Sentencia C-405/16

REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Exequibilidad de la expresión "por escrito" frente a solicitud del servicio de esterilización quirúrgica

Para esta Corte es claro que el Legislador con la expedición de esta norma: i) garantizó el ejercicio de los derechos a la autonomía, a la salud sexual y reproductiva y al consentimiento informado, estableciendo como regla general la exigencia de una solicitud por escrito. Y a su vez ii) ponderó tal exigencia frente a los derechos de las personas que no pueden o no saben escribir, obligando a las autoridades encargadas a ofrecer ajustes razonables para la consecución de la solicitud y el consentimiento informado y cualificado por parte de estas personas. La Sala Plena concluye que la expresión demandada del artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 –"por escrito"– es constitucional, ya que ese requisito se erige como una forma de garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las personas, así como del consentimiento libre e informado. Así mismo, para esta Corte la expresión acusada no admite la interpretación dada por los demandantes, pues ella desconoce que el Legislador previó la forma en que las autoridades de salud deben actuar para garantizar la efectividad del derecho de petición a las personas que no dominan el lenguaje escrito. En otras palabras, contrario a lo afirmado por los accionantes, la expresión acusada, que por regla general exige la solicitud por escrito para la práctica de la vasectomía o la ligadura de trompas de forma gratuita, es constitucionalmente válida ya que i) hace parte del proceso de formación del consentimiento informado y cualificado, y ii) no impide que las personas que no saben o no pueden escribir ejerzan sus derechos de petición ni los sexuales y reproductivos, ni mucho menos exonera a las autoridades encargadas de la recepción de estas solicitudes, como quiera que la propia Ley autoriza a los prestadores del servicio de salud a realizar los ajustes razonables necesarios para garantizar los derechos de quienes no saben o no pueden leer ni escribir (artículo 5º).

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Indicación precisa del objeto demandado, el concepto de violación y la razón por la cual la Corte Constitucional es competente

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

suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA IGUALDAD-Jurisprudencia constitucional

IGUALDAD O DESIGUALDAD-Alcance

Hablar de igualdad o desigualdad, sólo tiene sentido en la medida en que se determine un patrón de equiparación, se identifique a los sujetos a comparar, se diga frente a qué derecho o interés se debe predicar la igualdad y se elabore con suficiencia las razones por las que no hay una justificación para la diferencia de trato.

REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Norma plantea formalidad en presentación de solicitud mas no prohibición en acceso al servicio quirúrgico de anticoncepción para quien no tiene facultades de lectoescritura/REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Norma permite que personas con limitaciones de lectoescritura expresen su voluntad en la solicitud escrita como en el consentimiento informado

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

DERECHO DE PETICION-Importancia en el Estado Social de Derecho/DERECHO DE PETICION-Exigencias constitucionales y legales para su radicación

DERECHO DE PETICION-Consagración normativa

DERECHO DE PETICION-Fundamental/DERECHO DE PETICION-Aplicación inmediata/DERECHO DE PETICION-Ejercicio ante autoridades públicas o ante particulares/DERECHO DE PETICION-Carácter instrumental

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial/DERECHO DE PETICION-Resolución pronta y oportuna

DERECHO DE PETICION ANTE PARTICULARES-Situaciones específicas

DERECHO DE PETICION-Formalidades en la presentación de solicitudes

DERECHO DE PETICION-Presentación de solicitudes respetuosas

EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICION-Jurisprudencia constitucional

DERECHO DE PETICION-Presentación regulada a través de la Ley 1755 de 2015

EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICION-No exige formalidades más allá de las establecidas en la Constitución y la Ley

La Corte concluye: (i) se deduce que la protección de los derechos fundamentales en ningún caso puede depender de que las personas puedan o sepan escribir, ya que ello constituiría una barrera injustificada para el acceso a las garantías constitucionales. Ese precisamente es uno de los fundamentos que hacen viable las diversas formas de presentación de peticiones protegidas por la Constitución. (ii) Por lo anterior, es claro que la Constitución impone obligaciones al Legislador y a las autoridades estatales de, por un lado, justificar de manera razonable la exigencia de requisitos o formalidades que se establezcan en ese sentido (por escrito); y por otro, armonizar tales requisitos o formalidades para que las personas que no tengan capacidades de lectoescritura puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, a través de ajustes y/o medidas razonables. (iii) Así mismo se entiende que el Legislador, gracias la cláusula general de competencia para hacer las leyes, puede establecer ciertos requisitos y formalidades para el ejercicio del derecho de petición y sus variables, tales como la exigencia de que se presente por escrito. Con todo, esa libertad de configuración está enmarcada dentro el respeto por los postulados constitucionales (razonabilidad), motivo por el cual tales regulaciones deben prever mecanismos de ajustes razonables para que no se excluya a ningún sector poblacional. De ello, dependerá en gran medida la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma que eventualmente se revise.

EJERCICIO DEL DERECHO A LA PARTICIPACION A TRAVES DE VEEDURIAS CIUDADANAS-Jurisprudencia constitucional

CONSENTIMIENTO INFORMADO-Intervenciones de la salud

En conclusión puede indicarse que: (i) el consentimiento informado en el ámbito de las intervenciones de la salud materializa importantes postulados constitucionales como el principio de autonomía, el derecho a la información y el derecho a la salud, entre otros. Pese a ello, este mandato no es absoluto y debe ponderarse con otros principios como el de beneficencia, que prevalece en situaciones excepcionales. (ii) El consentimiento informado debe ser libre, es decir, voluntario y sin que medie ninguna interferencia indebida o coacción; e informado, en el sentido de que la información provista debe ser suficiente, oportuna, completa, accesible, fidedigna y oficiosa. (iii) En algunos casos y debido al grado de complejidad e invasión del procedimiento médico a realizar, se requiere de un consentimiento informado cualificado. Bajo este criterio, la información suministrada al paciente para tomar su decisión se encuentra directamente relacionada con la complejidad del procedimiento y, por ello, éste tiene mayor capacidad de decisión sobre su cuerpo en relación a la intervención quirúrgica anticonceptiva. Así mismo, en estos escenarios se deben exigir ciertas formalidades para que dicho consentimiento sea válido, tales como que se dé por escrito y que sea persistente. Lo anterior, con miras a reforzar las garantías de autonomía, información y salud del paciente.

CONSENTIMIENTO INFORMADO-Hace parte del derecho a recibir información y del derecho a la autonomía que se encuentran reconocidos por la Constitución/CONSENTIMIENTO INFORMADO-Carácter de principio autónomo que además materializa otros principios constitucionales/CONSENTIMIENTO INFORMADO-Constituye elemento determinante para la protección de derechos

CONSENTIMIENTO INFORMADO-Desarrollo jurisprudencial en el ámbito del acto médico

DERECHO A LA AUTONOMIA PERSONAL-Facultad del paciente de asumir o declinar un tratamiento de salud

DERECHO AL CONSENTIMIENTO INFORMADO EN INTERVENCIONES SANITARIAS-Indispensable para proteger la integridad personal

CONSENTIMIENTO PREVIO E INFORMADO DEL PACIENTE-Se requiere para todo tratamiento aún el más elemental

CONSENTIMIENTO INFORMADO-Características

CONSENTIMIENTO INFORMADO-Información es determinante para garantizar el derecho a la autonomía del paciente/DERECHO A LA AUTONOMIA DEL PACIENTE-Doble connotación

PRINCIPIO DE AUTONOMIA Y CONSENTIMIENTO INFORMADO-No tienen carácter absoluto

CONSENTIMIENTO INFORMADO EN LA SALUD-Situaciones excepcionales de exigencia

Las situaciones excepcionales en las que la exigencia del consentimiento informado en el ámbito de la salud es menos estricta o se prescinde de ella totalmente son: (i) cuando se presenta una emergencia, y en especial si el paciente se encuentra inconsciente o particularmente alterado o se encuentra en grave riesgo de muerte; (ii) cuando el rechazo de una intervención médica puede tener efectos negativos no sólo sobre el paciente sino también frente a terceros; (iii) cuando el paciente es menor de edad, caso en el cual el consentimiento sustituto de los padres tiene ciertos límites; (iv) cuando el paciente se encuentra en alguna situación de discapacidad mental que descarta que tenga la autonomía necesaria para consentir el tratamiento.

CONSENTIMIENTO INFORMADO CUALIFICADO-Naturaleza o la intensidad de la intervención en la salud

CONSENTIMIENTO INFORMADO-Nivel de información necesario para intervención sanitaria

El nivel de información necesario para una intervención sanitaria dependerá de: (i) el carácter más o menos invasivo del tratamiento, (ii) el grado de aceptación u homologación clínica del mismo o su carácter experimental, (iii) la dificultad en su realización y las probabilidades de éxito, (iv) la urgencia, (v) el grado de afectación de derechos e intereses personales del paciente, (vi) la afectación de derechos de terceros de no realizarse la intervención médica, (vii) la existencia de otras alternativas que produzcan resultados iguales o comparables, y las características de éstas y, (viii) la capacidad de comprensión del sujeto acerca de los efectos directos y colaterales del tratamiento sobre su persona

RELACION ENTRE GRADO DE CUALIFICACION DEL CONSENTIMIENTO INFORMADO Y ALCANCE DE LA AUTONOMIA DEL PACIENTE-Reconocimiento jurisprudencial/EJERCICIO DE LA AUTONOMIA DEL PACIENTE-Depende de la naturaleza misma de la intervención sanitaria

CONSENTIMIENTO INFORMADO CUALIFICADO-Formalidades que se requieren en ciertos casos

CONSENTIMIENTO INFORMADO EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS-Hace parte del derecho de acceso a la información

CONSENTIMIENTO INFORMADO EN INTERVENCIONES MEDICAS-No se refiere a la mera aceptación del paciente a una intervención o tratamiento sanitario/CONSENTIMIENTO INFORMADO EN INTERVENCIONES MEDICAS-Proceso de comunicación entre paciente y profesional de la salud

CONSENTIMIENTO INFORMADO-Requisitos esenciales en el ámbito del acceso a la información en materia reproductiva según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CONSENTIMIENTO INFORMADO-Debe garantizar una decisión voluntaria y suficientemente informada/CONSENTIMIENTO INFORMADO-Protege el derecho del paciente a participar en decisiones médicas e impone obligaciones a prestadores del servicio de salud

PROCEDIMIENTO DE ANTICONCEPCION QUIRURGICA DE ESTERILIZACION-Deber de informar sobre riesgos y beneficios

REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Solicitud escrita y su relación con el consentimiento informado y cualificado

LEY SOBRE REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Hace parte de la política pública en materia de derechos sexuales y reproductivos

VASECTOMIA-Objetivo

LIGADURA DE TROMPAS-Objetivo

LEY SOBRE REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-No se propone como mecanismo de esterilización forzada/PROHIBICION DE ESTERILIZACIONES FORZADAS-

Cualquier medida encaminada a promover o practicar la esterilización forzada es ilegal e inconstitucional según sentencia C-182 de 2016/PROCEDIMIENTOS DE ESTERILIZACION-Realización debe estar antecedida de una decisión libre, informada, consiente, voluntaria y sin presiones

SOLICITUD ESCRITA Y CONSENTIMIENTO INFORMADO CUALIFICADO EN PROCEDIMIENTOS DE ESTERILIZACION-Relación directa e inescindible debido a que la vasectomía y ligadura de trompas son métodos invasivos que requieren plena conciencia de las personas

REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Solicitud escrita se presenta en ejercicio del derecho de petición/REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Alcance de la norma frente al derecho de petición

En primer lugar ha de indicarse que la Ley 1755 de 2015, específicamente su artículo 13, establece que toda actuación iniciada ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición. Para esta Sala es evidente que las entidades ante quienes se puede presentar la solicitud de anticoncepción quirúrgica son o actúan como autoridades, incluso en el evento de ser entes privados, ya que prestan el servicio público de salud. Por tanto, bajo la premisa del artículo 13 referido, la solicitud de que trata el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010, se enmarca dentro del contenido del derecho de petición. En segundo lugar, el mismo artículo 13 de la Ley 1755 de 2015 en su literal d) señala que mediante el ejercicio del derecho de petición se podrá solicitar la prestación de un servicio. La práctica de la vasectomía o de la ligadura de trompas de Falopio ofrecida de manera gratuita en virtud de la Ley 1412 de 2010, es un servicio de salud. Razón por la cual, también se puede deducir que con su solicitud se ejerce el derecho de petición. Ahora bien y en tercer lugar, es claro que la Ley 1755 de 2015 regula de forma general el ejercicio del derecho de petición, lo cual no obsta para que el Legislador pueda establecer que determinados tipos de solicitudes tengan requisitos y trámites especializados.

REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Carácter especial de la solicitud escrita

Para esta Sala Plena la petición regulada en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 tiene un carácter especializado debido a que se trata de una solicitud de intervención quirúrgica que no sólo implica el ejercicio del derecho de petición, sino además de los derechos a la autonomía, a la salud sexual y reproductiva y a la información (consentimiento libre e informado) de las personas que, a través de este mecanismo, buscan acceder a una forma de anticoncepción definitiva. Adicional a ello es importante recalcar que esta petición es especializada debido a que hace parte del proceso de formación del consentimiento informado cualificado que se requiere para el tipo de procedimientos médicos regulados en la Ley en cuestión, según se pudo establecer a partir de la normatividad y jurisprudencia en la materia, y de los antecedentes legislativos arriba destacados. Aunado a lo anterior, debido a que la solicitud acusada no sólo implica el ejercicio del derecho de petición, sino además de otras garantías fundamentales, no es de recibo la interpretación presentada por la intervención de PAIIS. Como se indicó la naturaleza especializada de este derecho de petición permite que se exijan requisitos diferentes que atiendan a las finalidades y objetivos del mismo. En este caso se trata de una solicitud de intervención médica por lo que es necesario que la misma sea por escrito, pero bajo ningún supuesto se requiere fundamentación ni explicación de las razones por las cuales las personas quieren acceder a la anticoncepción definitiva. En suma, la solicitud de que trata el artículo 4º de le Ley 1412 de 2010 es una forma especializada de ejercicio del derecho de petición, debido a que implica el desarrollo de otros derechos como la autonomía, la salud sexual y reproductiva y la información. Así mismo, hace parte del proceso de formación del consentimiento informado cualificado que se requiere para la práctica del procedimiento médico de anticoncepción quirúrgica y, por tanto, tiene exigencias y condiciones especiales, lo cual está constitucionalmente amparado (libertad de configuración legislativa).

REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Solicitud escrita no vulnera el derecho de petición

REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Solicitud escrita para la práctica de anticoncepción quirúrgica es una medida legislativa razonable y proporcional

La solicitud escrita que se requiere por regla general para la práctica de la anticoncepción

quirúrgica, es una medida legislativa razonable y proporcional, ya que i) el fin buscado por el legislador es el de promover la progenitura responsable y la protección de los derechos sexuales y reproductivos de los colombianos, en los términos del artículo 42 de la Carta Política. ii) Tal fin es legítimo y está dentro del ámbito de configuración que tiene el legislador en materia de regulación en salud. iii) El medio empleado es también legítimo, como quiera que el Legislador puede definir en qué casos las condiciones para el ejercicio del derecho de petición está condicionado a un tipo de formalidad, y en este caso ese derecho está íntimamente ligado a la obtención de un consentimiento informado y cualificado. iv) La relación existente entre el medio escogido y el fin buscado es adecuada, pues la solicitud por escrito permite salvaguardar los derechos a la autonomía personal, a la salud y a la información, entre otros.

REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Procedimiento para la práctica

Esta Sala estima pertinente recordar que después de este análisis de constitucionalidad, el procedimiento para la práctica gratuita de la vasectomía o ligadura de trompas, según la Ley 1412 de 2010, es el siguiente: i) cualquier persona que desee la intervención quirúrgica deberá realizar una solicitud por escrito a la entidad de salud del sistema de seguridad social al que se encuentre inscrita. Una vez hecha la solicitud, ii) los médicos encargados de realizar la operación deben informar al paciente la naturaleza, implicaciones, beneficios y efectos sobre la salud de la práctica, así como las alternativas de utilización de otros métodos anticonceptivos no quirúrgicos, para que éste preste su consentimiento informado y cualificado. iii) Cuando las personas tengan limitaciones de lectoescritura, las EPS del régimen contributivo o subsidiado, y/o las IPS públicas o privadas, deberán ofrecer al paciente medios alternativos para expresar su voluntad tanto para la solicitud escrita como para el consentimiento informado. iv) Cumplidos esos requisitos los pacientes serán sometidos a la referida cirugía. v) Las personas que se someten a estas prácticas quirúrgicas tendrán derecho a recibir incapacidad laboral, en los términos y condiciones dispuestas por el médico tratante, garantizando la recuperación en la salud del paciente.

REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Improcedencia de declarar constitucionalidad condicionada al no admitir la expresión acusada interpretación contraria

REALIZACION GRATUITA Y PROMOCION DE LIGADURAS O VASECTOMIA COMO FORMAS PARA FOMENTAR LA PATERNIDAD Y MATERNIDAD RESPONSABLE-Consentimiento informado y cualificado

De la lectura sistemática de la norma se extrae claramente que si bien existe una regla general para la presentación de la solicitud (por escrito), la misma Ley efectúa una armonización de tal formalidad con los principios y derechos constitucionales de las personas que carecen de habilidades de lectoescritura. De esta manera es clara la inclusión de alternativas que lejos de limitar la aplicación de la Ley, la amplían. En esa medida, el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 debe leerse de forma sistemática y armónica al ordenamiento jurídico constitucional, y en especial con el artículo 5º ibídem, que regula el consentimiento informado y cualificado y los ajustes razonables que deben proveer las IPS y EPS a fin de recibir y tramitar todas solicitudes de las personas que no pueden o no saben escribir, con lo que el aparte demandado no comporta restricción alguna para ellas. Sin que se admita interpretación legal diferente.

Referencia: expediente D-11203

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º (parcial) de la Ley 1412 de 2010, "Por medio de la cual se autoriza la realización de forma gratuita y se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio como formas para fomentar la paternidad y maternidad responsable"

Demandantes: Beatriz Eugenia Peñuela López y Carlos Eduardo Rey Lancheros

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., tres (3) de Agosto de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, quien la preside, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado,

Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, Beatriz Eugenia Peñuela López y Carlos Eduardo Rey Lancheros presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra la expresión "por escrito" del artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 "Por medio de la cual se autoriza la realización de forma gratuita y se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio como formas para fomentar la paternidad y maternidad responsable", por considerar que vulnera los artículos 2º, 13, 16 y 23 de la Constitución y, por integración al bloque de constitucionalidad, el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La demanda fue admitida mediante auto del 8 de febrero de 2016, providencia en la que además se ordenó: i) comunicar a las autoridades pertinentes; ii) invitar a diferentes organizaciones para que, si lo consideraban adecuado, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente demandada; iii) fijar en lista la norma acusada para garantizar la intervención ciudadana; y iv) correr traslado al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010, y se subraya la expresión objeto de demanda de inconstitucionalidad:

"LEY 1412 DE 2010

(octubre 19)

Por medio de la cual se autoriza la realización de forma gratuita y se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio como formas para fomentar la paternidad y la maternidad responsable.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

"Artículo 4°. Solicitud Escrita. Las personas que quieran realizarse esas prácticas quirúrgicas deberán solicitarlo por escrito a la respectiva entidad".

III. LA DEMANDA

Los ciudadanos señalan que el aparte demandado, que exige que la solicitud para acceder a la anticoncepción quirúrgica definitiva de la Ley 1412 de 2010 debe realizarse por escrito, viola los artículos 2º, 13, 16 y 23 de la Constitución y, "por integración al bloque de constitucionalidad", el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Después de realizar una breve introducción en la que se resalta la importancia de la Ley 1412 de 2010 como desarrollo del artículo 42 Superior y del derecho de toda persona a decidir sobre su capacidad reproductiva, los demandantes señalan que el aparte acusado viola el artículo 2º de la Constitución (fines del Estado), ya que el Legislador desconoció sus mandatos "al fabricar una norma inconstitucional". Explican que exigir una solicitud escrita para acceder a la anticoncepción quirúrgica, es una manera de limitar los derechos a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y de petición, sin que medie una justificación constitucionalmente aceptable.

Para justificar este cargo, realizan sucintamente un test de igualdad, a partir del cual concluyen que: i) la norma sólo permite a las personas con "facultades de lectoescritura solicitar la intervención médica anticonceptiva"; ii) "no hay razón fáctica que justifique impedirle a la población evidentemente discriminada, al no saberse comunicar escribiendo,

la posibilidad de solicitar de otra forma la realización quirúrgica"; y iii) "no media justificación constitucional alguna que permita el tratamiento desigual"[2]. Así pues, consideran que el requisito de solicitud escrita genera una discriminación injustificada en contra de quienes no pueden escribir.

Por otro lado, los accionantes estiman que la formalidad acusada también vulnera el artículo 16 Superior (derecho al libre desarrollo de la personalidad), al impedir a un grupo de personas tomar una decisión sobre las aspiraciones legítimas de su vida. Así mismo, al desconocer la obligación del Estado de "brindar las condiciones para su ejercicio disponiendo de mecanismos jurídicos que doten de condiciones similares o que hagan sus veces para unas y otras personas independientemente de sus capacidades comunicativas, pues la diferencia de trato ante la ley basada exclusivamente en tal motivo [capacidades comunicativas], implica la negación de la validez de la opción de vida tomada, que se deriva directamente de su derecho de autodeterminación"[3].

De otra parte, respecto del artículo 23 de la Constitución (derecho de petición), los demandantes afirman que "la disposición referida limita de manera grave y torna severamente inconstitucional el ejercicio del derecho de petición para todas aquellas personas que no tienen la capacidad intelectiva para formular una solicitud en dicho sentido [por escrito]"[4]. Lo anterior, es particularmente grave debido a que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha entendido el derecho de petición como presupuesto para la protección de otros derechos, en este caso los sexuales y reproductivos.

Explican que "la única condición de la Constitución para el ejercicio del derecho de petición es el deber de hacerse y presentarse en términos respetuosos"[5]. En esa medida, la regla que se impone con la norma acusada resulta "una medida restrictiva del derecho", en tanto "anularía la posibilidad de presentar peticiones verbales siendo que no fue objeto de expresa prohibición constitucional"[6].

Para soportar esta afirmación citan en particular la sentencia T-098 de 1994, mediante la cual la Corte establece que "la Constitución no restringe el ejercicio del derecho a presentar peticiones respetuosas a la autoridad a una forma o modalidad determinadas (CP art. 23). El Legislador tampoco está facultado para limitar exclusivamente el ejercicio de este derecho a la presentación por escrito de las peticiones, máxime en un país en el que todavía una

parte de la población es analfabeta"[7]. Aunado a lo anterior, los accionantes resaltan los artículos 5º, 13 y 15 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que permiten peticiones "verbales, escritas o por cualquier otro medio"[8].

Para concluir, los accionantes plantean que el requisito acusado (por escrito) va en contravía del objetivo de la ley, que busca "promover la progenitura responsable de la pareja (…) con el fin de facilitar el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, al regular el acceso de todos los hombres y mujeres mayores de edad a la anticoncepción quirúrgica como método de planificación y reducción de embarazos no deseados que inciden negativamente en la provisión de servicios sociales por parte del Estado y en el goce efectivo de los derechos de los niños (…)"[9].

Así mismo, reiteran el alcance del derecho a la autodeterminación reproductiva que "reconoce, respeta y garantiza la facultad de las personas de decidir libremente sobre la posibilidad de procrear o no, cuándo y con qué frecuencia". Por tanto solicitan que se declare la inconstitucionalidad del aparte demandado.

IV. INTERVENCIONES

1. Ramiro Cubillos Velandia[10]

El ciudadano Ramiro Cubillos Velandia solicita que se declare la INCONSTITUCIONALIDAD de la expresión acusada. En primer lugar, señala que no existe cosa juzgada frente a la sentencia C-625 de 2010, que declaró infundada una objeción presidencial presentada en contra del proyecto de ley, que luego derivó en la norma parcialmente demandada en esta ocasión (L. 1412/10).

