacitados, ya que tanto unos como otros tienen a su alcance la posibilidad de pedir y controvertir pruebas y, por lo que respecta al juez, las condiciones del peticionario de la tutela no inciden en su facultad oficiosa que siempre mantiene en los procesos de tutela.

No hay, entonces, lugar a preguntar que sucedería en caso de que el médico o perito brinde un concepto equivocado, porque esta inquietud encuentra su origen en la convicción errónea de que, por erigirse el dictamen pericial en prueba única, no habría manera de superar sus eventuales falencias e inexorablemente el juez tendría que decidir con base en un dictamen sustraído de la controversia y de su apreciación a la luz de otras pruebas, lo que, se repite carece de asidero en el artículo 14 de la Ley 1306 de 2009.

Una perspectiva final de posible desconocimiento del derecho a la igualdad es planteada por los actores al insistir en que se debe tratar en las mismas condiciones “a las personas con discapacidad” y “a las personas que no tengan algún tipo de discapacidad”, bajo el supuesto de que las personas con discapacidad son “autosuficientes en el 80% de sus acciones y tanto así como para presentar acciones de tutela”, de lo que surgiría que, en su caso, no es válido prever la recepción de una prueba específica, pues, en cambio, se impondría un tratamiento igual al que se le otorgue a cualquier persona.

No tiene la Corte los elementos que le permitan avalar o controvertir el porcentaje en que los actores fijan la autosuficiencia de los discapacitados, ni puede adoptar una conclusión general acerca de la aptitud de estas personas para impetrar por sí mismas la acción de tutela y para asumir las cargas que el respectivo proceso implica, pero la Corporación advierte que, tratándose de la discapacidad, son varios sus grados y distintas sus causas, como que la Ley 1306 de 2005 se ocupa de dictar “normas para la protección de las personas con discapacidad mental” y también de “establecer el régimen de representación legal de incapaces emancipados”, quedando cobijada por la esta ley toda persona con discapacidad mental “o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad”, según prescribe su artículo primero.

Así las cosas, a la eventual inconstitucionalidad no se llega por el camino de afirmar que el dictamen médico o pericial es requisito previo a la presentación de la acción de tutela solo exigible, además, a los discapacitados, o que tal dictamen se erige en prueba única y excluyente cuando la acción es promovida por la persona discapacitada y no en los restantes casos.

Importa destacar que en la demanda hay otra faceta que apunta hacia el juez de tutela, aspecto este último sobre el que hacen énfasis los demandantes, para fundar sus planteamientos encaminados a demostrar una posible afectación de la acción de tutela como mecanismo protector de los derechos constitucionales fundamentales, acusaciones cuya aptitud pasa ahora la Corte pasa a examinar.

5. Las acusaciones por afectación de la acción de tutela

Los actores sostienen que la acción prevista en el artículo 86 de la Constitución habría sido sometida a una especie de regulación limitadora de los derechos de la persona con discapacidad y relativizada en su alcance, debido a la afectación de la libertad probatoria y de las facultades del juez encargado de impartirle trámite a la acción de tutela.

Lo atinente a la regulación restrictiva del mecanismo previsto en el artículo 86 de la Constitución lo derivan los demandantes de su comprensión del artículo 14 de la Ley 1306 de 2009 que les lleva a sostener que el dictamen pericial es requisito previo e inexcusable para la presentación de las acciones de tutela por los discapacitados y que esa prueba pericial es la única que puede obrar dentro del proceso, entendimiento este que, por haber sido desvirtuado, tampoco puede ser aceptado como sustento de una limitación de la acción de tutela, que no logra ser impactada en el sentido esgrimido en la demanda y por una disposición cuyo objeto está lejos de regular la acción de tutela o de introducir cambios a su configuración constitucional.

6. Conclusión

Conforme se observa, cada una de las acusaciones planteadas por los actores tiene su fundamento en una comprensión que no se deriva del aparte demandado. En efecto, la interpretación de los actores que hace del dictamen pericial ordenado en el artículo 14 de la Ley 1306 de 2009 un requisito previo a la instauración de la tutela por las personas

mentalmente discapacitadas, así como una prueba única en las tutelas que ellas instauren es inadmisibles y, por lo tanto, no sirve de sustento a las pretendidas violaciones de los derechos a acceder a la administración de justicia, al debido proceso, a la igualdad, ni a la alegada afectación de la acción de tutela.

En las anotadas condiciones procede concluir que ninguno de los cargos formulados satisface el requisito de certeza que, precisamente, consiste en que la interpretación en la que los actores basen la solicitud de inconstitucionalidad pueda ser adscrita al contenido normativo de la disposición que se demanda, lo que, como se ha indicado, no ocurre en el presente caso, por lo cual la demanda carece de aptitud sustancial para dar lugar al juicio de constitucionalidad.