En segundo lugar, manifiesta que mediante sentencia C-468 de 2011, la Corte analizó la necesidad de saber leer y escribir para la obtención de la licencia de conducción. El interviniente resalta de esa sentencia, especialmente, las altas cifras sobre analfabetismo vigentes en esa época (2011), para establecer que debido a la situación de marginalidad y exclusión de muchas personas en Colombia es necesario realizar un juicio de proporcionalidad y razonabilidad sobre el requerimiento demandado. Explica que el presente es un caso diferente, ya que no existe una justificación para la medida, como sí

sucedió con el alfabetismo como criterio para otorgar la licencia de conducción, por ser dicha actividad peligrosa para la comunidad.

En tercer lugar, argumenta que en este caso la exigencia de una solicitud por escrito resulta "desproporcionada e irrazonable", por cuanto "conlleva la negación del ejercicio del derecho para el analfabeta, es decir, se le impide de forma desmedida y desproporcionada ejercer sus derechos y por ello inconstitucional (sic)"[11].

2. Ministerio de Salud y Protección Social[12]

La apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social solicita que se declare la INCONSTITUCIONALIDAD de la expresión demandada "en tanto, resulta discriminatoria vulnerando (sic) el derecho a la igualdad y los derechos sexuales y reproductivos de las personas con discapacidad, en situación de pobreza o analfabetas"[13].

El Ministerio explica que la Ley 1412 de 2010, desarrolla el artículo 42 Superior, que instituye la obligación en cabeza de la ley de reglamentar la progenitura responsable; en concordancia con los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la igualdad. No obstante, precisa que este tipo de normas "deben ser interpretadas de acuerdo a los precedentes jurisprudenciales, convenios internacionales ratificados por Colombia, y bajo las políticas públicas"[14].

Al respecto resalta que "existen diferentes formas para poder contar con el consentimiento de las personas que soliciten procedimientos quirúrgicos, los cuales no requieren exigencias adicionales, es así como a través de la historia clínica y el consentimiento informado, puede quedar de manifiesto tal intencionalidad del paciente; por tanto, desde este punto de vista la totalidad de la norma no reviste de utilidad alguna en tanto, las personas que quieran acceder al procedimiento reglado por la Ley 1412 de 2010, lo pueden realizar a través de mecanismos ya normados"[18].

En particular se refiere a que el sistema de salud cuenta con formas institucionalizadas para garantizar a todas las personas una información completa, veraz y oportuna acerca del procedimiento médico a realizar[19], sin importar si tales sujetos tienen alguna situación de discapacidad o analfabetismo.

Después del anterior análisis, el Ministerio considera que la norma contiene una disposición aparentemente neutra, ya que asume que toda la población en Colombia puede leer y escribir; sin embargo, desconoce las particularidades de ciertos grupos poblacionales. Por tanto "refleja una forma de discriminación indirecta, que al ser neutra, en su aplicación puede llegar a generar efectos perjudiciales en grupos tradicionalmente excluidos, como son las personas con discapacidad, las personas en situación de pobreza o analfabetas, que se concreta en la imposibilidad de poder acceder a los procedimientos clínicos contenidos en la Ley 1412 de 2010, al no poder cumplir con el requisito establecido por la misma norma"[20].

3. Asociación Probienestar de la Familia, Profamilia[21]

Profamilia, a través de su Directora Ejecutiva, solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la expresión "por escrito", en el sentido de que la misma se adapte a la "necesidad de permitir y contar con ajustes razonables para que las personas que no puedan darse a entender por medios escritos puedan acceder al servicio, expresar su voluntad y expresar su consentimiento informado de forma libre e idónea, en iguales condiciones que las demás"[22].

Para sustentar su solicitud, Profamilia propone abordar la demanda desde dos perspectivas: (a) La interpretación que puede darse al aparte demandado, y (b) la práctica desde la prestación del servicio de esterilización quirúrgica y la expresión "por escrito".

(a) Para desarrollar la primera idea, la entidad explica los diversos métodos de interpretación que pueden usarse. Así indica que desde una lectura literal y lógica de la norma, la misma permite entender que "el Legislador está limitando los procedimientos de anticoncepción quirúrgica únicamente a aquellas personas que pueden expresar su voluntad por escrito". Precisa que ésta es la perspectiva desde la cual es vista la norma por parte de los demandantes.

Desde una interpretación sistémica se requiere acudir a todas aquellas normas que regulan la forma de expresión del consentimiento informado para procedimientos médicos. En este punto, Profamilia cita diversos artículos de las leyes 23 de 1981, 982 de 2006[23] y 1618 de 2013[24]; las sentencias C-032 de 1991, T-477 de 1995 y T-850 de 2002 de esta Corte[25]; y la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad". A

partir de esos referentes normativos y jurisprudenciales, señala que las entidades prestadoras de los servicios de salud están obligadas a aplicar ajustes razonables para que las personas puedan otorgar su consentimiento informado de acuerdo a sus propias condiciones, como requisito para todas las intervenciones médicas.

A su vez afirma que, desde esta perspectiva, debe tenerse en cuenta que para el caso de los procedimientos quirúrgicos anticonceptivos se trata de un consentimiento informado cualificado, por lo cual es natural que se exijan ciertas formalidades –como la solicitud por escrito–. Lo anterior, ya que es un tratamiento de carácter altamente invasivo y puede llegar a afectar los derechos fundamentales y la capacidad de compresión de la persona sometida a éste.

En cuanto a la interpretación teleológica, sostiene que el espíritu de la norma busca abarcar a todas las personas, inclusive aquellas en situación de discapacidad o con limitaciones de lectoescritura, para que puedan acceder de forma gratuita a los procedimientos de esterilización quirúrgica definitiva en ella consagrados. En efecto –resalta– que el artículo 5º de la norma "crea la obligación para las IPS de contar con mecanismos alternativos y/o ajustes razonables para poder cumplir a cabalidad el requisito de solicitud y consentimiento informado cualificado"[26]. Así mismo indica que, como regla general, la norma instituye la solicitud por escrito ya que con ello garantiza el carácter voluntario, libre y personal del procedimiento y la suficiencia en la información brindada a los pacientes, lo que no implica desprotección para las personas destinatarias del referido artículo 5º de la Ley.

(b) Ahora bien frente al segundo punto propuesto, Profamilia relata su experiencia como prestadora del servicio de esterilización quirúrgica. Indica que ha suministrado el servicio a un gran número de personas mediante la provisión de ajustes razonables para todas aquellas que no pueden expresar su consentimiento informado cualificado de forma escrita. En ese sentido, ejemplifica algunos ajustes razonables como explicaciones y asentimientos verbales o por terceros autorizados por ley (consentimiento asistido), o a través de lenguaje de señas y otros.

A partir de las consideraciones previas, Profamilia concluye que "la formalidad característica del consentimiento cualificado no implica necesariamente que éste se debe

limitar a medios escritos. E incluso si así lo hiciera, la normatividad colombiana y la misma ley 1412 crea obligaciones para las entidades e instituciones del sistema de salud para la realización de ajustes y modificaciones razonables que permitan la garantía y el acceso a los servicios de salud a las personas con discapacidad, o personas mayores o con bajos niveles de escolaridad"[27].

4. Instituto de Bienestar Familiar, ICBF[28]

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica intervino a nombre del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF para solicitar que se declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la expresión acusada "en el entendido que las EPS y las IPS, deberán garantizar un método alternativo para expresar su voluntad y garantizar la prestación del servicio"[29].

El ICBF, primero, afirma que los derechos sexuales y reproductivos reconocen y protegen la facultad de las personas de decidir libremente sobre su propia sexualidad –los primeros–, y su capacidad de procrear –los segundos–, estableciendo obligaciones de diversa índole para que se exprese sin condicionamientos la voluntad y la autodeterminación de hombres y mujeres en ese ámbito de la vida.

Como segundo punto, el Instituto recuerda la importancia del derecho de petición como vehículo para la protección de otros derechos ciudadanos y reitera que la Constitución y la Ley estatutaria que regula este derecho (L.1755/15) sólo establecen como requisito para su ejercicio la comunicación respetuosa. Es decir, en Colombia se permiten las peticiones escritas, verbales y/o por cualquier otro medio, las cuales deberán ser resueltas por las autoridades, quienes deben "proveerse los mecanismos idóneos y de fácil acceso para la recepción, atención y resolución de las mismas"[30].

En cuanto a la norma demandada –como tercer punto– explica que tanto en los ámbitos legales como jurisprudenciales nuestro ordenamiento jurídico ha consagrado "acciones afirmativas a favor de colectivos con capacidades especiales o en condición de vulnerabilidad, permitiéndoles que obtengan un trato preferente que equilibre las asimetrías que les genera dicha condición, máxime cuando el Estado puede ser el lugar donde se encuentren obstáculos para el ejercicio pleno de sus derechos"[31]. De este modo, hace referencia a diferentes marcos legales que establecen mecanismos y facilidades para garantizar la accesibilidad de personas con dificultades de lectoescritura,

así como el reconocimiento de los derechos de personas en situación de discapacidad y su protección bajo la cláusula de igualdad[32].

En este sentido, el Instituto también narra algunos apartes de la exposición de motivos de la Ley 1412 de 2010, con el fin de resaltar que el Legislador discutió conscientemente la forma escrita de la solicitud, ya que si bien la misma constituye una limitante para quienes, por diversos motivos, no pueden comunicarse por escrito; esta exigencia es necesaria y razonable en aras de garantizar la obtención de un consentimiento verdaderamente informado y cualificado, debido a la agresividad del procedimiento quirúrgico de esterilización. No obstante lo anterior en dicha exposición se ponderaron los derechos de estas personas y, por ello, se estableció la obligación para las IPS y EPS de garantizar medios alternativos para que quienes tengan limitaciones de lectoescritura puedan expresar libre y conscientemente su voluntad.

5. Daniela Estefanía González Rico[34]

Daniela Estefanía González Rico interviene para solicitar que se declare la INHIBICIÓN por ineptitud sustantiva de la demanda, debido a que la misma no cumple el requisito de suficiencia. Ello pues el aparte demandado –según su criterio– debió ser leído en concordancia con el artículo 5º de la misma ley que complementa su alcance. En efecto allí se impone la obligación a las IPS y EPS de ofrecer a los pacientes medios alternativos para expresar su voluntad tanto para la solicitud escrita como para el consentimiento informado.

De otro modo, la interviniente considera que la solicitud escrita referida en el artículo demandado, puede equipararse al derecho de petición, ya que la Ley 1755 de 2015[35] prevé que ese derecho puede ser usado para pedir la prestación de un servicio, lo cual encuadra en el presente caso. Por ello, estima que las normas que regulan el derecho de petición son aplicables, y al hacer una lectura concordante de las mismas se invalidan los cargos de la demanda por violación de los artículos 16 y 23 de la Constitución.

6. Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario[36]

El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, actuando mediante su Coordinador y dos de sus miembros activos, solicitan que se declare la EXEQUIBILIDAD del

aparte acusado.

Para defender la constitucionalidad de la norma, los intervinientes inicialmente destacan que la Ley 1412 de 2010 "corresponde a un desarrollo legal de suprema trascendencia", pues a partir de esta Ley los derechos sexuales y reproductivos "tienen una manifestación tangible"[37]. Para sustentar lo anterior refieren varios pronunciamientos de esta Corte[38] y parte de la normativa internacional en la materia[39]. Así mismo, resaltan que si bien la titularidad del derecho a la autonomía o autodeterminación reproductiva está en cabeza de las parejas, éste tiene una particular importancia en el caso de las mujeres, ya que "es en sus cuerpos en donde tiene lugar la gestación"[40]. Por lo tanto, si la mujer considera que la operación quirúrgica es lo más conveniente para ella, debe poder elegirla.

De otra parte, los intervinientes resaltan que esta Corte ha reiterado la necesidad de interpretar las normas a partir del principio de integridad y coherencia en el razonamiento[41]. En esa medida recalcan que el artículo 4º de la Ley debe ser leído integralmente con el fin de analizar su efecto útil. Así, indican que la Ley 1412 de 2010 ofrece varias herramientas para que las personas con algún tipo de discapacidad o limitación de lectoescritura expresen su voluntad y consentimiento. Específicamente citan los artículos 5º y 6º de la Ley, referentes al consentimiento informado y a las personas en situación de discapacidad mental. Por lo tanto, consideran que la norma cumple la obligación de brindar alternativas para quienes, por diversos motivos, no pueden realizar la solicitud por escrito.

Manifiestan que la solicitud por escrito para este tipo de procedimientos, como regla general, es una garantía de conocimiento para el paciente, lo cual "no supone un impedimento ni una vulneración a los derechos sexuales y reproductivos, puesto que no se le está negando al usuario de ninguna manera el acceso al procedimiento médico quirúrgico". Indican que la regla general admite los referidos mecanismos de protección para personas en situaciones especiales.

Por último, advierten sobre los peligros de una declaratoria de inexequibilidad, pues consideran que sustraer la regla general, que busca garantizar de una forma cierta el consentimiento informado, generaría inseguridad jurídica, sustraería un mecanismo de protección de los pacientes y pondría en peligro la garantía del cumplimiento de los

requisitos médicos para la realización de un procedimiento anticonceptivo definitivo.

7. Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social, PAIIS[42]

El Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS), en una extensa intervención, solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del aparte acusado "siempre y cuando se entienda que, cuando la persona interesada lo requiera, deben implementarse los ajustes razonables que permitan que la solicitud se haga por medios diferentes al escrito"[43].

De igual forma solicita: i) exhortar al Ministerio de Salud para que cree un política pública sobre salud sexual y reproductiva con enfoque de discapacidad; ii) instar al Ministerio de Salud a crear un protocolo para la implementación de ajustes razonables en el acceso a los servicios de salud; y iii) ordenar al Ministerio de Salud crear un protocolo para la toma de decisiones con apoyo, en el ámbito de salud para las personas en situación de discapacidad.

En su intervención el Programa aborda diversos temas relacionados con la presente demanda que van desde un recuento histórico sobre los modelos de atención a la discapacidad, pasan por la diferenciación entre la solicitud y el derecho de petición, y llegan a la enumeración de algunos de los ajustes razonables aplicables en estos casos, todo lo cual será reseñado a continuación.

En efecto, inicialmente PAIIS realiza un acápite para mostrar cómo "a lo largo de la historia, la forma de entender la discapacidad ha generado exclusión y discriminación hacia esa población"[44]. Así, hace una recapitulación acerca de los tres modelos predominantes, usados para el tratamiento de la población con discapacidad: i) el de prescindencia, ii) el médico-rehabilitador y iii) el social.

A partir de doctrina[45], los intervinientes exponen que, en primer lugar, el modelo de prescindencia entiende que la discapacidad es "un castigo divino por algún pecado" y que la persona que la padece es "innecesaria e improductiva"; por tanto los sistemas bajo esta influencia sustraen la capacidad jurídica de estas personas y las segregan en instituciones que no desarrollan sus potenciales. En segundo lugar, el modelo médico-rehabilitador se caracteriza por destacar las causas médicas de la "discapacidad" y, en esa medida, la

entiende como una enfermedad que requiere tratamiento; por esta razón, se centra en la rehabilitación para que la persona pueda integrarse a la sociedad "normal". Jurídicamente bajo este modelo también se sustrae la capacidad legal de la persona. Los intervinientes manifiestan que para estos dos modelos la discapacidad es una característica de la persona, que es definida en los términos de sus limitaciones[46].

Por oposición, se explica que el modelo social entiende la discapacidad como un producto de las barreras que existen en ciertos entornos y que no son compatibles con la diversidad funcional de la población en situación de discapacidad. Por ello, bajo este influjo, se propende por eliminar las barreras que impiden el goce efectivo de los derechos de esa población. Se indica que este modelo es el materializado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)[47].

Por lo anterior, PAIIS sostiene que el control de constitucionalidad que realiza la Corte cuando estén involucrados los derechos de las personas en situación de discapacidad, debe hacerse dentro del marco del modelo social, debido a que es éste el plasmado en la CDPD, que hace parte del bloque de constitucionalidad[48].

De otra parte, los intervinientes plantean que no es preciso equiparar la solicitud escrita del artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 al derecho de petición ya que esas figuras –según PAIIS– tienen una naturaleza diferente, por las siguientes razones:

i) Advierten que el artículo 16 de la Ley 1437 de 2011 exige que el derecho de petición contenga las razones en las que se funda el ruego, mientras que la solicitud escrita de que trata el artículo 4º demandado no puede traer ese requisito. Lo anterior, porque involucra el ejercicio de un derecho reproductivo "que parte de una convicción íntima de la persona".

ii) La solicitud escrita del artículo 4º demandado tiene una estrecha relación con el consentimiento informado, debido al alto grado de invasión del procedimiento médico que regula la Ley 1412 de 2010. Por ello, se entiende que tal petición es un requisito adicional en la manifestación clara, voluntaria e informada del consentimiento. De acuerdo con esto no son equiparables el derecho de petición ante cualquier autoridad y esta particular solicitud.

Aclarado lo anterior, PAIIS argumenta que hay diferentes formas de obtener el

consentimiento informado de un paciente. Por tanto, no puede entenderse que la solicitud del artículo 4º sólo puede hacerse por escrito, ya que tal interpretación no solo es restrictiva, sino que además es contraria a la Constitución. Por consiguiente, la única exégesis razonable es la que garantiza la implementación de ajustes razonables para las personas que no tienen habilidades de lectoescritura[49].

Así mismo, PAIIS señala que existe una diferencia entre los conceptos de "accesibilidad" y "ajustes razonables"[50]. Explica que "mientras la accesibilidad es un principio fundamental, los ajustes son medidas concretas y particulares que le sirven a una persona en particular"[51]. Lo anterior para resaltar que existen algunas medidas y ajustes que pueden usarse para la efectiva prestación del servicio de esterilización quirúrgica regulado en la Ley 1412 de 2010, tales como:

i) La garantía de la lectura de la solicitud al interesado acompañado de grabación;

ii) La lengua de señas para personas en situación de discapacidad auditiva o personas sordas;

iii) El braille para personas en situación de discapacidad visual que sepan leerlo;

iv) El software digital para personas con baja visión; y/o

v) La grabación y la transcripción, entre otras.

Por último, los intervinientes afirman que la denegación de aplicar ajustes razonables no sólo es una acción de discriminación por motivos de discapacidad, sino que en este caso implicaría la violación del artículo 2º de la CDPD y de los derechos a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a formar o no una familia y al debido proceso. Sin embargo defienden la constitucionalidad de la norma, pues –según ellos– es clara la obligación de las IPS y EPS de aplicar las referidas medidas para garantizar el acceso a las personas con limitaciones de lectoescritura.

8. Intervenciones extemporáneas

Una vez vencido el término para los invitados a participar y de fijación en lista, se recibieron escritos de la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá[52] que COAYUVA la demanda y del

Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación Eduardo Alvarado Hurtado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Nariño[53] que solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del aparte de la norma acusado[54].

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que se declare INHIBIDA para proferir un fallo en relación con la demanda parcial del artículo 4º de la Ley 1412 de 2010, por ineptitud sustantiva de la demanda, ya que los cargos no son ciertos[55]. Según el Procurador, la interpretación de la norma ofrecida por los accionantes "no deviene de una lectura sistemática de esa ley, de tal forma que se le otorga a la disposición jurídica cuestionada un contenido que en realidad no tiene y que, por ende, no puede confrontarse con la Constitución Política"[56].

Para la Vista Fiscal con el artículo 4° demandado no se ignoran las dificultades que puedan presentarse respecto de las personas con limitaciones de lectoescritura, toda vez que el artículo 5º consagra la obligación en cabeza de las EPS y las IPS de ofrecer al paciente medios alternativos para expresar su voluntad respecto de la solicitud escrita como del consentimiento informado.

Indica que los demandantes confunden la exigencia de que se haga por escrito con que sea manuscrita. Manifiesta que "el objetivo de la norma demandada –que sí previó un mecanismo sustitutivo para las personas que no saben o no pueden escribir– es que esta solicitud, que en efecto es un derecho de petición, sea presentada con el cumplimiento de una solemnidad (lo cual no se encuentra prohibido por la Constitución Política e incluso lo prevé para algunos casos en la Ley Estatutaria 1755 de 2015 sobre el derecho de petición), lo que no equivale a establecer una barrera de acceso sino, más bien, a prever un mecanismo de protección del paciente. Lo anterior, pues así se pretende asegurar que conste su voluntad de realizarse una intervención quirúrgica cuyas consecuencias, se destaca, son irreversibles, y por tanto, modifican de forma trascendental la vida de quien se lo practica"[57].

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra un precepto que forma parte de una ley de la República y sobre el cual no ha habido pronunciamiento anterior[58].

Consideraciones previas: aptitud de la demanda

2. La Sala Plena advierte que la ciudadana Daniela Estefanía González Rico y el Procurador General de la Nación solicitan a la Corte que declare la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda. Por lo tanto, de forma preliminar, es preciso establecer si se cumplen los requisitos exigidos por la ley y la jurisprudencia para conocer de los cargos planteados.

3. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad[59]. Específicamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición determinada debe precisar: el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. La concurrencia de los tres requerimientos mencionados hace posible un pronunciamiento de fondo.

En cuanto al concepto de la violación, la jurisprudencia ha sido constante[60] en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ciertos, pues la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; específicos, en la medida que el ciudadano precise la manera como la norma acusada vulnera la Constitución y formule al menos un cargo concreto; pertinentes, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta con la norma legal acusada, mas no en su aplicación práctica; y suficientes, por cuanto el demandante debe exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y éstos deben generar alguna duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

4. La adecuada presentación del concepto de la violación permite a la Corte, junto con otros aspectos que la jurisprudencia ha delimitado, desarrollar su función en defensa de la Constitución en debida forma, pues circunscribe el campo sobre el cual hará el respectivo

análisis de constitucionalidad.

Esta carga mínima de argumentación que debe exponer el ciudadano, resulta indispensable para adelantar el juicio de constitucionalidad a pesar de la naturaleza pública e informal que caracteriza a la acción de inconstitucionalidad. De no atenderse dicho presupuesto podría generarse la inadmisión de la demanda, su posterior rechazo de no subsanarse, o un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial del escrito con el que se pretende incoar la acción. Estas consecuencias no implican una restricción de los derechos políticos del demandante, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente al juez constitucional, para proferir un pronunciamiento de fondo[61].

5. De manera preliminar la Sala Plena debe advertir que si bien los accionantes incoaron la violación del artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por integración al bloque de constitucionalidad, no se realizó ningún esfuerzo argumentativo encaminado a justificar este cargo; es decir, frente a este aspecto no se desarrolló el concepto de la violación. Razón por la cual la Corte desestima por ineptitud la demanda frente a este artículo.

6. Ahora bien, en relación con los artículos constitucionales anunciados los demandantes: i) identifican el objeto demandado –la expresión por escrito contenida en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010–[62]; ii) desarrollan el concepto de la violación; y iii) explican que la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud de las facultades constitucionales otorgadas a este Tribunal y por cuanto no ha habido pronunciamiento sobre la norma acusada[63]. Por lo anterior, en principio, es viable el juicio de constitucionalidad propuesto; sin embargo, esta Corte debe evaluar el concepto de la violación para determinar la satisfacción de los presupuestos ya reseñados.

7. Así, en primer lugar, los demandantes proponen un cargo por violación del artículo 2º de la Constitución (fines del Estado), por las razones que fueron reseñadas con antelación en esta sentencia. De acuerdo con lo planteado, esta Sala encuentra que la argumentación ofrecida por los accionantes no es clara, ya que éstos sólo indicaron que el Legislador "fabricó una norma inconstitucional", sin explicar el contenido ni la justificación de la demanda en este punto.