La precedente conclusión encuentra refuerzo si se considera que el incumplimiento del requisito de certeza también implica la desatención de los requisitos de pertinencia y suficiencia, lo primero, porque con base en una interpretación que no cabe asignar al precepto censurado resulta inviable involucrar en el reparo los contenidos constitucionales que se dicen violados, quedando la cuestión en el ámbito legal que no logra ser trascendido y, lo segundo, debido a que, cuando lo anterior ocurre, no se le brindan al juez constitucional los elementos mínimos que le permitan emprender el estudio de constitucionalidad que se le pide, de manera que, no pudiéndose proceder al examen de fondo, se impone el fallo inhibitorio.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de 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 sobre el aparte normativo acusado del artículo 14 de la Ley 1306 de 2009, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-263/14.

Referencia: Expediente D- 9899

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 (parcial) de la Ley 1306 de 2009, “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”.

Demandantes: André Daniel Núñez Donado y Héctor Gabriel Espinoza Parra

Magistrado Ponente:

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Con el debido respeto por la decisión de la Corte, considero necesario formular Aclaración de voto, por las razones que a continuación expongo:

1. Comparto la decisión proferida por la Sala Plena, al declararse inhibida para proferir un fallo de mérito en relación con el aparte demandado del artículo 14 de la Ley 1306 de 2009, “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” por cuanto a partir de un juicioso análisis de la demanda, resultaba evidente su ineptitud insalvable para activar el mecanismo de control constitucional, no pudiendo la Corte pronunciarse de fondo.
2. Resultaba evidente la falta de certeza y suficiencia en los cargos, ya que la interpretación que los demandantes dieron al apartado acusado, resulta contrario a la estructura y redacción de la norma, más aún cuando se considera en conjunto con el resto del texto de la Ley 1306 de 2009. En tal virtud, lo pertinente, en un caso como el presente, en que la demanda presenta falencias que hacen imposible su estudio y que dan lugar a una decisión inhibitoria, debe ser adelantar el examen de admisibilidad con el rigor

necesario para inadmitirla en su momento, evitando así el desgaste del aparato jurisdiccional.

3. Frente a la inhibición considero que, por regla general, cuando se admita una demanda de constitucionalidad, que ponga en marcha el procedimiento de análisis constitucional, debe culminar con una decisión de fondo sobre el asunto. Esta premisa parte del principio pro actione, múltiples veces reconocido por la jurisprudencia de esta Corte[1] y que “obliga a no proceder con excesivo rigor al examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda, prefiriendo una decisión de fondo antes de la inhibitoria, pues esta última podría restringir el derecho de participación ciudadana y frustrar el acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte”[2].

3. Aunado a esto, se encuentra el carácter público de la acción de inconstitucionalidad que, por esa misma naturaleza, no debe precisar el cumplimiento de requisitos técnicos especiales. Lo contrario, esto es, obrar con escrupuloso apego a los requisitos de procedibilidad, que esta Corte ha desarrollado por vía de su jurisprudencia, significaría una restricción al acceso a la justicia y en última instancia una denegación de la misma.

4. Así, la carga argumentativa exigida al demandante debe obedecer a un estándar de razonabilidad, de tal manera que no resulte tan gravosa como para impedir el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia con respecto a esta acción en particular. El Estado está en la obligación de garantizar el acceso a la justicia de toda persona, como mecanismo para la realización de otros derechos y la participación activa en la sociedad democrática. Esto genera una obligación erga omnes de protección, entendiendo por ello la existencia de recursos judiciales adecuados y efectivos. Adecuados en cuanto a la existencia de un recurso determinado en el ordenamiento, encaminado a proteger en concreto la situación jurídica infringida, pero además eficaz en cuanto es capaz de producir el resultado para el cual fue concebido. [3]

5. En Colombia, la acción pública de inconstitucionalidad existe en el ordenamiento jurídico y está disponible para que cualquier ciudadano solicite a la Corte Constitucional que se pronuncie sobre la constitucionalidad de ley determinada, cumpliendo con el requisito del recurso adecuado para esa situación en concreto. Sin embargo, la interpretación que se le ha dado a los requisitos desarrollados por la jurisprudencia constitucional sobre los

estándares del cargo está derivando en una práctica que impide la efectividad del recurso por generar obstáculos al ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Si bien el recurso existe, no puede cumplir el objetivo para el cual fue creado en cuanto contiene unos requisitos que impiden que cualquier ciudadano acuda a este para lograr la evaluación de constitucionalidad de una norma determinada.

Dejo, pues, expuestas las razones que me llevaron a aclarar el voto con respecto a la decisión adoptada por la Corporación en el asunto de referencia.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

[1] Ver entre las más recientes: C-630 de 2011, C-688 de 2011, C-052 de 2012, C-607 de 2012, C-609 de 2012 de 2012, C-781 de 2012/12, C-892 de 2012/12, C-895 de 2012, C-909 de 2012, C-098 de 2013 y C-306 de 2013.

[2] Sentencia C-372 de 2009

[3] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. 26 de junio de 1987. Cfr. Corte IDH. Caso Osorio Rivera vs. Perú. 26 de noviembre de 2013.