De igual forma la Corte considera que este cargo tampoco cumple la especificidad, la

pertinencia ni la suficiencia, necesarias para habilitar el juicio de constitucionalidad. Lo anterior pues: a) no se precisa la manera como la norma demandada incumple el artículo 2º de la Constitución, b) el reproche de constitucionalidad se hace sobre algunos de los derechos consagrados en la Carta, pero no en relación al quebranto o incumplimiento de los fines estatales; y c) no se despierta una duda suficiente sobre la violación de artículo 2º Superior. Ahora, si bien el cargo recae sobre una proposición jurídica real y existente –la expresión por escrito del artículo 4º–; es decir es cierto, el cumplimiento de uno solo de los parámetros no es suficiente para avalar el estudio. Por tanto, esta Sala se ve conminada a declarar este cargo inepto.

8. En segundo lugar, los demandantes formulan un cargo por violación del artículo 13 Superior (igualdad). En el caso de cargos por violación de la igualdad, ya sea porque las normas excluyan o incluyan de manera inconstitucional a grupos o a individuos, la jurisprudencia ha sistematizado los presupuestos para generar una mínima duda constitucional. La sentencia C-257 de 2015[64] reiteró el tema, e indicó:

"12. Además de los requisitos generales, como lo reiteró la sentencia C-283 de 2014, una demanda de inconstitucionalidad por violación del derecho a la igualdad debe cumplir unos presupuestos específicos para activar el control de constitucionalidad, que básicamente tendrá la estructura de un test de comparación. Estos elementos son: i) los términos de comparación –personas, elementos, hechos o situaciones comparables- sobre los que la norma acusada establece una diferencia y las razones de su similitud[65]; ii) la explicación, con argumentos de naturaleza constitucional, de cuál es el presunto trato discriminatorio introducido por las disposiciones acusadas y iii) la exposición de la razón precisa por la que no se justifica constitucionalmente dicho tratamiento distinto, es decir por qué es desproporcionado o irrazonable[66]. Esta argumentación debe orientarse a demostrar que "a la luz de parámetros objetivos de razonabilidad, la Constitución ordena incluir a ese subgrupo dentro del conglomerado de beneficiarios de una medida"[67]."

En otras palabras, hablar de igualdad o desigualdad, sólo tiene sentido en la medida en que se determine un patrón de equiparación, se identifique a los sujetos a comparar, se diga frente a qué derecho o interés se debe predicar la igualdad y se elabore con suficiencia las razones por las que no hay una justificación para la diferencia de trato.

9. En este punto los demandantes presentaron una argumentación clara, específica y pertinente, pues identifican el hilo conductor que permite entender la demanda y la forma cómo presuntamente se contradice el artículo 13 Superior, que proscribe la discriminación. En efecto, los accionantes argumentan que existe una desigualdad entre las personas que pueden escribir y aquellas que no y que ello viola la Carta en tanto genera una discriminación por motivos sospechosos, que no se encuentra justificada.

Así mismo los accionantes desarrollan brevemente un test de igualdad, a partir del cual identifican –según ellos– los elementos necesarios para formular un cargo por esta razón. En efecto i) manifiestan que la norma crea una desigualdad entre las personas que pueden escribir y aquellas que no, pues "permite exclusivamente al sector poblacional con facultades de lectoescritura solicitar la intervención médica anticonceptiva"; ii) precisan que no hay una razón fáctica que justifique impedir a la población que no sabe escribir el acceso a la anticoncepción quirúrgica; y iii) califican la medida como injustificada, desproporcionada y contraria a la Carta.

Ahora bien, el Procurador General de la Nación y la ciudadana interviniente advierten sobre el incumplimiento de la carga de certeza en especial, debido a que acusan a los demandantes de hacer una interpretación parcializada e inconexa de la norma. Para reforzar este argumento, la Vista Fiscal citó la sentencia C-395 de 2006[68], que indica:

"De acuerdo con esta Corporación, a través de la citada carga se pretende demostrar que la proposición jurídica invocada por el accionante, tiene un contenido normativo verificable a partir del examen sistemático de la norma legal que le sirve de fundamento, de manera que la acusación formulada no proceda de un texto inexistente o implícito, o simplemente sobre uno deducido de una interpretación parcializada o inconexa del actor frente a la disposición objeto de demanda."

10. Así pues, para la Sala Plena la interpretación que los actores efectúan, que consiste en afirmar que "la parte acusada permite exclusivamente al sector poblacional con facultades de lectoescritura solicitar la intervención médica anticonceptiva, lo que… impide de tajo el ejercicio del derecho a los que no las tienen [las facultades]", no es una proposición jurídica real y existente que se derive de la lectura sistemática de la norma.

Lo anterior, pues lo que se extrae del artículo 4º es una formalidad en la presentación de

la solicitud que opera como regla general (por escrito), mas no una prohibición en el acceso al servicio quirúrgico de anticoncepción para quien no tiene facultades de lectoescritura. Aunado a esto, de la lectura sistemática de la Ley 1412 de 2010, en específico del inciso 2º del artículo 5º subsiguiente, se extrae claramente que la norma permite a las personas, que por diversos motivos no tienen tales capacidades, realizar la solicitud y expresar su consentimiento informado a partir de ajustes razonables que deben ser puestos a su disposición por las EPS y las IPS. La referida norma es del siguiente tenor:

"Artículo 5º: DEL CONSENTIMIENTO INFORMADO Y CUALIFICADO. Los médicos encargados de realizar la operación respectiva deben informar al paciente la naturaleza, implicaciones, beneficios y efectos sobre la salud de la práctica realizada, así como las alternativas de utilización de otros métodos anticonceptivos no quirúrgicos.

Cuando las personas tengan limitaciones de lectoescritura, las EPS, del régimen contributivo o subsidiado a las IPS públicas o privadas, según la práctica médica, deberán ofrecer al paciente medios alternativos para expresar su voluntad tanto para la solicitud escrita como para el consentimiento informado."

De la lectura sistemática de la norma se extrae claramente que si bien existe una regla general para la presentación de la solicitud (por escrito), la misma Ley efectúa una armonización de tal formalidad con los principios y derechos constitucionales de las personas que carecen de habilidades de lectoescritura. De esta manera es clara la inclusión de alternativas que lejos de limitar la aplicación de la Ley, la amplían. Por ende, no puede deducirse del artículo 4º demandado ninguna prohibición en el acceso a los servicios y, en esa medida, la argumentación propuesta por los accionantes no sólo carece de certeza, sino que además es insuficiente en tanto no se ofrecen los elementos necesarios para generar una duda sobre la exequibilidad de la norma.

Cabe recordar que esta Corporación ha aclarado que la aplicación del principio pro actione, no puede llegar a tal extremo de suplantar al accionante, para intentar descifrar el escrito, subsanando sus deficiencias[69]. Así, a la Corte Constitucional no le corresponde superar los yerros de las demandas, o efectuar reconstrucciones interpretativas de lo que allí se consigna para satisfacer los requisitos mínimos que el actor debe cumplir.

Por consiguiente esta Sala encuentra que el cargo por violación al artículo 13

constitucional también resulta inepto al no recaer sobre una proposición jurídica real y existente, y no presentar una argumentación suficiente; es decir, por incumplimiento de los requisitos de certeza y suficiencia necesarios para avalar el juicio de constitucionalidad propuesto.

11. Como tercer punto, los accionantes plantean un cargo por violación del artículo 16 de la Carta (libre desarrollo de la personalidad) en tanto la norma demandada impide a un grupo de personas tomar una decisión libre sobre su vida. Siguiendo la metodología de evaluación, la Sala Plena encuentra que este cargo si bien puede considerarse claro, en tanto hay un hilo argumentativo conductor, el mismo no es cierto, específico, pertinente ni suficiente.

Teniendo en cuenta lo anterior y ante la insuficiencia argumentativa derivada de la exposición de este cargo, no se desprende un concepto de violación de la Constitución (especificidad) que habilite el juicio de constitucionalidad o que si quiera proponga un mínimo de duda sobre la violación del artículo 16 de la Constitución. Por ende, la Sala también estima inepto este cargo.

12. En último lugar, los libelistas presentan un cargo por violación del artículo 23 de la Constitución (derecho de petición). En este punto se acusa a la norma de establecer barreras de acceso más restrictivas que las impuestas por la propia Constitución. En este punto, la Sala Plena verificó que si se cumplen todos los requisitos para avalar el estudio.

En efecto, se presentó un hilo argumentativo conductor que permite entender el sentido de la propuesta de violación del artículo 23 Superior (claridad). El cargo frente a la violación del derecho de petición recae sobre la proposición real y existente referida a la expresión por escrito del artículo 4º demandado, pues es precisamente esa formalidad la que se acusa de violatoria de la Constitución (certeza).

Así mismo, los accionantes relataron que la norma viola la Carta Política debido a que hace más restrictiva la solicitud específica del artículo 4º, en especial frente a las exigencias constitucionales y las que propone la Ley Estatutaria que regula el derecho de petición (especificidad). El reproche que plantean se funda en el contenido de la disposición superior, que indica que los derechos de petición pueden presentarse ante cualquier

autoridad y su único requisito es que sean desplegados de forma respetuosa (pertinencia).

Debido a lo expuesto, para esta Sala sí se plantean por parte de los accionantes los elementos de juicio necesarios que permiten a este Tribunal hacer una clara confrontación de una expresión contenida en una norma de rango legal con un precepto de nivel constitucional, ello para verificar su exequibilidad o inexequibilidad. Es decir, se generó una duda sobre la constitucionalidad de la expresión por escrito contenida en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010, por la presunta violación del artículo 23 de la Carta (suficiencia). Por lo tanto este cargo es apto.

13. En suma, la Corte considera que los cargos por violación de los artículos 2º, 13 y 16 constitucionales incumplen al menos alguno de los requisitos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para conocer de fondo el asunto planteado, por lo que no es posible analizarlos de oficio y por eso declara la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda frente a estos. Así mismo, la Corte verifica que el cargo propuesto por vulneración del artículo 23 Superior si completa los referidos requisitos, por lo que la Sala pasará a realizar el correspondiente estudio.

Planteamiento del problema jurídico y metodología de resolución

14. Los demandantes plantean que la expresión "por escrito" consagrada en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 viola el artículo 23 de la Constitución debido a que establece una formalidad o exigencia adicional para la solicitud del servicio de esterilización quirúrgica gratuita, lo cual elimina la posibilidad de realizar peticiones verbales en ese sentido, situación que no está amparada en la Carta.

El Ministerio de Salud y Protección Social junto a un ciudadano interviniente consideran que la norma acusada debe ser declarada inconstitucional, en tanto vulnera los derechos sexuales y reproductivos de las personas que, por diversos motivos, tienen limitaciones de lectoescritura.

Profamilia y el ICBF solicitan que la Corte declare la expresión exequible condicionada. El condicionamiento que las entidades proponen va dirigido a establecer claramente la obligación de las IPS y las EPS de contar con ajustes razonables para que las personas que no pueden darse a entender por medios escritos, tengan todas las herramientas necesarias

para que puedan expresar su voluntad de practicarse el tratamiento médico.

El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario y PAIIS expresaron los motivos por los cuales estiman que la norma es constitucional. Explican que la disposición desarrolla el artículo 42 de la Constitución y que consagra prerrogativas normativas importantes a favor de la autonomía sexual y reproductiva de las personas en Colombia.

De manera general resaltan la necesidad de leer el artículo 4º demandado en concordancia y armonía con toda la Ley, para de esta forma destacar que la regulación busca armonizar la importancia de una solicitud escrita en este tipo de procedimientos (regla general), con la posibilidad de que personas con limitaciones de lectoescritura puedan expresar su voluntad a través de ajustes razonables (excepción). Por tanto no vulnera la Constitución.

Como ya se indicó la Procuraduría General de la Nación solicitó a esta Corte emitir un fallo inhibitorio, a partir de argumentos que ya fueron revisados por esta Sala en el análisis de aptitud de la demanda.

15. De acuerdo con todo lo expuesto, en el presente caso la Corte Constitucional debe determinar si ¿la expresión por escrito consagrada en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 vulnera el artículo 23 de la Constitución Política, al imponer una exigencia o formalidad más restrictiva para la solicitud del servicio de esterilización quirúrgica, en comparación con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el ejercicio del derecho de petición?

Para resolver el referido problema jurídico esta Sala abordará los siguientes temas: i) el derecho de petición y su importancia en el Estado Social de Derecho; ii) el consentimiento informado y las intervenciones de la salud; y iii) iv) el análisis del cargo.

El derecho de petición, su importancia en el Estado Social de Derecho y las exigencias constitucionales y legales para su radicación

16. El derecho de petición ha sido históricamente consagrado en diversos textos normativos[70] y, según lo ha reconocido esta Corporación, es una pieza fundamental en el engranaje de nuestro Estado Social de Derecho[71]. Este derecho está consagrado expresamente en el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Derechos del Hombre, el cual indica que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas

a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución". Este mismo enunciado normativo está incorporado en el artículo 23 de la Constitución Colombiana de 1991, en la cual además se indica que el Legislador es quien puede reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

17. Según abundante jurisprudencia de este Tribunal[72], el derecho de petición es fundamental y tiene aplicación inmediata, sus titulares pueden ser personas mayores o menores de edad, nacionales o extranjeros, y a través de éste se puede acudir ante las autoridades públicas o ante particulares. El derecho de petición tiene un carácter instrumental en tanto a través de éste se busca garantizar la efectividad de otros derechos constitucionales, como los de información, participación política, libertad de expresión, salud y seguridad social, entre otros.

Así mismo se ha señalado que su núcleo esencial reside en una resolución pronta y oportuna de la cuestión que se pide, lo cual no necesariamente implica una respuesta afirmativa a la solicitud. Se entiende que éste derecho está protegido y garantizado cuando se obtiene una contestación oportuna, de fondo, clara, precisa, congruente y la misma es puesta en conocimiento del peticionario. El incumplimiento de cualquiera de estas características envuelve su vulneración por parte de la autoridad o del particular.

Frente a particulares se debe concretar al menos una de las siguientes situaciones: a) la prestación de un servicio público, evento en el cual se equipara al particular con la administración pública; b) cuando se ejerce este derecho como medio para proteger un derecho fundamental; y c) en caso que se dirija contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

18. En cuanto a las formalidades en la presentación de solicitudes ha de indicarse que los derechos de petición pueden interponerse de forma verbal o escrita, limitándose únicamente a que la solicitud sea respetuosa. Por ser pertinente para la resolución del presente asunto, esta Sala ahondará en las exigencias constitucionales y legales para la presentación de solicitudes.

Formalidades para la presentación de una solicitud en ejercicio del derecho de petición

19. Como se indicó, del texto constitucional sólo se desprende un requisito para la presentación de solicitudes, que las mismas sean respetuosas. Según se deduce de tal exigencia, el ejercicio del derecho de petición sólo genera obligaciones y merece protección constitucional si se formuló en esos términos. La sentencia C-951 de 2014[73], indicó explícitamente:

"Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho de petición se formuló en esos términos.

En la Sentencia T-353 de 2000, la Corte resaltó el debido respeto hacia la autoridad, como un elemento esencial del derecho de petición, como quiera que de lo contrario, "la obligación constitucional, que estaría a cargo del servidor o dependencia al cual se dirigió la petición, no nace a la vida jurídica. La falta de tal característica de la solicitud sustrae el caso de la regla general, que exige oportuna contestación, de fondo, sobre lo pedido. En esos términos, si una solicitud irrespetuosa no es contestada, no se viola el derecho de petición". Por tanto, en esos eventos las autoridades públicas pueden rechazar las peticiones irrespetuosas, situaciones que son excepcionales y de interpretación restrictiva, pues la administración no puede tachar toda solicitud de irreverente o descortés con el fin de sustraerse de la obligación de responder las peticiones."

20. Ahora bien, la presentación de peticiones fue regulada por el Legislador estatutario a través de la Ley 1755 de 2015[74], en la que se consagra que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma (L. 1755/15 art. 13[75]).

En ese mismo artículo se indica que toda actuación que sea iniciada ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición, sin que sea necesaria su expresa invocación. Se señala de igual forma que mediante él se podrá solicitar: a) el reconocimiento de un derecho, b) la intervención de una entidad o funcionario, c) la resolución de una situación jurídica, d) la prestación de un servicio, e) información, f) consulta, examen y copias de documentos, g) consultas, quejas, denuncias y reclamos, e h) interponer recursos, entre

otras actuaciones.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor, si se es menor de edad.

21. El artículo 15[76] de la referida Ley instituye que las peticiones podrán presentarse verbalmente, evento en el cual deberá quedar constancia, que será entregada por el funcionario al peticionario si éste la solicita. También pueden incoarse solicitudes por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. En la referida regulación se faculta expresamente a las autoridades para exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, supuesto bajo el cual pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento.

La Corte al estudiar el proyecto de Ley Estatutaria que dio origen a la Ley 1755 de 2015 indicó, frente a las formas verbales o escritas de las peticiones, que "acorde con el enunciado del artículo 23 de la Constitución, las Salas de Revisión han señalado que de manera evidente, el ordenamiento constitucional colombiano ampara las expresiones verbales del derecho de petición y no otorga trato diferente al de las solicitudes escritas, que deben atenderse de la misma manera por las entidades públicas"[77].

En ese mismo examen de constitucionalidad –sentencia C-951 de 2014–, la Corte analizó la potestad que se le otorgó a las autoridades para la exigencia de que ciertas peticiones fueran presentadas por escrito. Allí se indicó que esta facultad discrecional concedida por el Legislador estatutario a la administración, es excepcional y debe ejercerse por parte de los competentes mediante la expedición de un acto administrativo de carácter general, debidamente motivado y acorde con los principios constitucionales, en especial los consagrados en el artículo 209 superior[78].

22. En concordancia con lo expuesto hasta el momento, "puede afirmarse que el ejercicio del derecho de petición no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley"[79], las cuales pueden sintetizarse así:

a. Se requiere una solicitud respetuosa

b. No es necesaria la invocación expresa del derecho, ni del artículo 23 constitucional.

c. Es, por regla general, un derecho gratuito.

d. No es necesaria su presentación a través de abogado, ni de representante legal si se es menor de edad.

e. Puede ser verbal, escrita o a través de cualquier medio idóneo.

f. Se podrá exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, siempre y cuando se respeten los principios constitucionales y esa exigencia esté debidamente motivada por la administración pública.

23. Ahora bien, debido a la pertinencia para la solución del presente caso, es importante traer a colación la sentencia C-282 de 2007[80], mediante la cual se analizó la constitucionalidad de algunas expresiones del artículo 9º de la Ley 1010 de 2006[81]. Entre otras cuestiones en dicho artículo se establecía la exigencia de que la denuncia por acoso laboral debía "dirigirse por escrito". En esa medida, los entonces demandantes indicaron que tal disposición vulneraba el artículo 23 de la Constitución ya que eliminaba la posibilidad de presentar peticiones (denuncias) verbales y discriminaba a quienes no pueden o no saben escribir.

Al respecto de la presunta violación del artículo 23 Superior, la sentencia en comento analizó las normas del entonces Código Contencioso Administrativo como marco general de los procedimientos administrativos, a fin de identificar los mecanismos de protección de las personas que no pueden o no saben escribir. En especial resaltó los artículos 2º y 209 de la Constitución ya que a partir de ellos es claro que la administración debe hacer efectivos los derechos de todos los ciudadanos y regirse en sus actuaciones por el principio de la eficacia, para remover cualquier obstáculo en el cumplimiento de sus obligaciones. Se explicó que:

"En este orden de ideas, el hecho de que el legislador exija algunas formalidades en la iniciación y tramitación de los procedimientos administrativos, no implica que la Administración quede liberada de dar aplicación a los principios rectores de la función administrativa, así como de garantizar la protección efectiva de los derechos de los

administrados (art. 2º C.P.), más aún cuando está en discusión la dignidad humana y la integridad física y moral de las personas.

Lo anterior implica que, salvo que sea incompatible con el respectivo procedimiento, la exigencia de una solicitud escrita para dar inicio a una determinada actuación administrativa -como la que se revisa-, no impide recibir las solicitudes de las personas que no pueden o no saben escribir, tal como se deriva de los principios de eficacia y de efectividad del derecho, así como de la parte final del artículo 5º del Código Contencioso Administrativo" (negrilla fuera del texto original).

24. El referido fallo explicó que la exigencia del uso de la escritura para hacer efectiva la protección de la dignidad de los trabajadores frente a conductas de acoso laboral, sin alternativas en caso de no saber o no poder escribir, representaba efectivamente un factor discriminatorio y de exclusión prohibido por la Constitución. No obstante se precisó que "en la medida que el ordenamiento jurídico prevé mecanismos generales de protección de las personas cuando dicha situación se presenta en el trámite de un procedimiento administrativo (art.5 C.C.A), deberá analizarse si la norma acusada permite acudir a ellos, de forma tal que, como señalan los intervinientes, no haya lugar a declarar su inexequibilidad" (negrilla fuera del texto original).

Al momento de efectuar el referido análisis, la Corte encontró que la legislación ofrecía alternativas a los trabajadores para que, independientemente de si no sabían o no podían escribir, estuvieren habilitados para presentar denuncias por acoso laboral, sin que la expresión por escrito pudiera oponérseles como un obstáculo. Por consiguiente la norma fue declarada exequible.

25. En oposición a lo anterior, y con el fin de aclarar las reglas jurisprudenciales aplicables, en ese mismo fallo se hizo referencia a la sentencia C-292 de 2003[82], que revisó la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria de veedurías ciudadanas[83]. Allí se establecía como requisito para ser veedor "saber leer y escribir". Frente a ese requisito la Corte consideró que tal exigencia representaba una restricción desproporcionada de derechos fundamentales, en tanto eliminaba "la posibilidad de que muchas personas, entre ellas las pertenecientes a grupos social o económicamente marginados, pudiesen ejercer su derecho a la participación a través de las veedurías ciudadanas". En este caso, el

Legislador no previó ajustes razonables que permitieran entender que la norma no era excluyente, ni los mismos podían deducirse de una lectura sistemática del ordenamiento jurídico. Por tanto, en esa ocasión se declaró la inexequibilidad de esa expresión.

26. Como conclusiones de lo expuesto, (i) se deduce que la protección de los derechos fundamentales en ningún caso puede depender de que las personas puedan o sepan escribir, ya que ello constituiría una barrera injustificada para el acceso a las garantías constitucionales. Ese precisamente es uno de los fundamentos que hacen viable las diversas formas de presentación de peticiones protegidas por la Constitución.

(ii) Por lo anterior, es claro que la Constitución impone obligaciones al Legislador y a las autoridades estatales de, por un lado, justificar de manera razonable la exigencia de requisitos o formalidades que se establezcan en ese sentido (por escrito); y por otro, armonizar tales requisitos o formalidades para que las personas que no tengan capacidades de lectoescritura puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, a través de ajustes y/o medidas razonables.

(iii) Así mismo se entiende que el Legislador, gracias la cláusula general de competencia para hacer las leyes, puede establecer ciertos requisitos y formalidades para el ejercicio del derecho de petición y sus variables, tales como la exigencia de que se presente por escrito. Con todo, esa libertad de configuración está enmarcada dentro el respeto por los postulados constitucionales (razonabilidad), motivo por el cual tales regulaciones deben prever mecanismos de ajustes razonables para que no se excluya a ningún sector poblacional. De ello, dependerá en gran medida la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma que eventualmente se revise.

El consentimiento informado y las intervenciones de la salud[84]

27. El consentimiento informado hace parte de los derechos a recibir información[85] y a la autonomía, los cuales se encuentran reconocidos por la Constitución en los artículos 16 y 20. A su vez, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que éste tiene un carácter de principio autónomo[86] y que además materializa otros principios constitucionales como la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad individual, el pluralismo y constituye un elemento determinante para la protección de los derechos a la salud y a la integridad de la persona[87].

Aunque se manifiesta en distintos escenarios[88], ha tenido un extenso desarrollo jurisprudencial en el ámbito del acto médico[89]. Así, la facultad del paciente de asumir o declinar un tratamiento de salud constituye una expresión del derecho fundamental a la autonomía personal[90], pues es aquel el llamado a valorar en qué consiste la bondad o los riesgos de una intervención clínica y a determinar si quiere someterse a ella o no[91].

En el mismo sentido, hace parte del derecho a la información como componente del derecho a la salud, pues su contenido implica para el paciente la posibilidad de "obtener información oportuna, clara, detallada, completa e integral sobre los procedimientos y alternativas en relación con la atención de la enfermedad que se padece"[92] para considerar los riesgos que se presentan sobre su propia salud[93] y, a partir de ello, aceptar o declinar la intervención[94].

28. Además, el derecho al consentimiento informado en el ámbito de las intervenciones sanitarias es indispensable para la protección de la integridad personal dado que el cuerpo del sujeto es inviolable y no puede ser intervenido ni manipulado sin su permiso[95]. Por ende, una actuación que impida al individuo decidir sobre su propio cuerpo respecto de la posibilidad o no de practicarse la esterilización quirúrgica, constituye, en principio, una instrumentalización contraria a la dignidad humana[96].

En consecuencia, el consentimiento previo e informado del paciente[97] se requiere para "todo tratamiento, aún el más elemental"[98]. Sin embargo, no cualquier autorización del paciente es suficiente para legitimar una intervención médica[99].

29. Así, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el consentimiento informado debe satisfacer, cuando menos, dos características: (i) Ser libre, en la medida que el sujeto debe decidir sobre la intervención sanitaria sin coacciones ni engaños[100]. (ii) Ser informado, pues es necesario que se funde en un conocimiento adecuado y suficiente para que el paciente pueda comprender las implicaciones[101] de la intervención terapéutica[102]. Por ello existe la obligación de proporcionar al individuo los datos relevantes para valorar las posibilidades de las principales alternativas, las cuales incluyen la ausencia de cualquier tipo de tratamiento[103].

Por ende, la información provista por el consentimiento informado es determinante para que se garantice el derecho fundamental a la autonomía del paciente, el cual reviste una

doble connotación. De una parte, “una evidente faceta negativa, consistente en la posibilidad de rehusarse a los procedimientos médicos”[104] y, por otra, una positiva que consiste, “entre otras cosas, en la potestad de elegir entre los diferentes tratamientos médicos idóneos y sus modalidades”[105], y corresponde al paciente evaluar los riesgos y beneficios, aún en contravía de la recomendación médica.

30. Con todo, esta Corporación ha admitido que el principio de autonomía y el consentimiento informado no tienen un carácter absoluto y entran en tensión con otros postulados que orientan la práctica de la bioética como, por ejemplo, el principio de beneficencia[106]. Aunque en esta colisión debe otorgarse prevalencia prima facie al principio de autonomía, la jurisprudencia constitucional ha identificado ciertos eventos en los cuales, excepcionalmente, tal principio cede frente a las demás normas y valores constitucionales involucrados[107].

De este modo, las situaciones excepcionales en las que la exigencia del consentimiento informado en el ámbito de la salud es menos estricta o se prescinde de ella totalmente son: (i) cuando se presenta una emergencia, y en especial si el paciente se encuentra inconsciente o particularmente alterado o se encuentra en grave riesgo de muerte[108]; (ii) cuando el rechazo de una intervención médica puede tener efectos negativos no sólo sobre el paciente sino también frente a terceros[109]; (iii) cuando el paciente es menor de edad, caso en el cual el consentimiento sustituto de los padres tiene ciertos límites[110]; (iv) cuando el paciente se encuentra en alguna situación de discapacidad mental que descarta que tenga la autonomía necesaria para consentir el tratamiento[111].

31. Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional señala que, de acuerdo con la naturaleza o la intensidad de la intervención en la salud, en ciertos casos se requiere de un consentimiento informado cualificado[112]. En efecto, entre mayor sea el carácter extraordinario, invasivo, agobiante o riesgoso del tratamiento médico, “más cualificado debe ser el consentimiento prestado por el enfermo y mayor la información que le debe ser suministrada”[113].

Además de este criterio central, la Corte Constitucional precisó una serie de variables que deben ponderarse conjuntamente para determinar el nivel de información que es necesario suministrar al paciente para autorizar un procedimiento clínico, pues dado su carácter de

principio, el consentimiento informado no siempre resulta exigible en un mismo grado[114].

32. En consecuencia, el nivel de información necesario para una intervención sanitaria dependerá de[115]: (i) el carácter más o menos invasivo del tratamiento, (ii) el grado de aceptación u homologación clínica del mismo o su carácter experimental, (iii) la dificultad en su realización y las probabilidades de éxito, (iv) la urgencia, (v) el grado de afectación de derechos e intereses personales del paciente, (vi) la afectación de derechos de terceros de no realizarse la intervención médica, (vii) la existencia de otras alternativas que produzcan resultados iguales o comparables, y las características de éstas y, (viii) la capacidad de comprensión del sujeto acerca de los efectos directos y colaterales del tratamiento sobre su persona[116].

Cabe destacar que la jurisprudencia reconoce una relación entre el grado de cualificación del consentimiento informado y el alcance de la autonomía del paciente frente al mismo. En otras palabras, entre más cualificado deba ser el consentimiento informado, "la competencia del paciente para decidir debe ser mayor y aparecer más clara"[117]. Ello evidencia que el ejercicio de la autonomía del paciente, lejos de ser un concepto absoluto "depende de la naturaleza misma de la intervención sanitaria"[118].

33. Por último, el consentimiento informado cualificado se halla revestido de formalidades en ciertos casos. Una primera formalidad consiste en que la manifestación de voluntad conste por escrito[119], con el fin de constatar la autenticidad del consentimiento del paciente a través de este procedimiento. Además, en algunos casos puede exigirse que el consentimiento informado sea persistente, pues puede imponerse la "obligación de reiterar el asentimiento después de que haya transcurrido un período razonable de reflexión"[120] o en algunos casos en los que el tratamiento se debe extender por periodos.

34. En el derecho internacional de los derechos humanos, el consentimiento informado hace parte del derecho de acceso a la información reconocido por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y particularmente de los elementos de aceptabilidad y accesibilidad del derecho a la salud, reconocido en el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" y en el artículo 12 del Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (PIDESC).

Este marco normativo establece que el consentimiento informado en el ámbito de las intervenciones médicas no se refiere a la mera aceptación por parte de un paciente a una intervención o tratamiento sanitario sino se trata de un proceso de comunicación entre el paciente y el profesional de la salud.

35. En este orden de ideas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, específicamente en el ámbito del acceso a la información en materia reproductiva, ha dicho que el consentimiento informado consta de tres requisitos esenciales: (i) que los profesionales de la salud suministren la información necesaria sobre la naturaleza, beneficios y riesgos del tratamiento así como alternativas al mismo; (ii) tomar en cuenta las necesidades de la persona y asegurar la comprensión del paciente de esa información; y (iii) que la decisión del paciente sea voluntaria[121].

En cuanto al primer requisito, la CIDH ha dicho que "el acceso a la información en materia reproductiva requiere que las mujeres cuenten con información suficiente para tomar decisiones sobre su salud. Para alcanzar dicho objetivo, la información que se brinde debe ser oportuna, completa, accesible, fidedigna y oficiosa. Asimismo debe ser comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada"[122].

Sobre el segundo, –brindar información de acuerdo con las necesidades de la persona–, hizo énfasis en los determinantes sociales que condicionan el acceso a la información, como la pobreza y la cultura y el deber del Estado de suministrar información en atención a la obligación transversal de eliminación de discriminación y de la protección especial a grupos vulnerables, puesto que la comprensión y acceso a la información es la garantía esencial de que la decisión que se tome sea libre.

Por último, sobre el tercer requisito, indicó que la coacción o interferencia en la autonomía de estas decisiones también podía constituir una violación al artículo 5º de la CADH y a los artículos 6º y 7º de la Convención de Belém do Pará[123].

36. Así, el consentimiento informado debe garantizar una decisión voluntaria y suficientemente informada, lo cual protege el derecho del paciente a participar en las

decisiones médicas, y a su vez impone obligaciones en los prestadores del servicio de salud[124].

Bajo estos lineamientos, la Federación Internacional de Ginecólogos y Obstetras FIGO, ha dicho que, en relación con un procedimiento de anticoncepción quirúrgica como la esterilización, se debe informar sobre los riesgos y beneficios del procedimiento, el carácter definitivo del procedimiento, otras alternativas menos invasivas y que la esterilización no ofrece protección de las infecciones de transmisión sexual[125].

37. En conclusión puede indicarse que: (i) el consentimiento informado en el ámbito de las intervenciones de la salud materializa importantes postulados constitucionales como el principio de autonomía, el derecho a la información y el derecho a la salud, entre otros. Pese a ello, este mandato no es absoluto y debe ponderarse con otros principios como el de beneficencia, que prevalece en situaciones excepcionales.

(ii) El consentimiento informado debe ser libre, es decir, voluntario y sin que medie ninguna interferencia indebida o coacción; e informado, en el sentido de que la información provista debe ser suficiente, oportuna, completa, accesible, fidedigna y oficiosa.

(iii) En algunos casos y debido al grado de complejidad e invasión del procedimiento médico a realizar, se requiere de un consentimiento informado cualificado. Bajo este criterio, la información suministrada al paciente para tomar su decisión se encuentra directamente relacionada con la complejidad del procedimiento y, por ello, éste tiene mayor capacidad de decisión sobre su cuerpo en relación a la intervención quirúrgica anticonceptiva. Así mismo, en estos escenarios se deben exigir ciertas formalidades para que dicho consentimiento sea válido, tales como que se dé por escrito y que sea persistente. Lo anterior, con miras a reforzar las garantías de autonomía, información y salud del paciente.

Análisis del cargo

38. Como se mencionó inicialmente, la demanda plantea solo un cargo válido contra la expresión por escrito consagrada en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010. Según la demanda tal exigencia no es constitucional, pues limita de manera grave el ejercicio del derecho de petición, haciéndolo más restringido cuando se trata de efectuar una solicitud

para acceder al procedimiento de anticoncepción quirúrgica consagrado en la referida Ley. También debido a que anula la posibilidad de presentar solicitudes verbales en este aspecto.

Para desarrollar el análisis del cargo propuesto es necesario establecer i) la relación que existe entre la solicitud escrita regulada en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 y el consentimiento informado. De igual forma ii) aclarar que la referida solicitud es un forma en la que se materializa el derecho de petición. Y finalmente, iii) analizar si la exigencia por escrito vulnera el artículo 23 de la Carta Política.

i) La solicitud escrita regulada en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 y su relación con el consentimiento informado y cualificado. Contexto legislativo

39. En desarrollo del artículo 42 de la Constitución y con el fin de promover la progenitura responsable el Legislador colombiano emprendió el camino para lograr la materialización de la Ley 1412 de 2010. Según los antecedentes legislativos, esta disposición hace parte de la política pública que viene desplegando el Estado en materia de derechos sexuales y reproductivos. En esta medida se reguló la práctica de la vasectomía y la ligadura de trompas de forma gratuita.

La vasectomía "es un método de planificación familiar definitivo que consiste en realizar una pequeña cirugía, ambulatoria, que se realiza con anestesia local... y tiene como objetivo seccionar los conductos deferentes para impedir que los espermatozoides sean transportados y se unan para formar el semen"[126].

Por su parte, la ligadura de trompas "es una cirugía para cerrar las trompas de Falopio de una mujer, que son los conductos que conectan los ovarios con el útero.... Si las trompas están cerradas o ligadas, los espermatozoides no pueden fertilizar el óvulo y, por lo tanto, no se presentará el embarazo. La ligadura de trompas vuelve a una mujer estéril, es decir, incapaz de quedar embarazada, en forma permanente"[127].

Frente a estos dos procedimientos, la referida Ley reglamentó la gratuidad, la financiación y cubrimiento, la solicitud escrita y el consentimiento informado y cualificado, el trato a las personas en situación de discapacidad mental, las prohibiciones, el registro, la divulgación sobre la prevención y la práctica de los referidos procedimientos quirúrgicos, entre otros

aspectos.

39. Es importante resaltar que a lo largo de los debates llevados a cabo en el Congreso se dejó claro que la referida Ley en ningún caso se propuso como un mecanismo de esterilización forzada[128] y, por ello, se enfatizó en que la realización de estos procedimientos debe estar antecedida de una decisión libre, informada, consiente, voluntaria y sin presiones a las personas. El informe de ponencia para segundo debate indicó[129]:

"... toda intención de mejorar la salud sexual y reproductiva de los colombianos, obligatoriamente debe ir acompañada de una política pública claramente definida. Recogemos el propósito fundamental de este proyecto de ley, que es el de fomentar la maternidad y paternidad responsables, pero creemos que esta loable intención no se logra únicamente poniendo al alcance de hombres y mujeres la realización de dos procedimientos quirúrgicos, sin ningún incentivo distinto al de la gratuidad, puesto que, por lo demás, esta debe ser una decisión libre, consciente, voluntaria, sin presiones de ningún tipo, en franco respeto del derecho constitucional al libre desarrollo de la personalidad".

Aunado a lo anterior, se explicó claramente que "dada la importancia e implicaciones particulares que tienen estos procedimientos, la información que se le brinda al paciente antes de tomar la decisión debe ser cualificada; es decir, se le debe explicar con profundidad y suficiencia las implicaciones, beneficios y efectos de la intervención. Igualmente, resulta muy importante darle a conocer al paciente las posibilidades, que en materia de planificación familiar, le ofrecen otros métodos no definitivos de contracepción o anticoncepción"[130].

40. En relación con la exigencia de la solicitud escrita y el otorgamiento del consentimiento informado para la práctica de la anticoncepción quirúrgica, algunos Congresistas propusieron la modificación del articulado, al estimar que tal exigencia "constituiría una barrera para las personas con limitaciones de lectoescritura"[131]. Sin embargo, dicha proposición fue integrada al proyecto sin la eliminación del requisito de la solicitud por escrito, debido a que tal solicitud se entiende como parte del procedimiento de construcción del consentimiento de la persona que desea la práctica de una intervención médica altamente invasiva. En el citado informe de ponencia se lee:

“Si bien la sugerencia de la honorable congresista es muy acertada, consideramos que por los argumentos ya expuestos frente a la importancia de estos procedimientos de esterilización, resulta necesario que los trámites como la solicitud y el consentimiento informado consten por escrito. Sin embargo, se modificará el artículo estableciendo la posibilidad de que, según la práctica médica, los galenos sugieran formas alternativas para estos trámites en el caso de personas con este tipo de limitaciones”.

Como se desprende del proceso de formación de la Ley bajo estudio, existe una relación directa e inescindible entre la solicitud escrita y el consentimiento informado cualificado debido a que la vasectomía y la ligadura de trompas son métodos altamente invasivos que requieren plena conciencia de las personas que se someten a tales intervenciones.

41. De lo analizado, para esta Corte es claro que el Legislador con la expedición de esta norma: i) garantizó el ejercicio de los derechos a la autonomía, a la salud sexual y reproductiva y al consentimiento informado, estableciendo como regla general la exigencia de una solicitud por escrito. Y a su vez ii) ponderó tal exigencia frente a los derechos de las personas que no pueden o no saben escribir, obligando a las autoridades encargadas a ofrecer ajustes razonables[132] para la consecución de la solicitud y el consentimiento informado y cualificado por parte de estas personas.

ii) La solicitud escrita regulada en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010, se presenta en ejercicio del derecho de petición. Alcance de la norma acusada

42. Ahora bien, debido a que para algunos intervinientes no es claro que la solicitud regulada en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010, pueda equipararse a una solicitud en ejercicio del derecho de petición, esta Sala estima necesario delimitar el alcance de la norma en ese sentido.

En primer lugar ha de indicarse que la Ley 1755 de 2015, específicamente su artículo 13, establece que toda actuación iniciada ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición. Para esta Sala es evidente que las entidades ante quienes se puede presentar la solicitud de anticoncepción quirúrgica son o actúan como autoridades, incluso en el evento de ser entes privados, ya que prestan el servicio público de salud. Por tanto, bajo la premisa del artículo 13 referido, la solicitud de que trata el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010, se enmarca dentro del contenido del derecho de petición.

Ahora bien y en tercer lugar, es claro que la Ley 1755 de 2015 regula de forma general el ejercicio del derecho de petición, lo cual no obsta para que el Legislador pueda establecer que determinados tipos de solicitudes tengan requisitos y trámites especializados, según se indicó en el fundamento 26 de esta providencia.

43. En efecto, para esta Sala Plena la petición regulada en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 tiene un carácter especializado debido a que se trata de una solicitud de intervención quirúrgica que no sólo implica el ejercicio del derecho de petición, sino además de los derechos a la autonomía, a la salud sexual y reproductiva y a la información (consentimiento libre e informado) de las personas que, a través de este mecanismo, buscan acceder a una forma de anticoncepción definitiva.

Adicional a ello es importante recalcar que esta petición es especializada debido a que hace parte del proceso de formación del consentimiento informado cualificado que se requiere para el tipo de procedimientos médicos regulados en la Ley en cuestión, según se pudo establecer a partir de la normatividad y jurisprudencia en la materia, y de los antecedentes legislativos arriba destacados.

Aunado a lo anterior, debido a que la solicitud acusada no sólo implica el ejercicio del derecho de petición, sino además de otras garantías fundamentales, no es de recibo la interpretación presentada por la intervención de PAIIS. Como se indicó la naturaleza especializada de este derecho de petición permite que se exijan requisitos diferentes que atiendan a las finalidades y objetivos del mismo. En este caso se trata de una solicitud de intervención médica por lo que es necesario que la misma sea por escrito, pero bajo ningún supuesto se requiere fundamentación ni explicación de las razones por las cuales las personas quieren acceder a la anticoncepción definitiva. Así mismo se deduce de la lectura del precepto acusado:

“Artículo 4°. Solicitud Escrita. Las personas que quieran realizarse esas prácticas quirúrgicas deberán solicitarlo por escrito a la respectiva entidad”.

44. En suma, la solicitud de que trata el artículo 4º de le Ley 1412 de 2010 es una forma especializada de ejercicio del derecho de petición, debido a que implica el desarrollo de otros derechos como la autonomía, la salud sexual y reproductiva y la información. Así mismo, hace parte del proceso de formación del consentimiento informado cualificado que

se requiere para la práctica del procedimiento médico de anticoncepción quirúrgica y, por tanto, tiene exigencias y condiciones especiales, lo cual está constitucionalmente amparado (libertad de configuración legislativa).

iii) La solicitud por escrito regulada en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010, no vulnera el artículo 23 de la Constitución Política.

45. De todo lo expuesto hasta ahora, es posible presentar las siguientes conclusiones, necesarias a fin de efectuar el juicio de constitucionalidad de la expresión acusada, en efecto:

a. Es claro que el derecho de petición está regido por la Constitución y la Ley, y es un elemento esencial en el Estado Social de Derecho, pues a partir de él se puede lograr la materialización de muchas otras garantías ciudadanas.

b. De forma general la presentación de peticiones sólo requiere que las mismas sean respetuosas. Por ello, este derecho es regido por cierta informalidad.

c. De manera excepcional, tanto el Legislador como las autoridades administrativas, pueden exigir que en determinados casos las peticiones se presenten de manera escrita. Esas decisiones deben ser racionales y estar justificadas. Adicionalmente es necesario que respeten la dignidad humana y los principios y derechos constitucionales.

d. El consentimiento informado es una garantía de protección de los derechos a la autonomía, a la salud sexual y reproductiva y a la información de las personas. Por ello, siempre es necesario cuando se trata de intervenciones en la salud.

e. Cuando se trata de prácticas o procedimientos médicos altamente invasivos, como una cirugía, el consentimiento debe ser informado y cualificado, caso en el cual se hace necesaria la exigencia de ciertas formalidades, como que la manifestación de voluntad conste por escrito.

f. La vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio son intervenciones quirúrgicas altamente invasivas, con efectos generalmente definitivos que influyen directamente sobre los derechos sexuales y reproductivos de las personas. Por consiguiente su práctica debe, obligatoriamente, estar precedida de un consentimiento informado y cualificado, según la

normatividad y la jurisprudencia nacional e internacional.

g. La solicitud por escrito regulada en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010, está estrechamente ligada con la necesidad de obtener un consentimiento informado y cualificado por parte de la persona que va a ser sometida a la anticoncepción quirúrgica. Lo anterior, por que esa formalidad es una de las garantías de información amplia y suficiente provistas en el proceso de formación del consentimiento, así como una manera de evitar esterilizaciones forzadas o abusos bajo esta práctica.

h. El Legislador tiene un margen de configuración que le permite establecer estas formalidades en ciertos casos, siempre y cuando las exigencias no se entiendan como límites para el acceso.

j. La solicitud escrita que se requiere por regla general[133] para la práctica de la anticoncepción quirúrgica, es una medida legislativa razonable y proporcional, ya que i) el fin buscado por el legislador es el de promover la progenitura responsable y la protección de los derechos sexuales y reproductivos de los colombianos, en los términos del artículo 42 de la Carta Política. ii) Tal fin es legítimo y está dentro del ámbito de configuración que tiene el legislador en materia de regulación en salud. iii) El medio empleado es también legítimo, como quiera que el Legislador puede definir en qué casos las condiciones para el ejercicio del derecho de petición está condicionado a un tipo de formalidad, y en este caso ese derecho está íntimamente ligado a la obtención de un consentimiento informado y cualificado. iv) La relación existente entre el medio escogido y el fin buscado es adecuada, pues la solicitud por escrito permite salvaguardar los derechos a la autonomía personal, a la salud y a la información, entre otros.

46. Teniendo como fundamento las premisas reseñadas, la Sala Plena concluye que la expresión demandada del artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 –"por escrito"– es constitucional, ya que ese requisito se erige como una forma de garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las personas, así como del consentimiento libre e informado. Así mismo, para esta Corte la expresión acusada no admite la interpretación dada por los demandantes, pues ella desconoce que el Legislador previó la forma en que las autoridades de salud deben actuar para garantizar la efectividad del derecho de petición a las personas que no dominan el lenguaje escrito.

En otras palabras, contrario a lo afirmado por los accionantes, la expresión acusada, que por regla general exige la solicitud por escrito para la práctica de la vasectomía o la ligadura de trompas de forma gratuita, es constitucionalmente válida ya que i) hace parte del proceso de formación del consentimiento informado y cualificado, y ii) no impide que las personas que no saben o no pueden escribir ejerzan sus derechos de petición ni los sexuales y reproductivos, ni mucho menos exonera a las autoridades encargadas de la recepción de estas solicitudes, como quiera que la propia Ley autoriza a los prestadores del servicio de salud a realizar los ajustes razonables necesarios para garantizar los derechos de quienes no saben o no pueden leer ni escribir (artículo 5º). En consecuencia, este cargo no prospera.

47. Por último y para concluir, esta Sala estima pertinente recordar que después de este análisis de constitucionalidad, el procedimiento para la práctica gratuita de la vasectomía o ligadura de trompas, según la Ley 1412 de 2010, es el siguiente: i) cualquier persona que desee la intervención quirúrgica deberá realizar una solicitud por escrito a la entidad de salud del sistema de seguridad social al que se encuentre inscrita. Una vez hecha la solicitud, ii) los médicos encargados de realizar la operación deben informar al paciente la naturaleza, implicaciones, beneficios y efectos sobre la salud de la práctica, así como las alternativas de utilización de otros métodos anticonceptivos no quirúrgicos, para que éste preste su consentimiento informado y cualificado. iii) Cuando las personas tengan limitaciones de lectoescritura, las EPS del régimen contributivo o subsidiado, y/o las IPS públicas o privadas, deberán ofrecer al paciente medios alternativos para expresar su voluntad tanto para la solicitud escrita como para el consentimiento informado. iv) Cumplidos esos requisitos los pacientes serán sometidos a la referida cirugía. v) Las personas que se someten a estas prácticas quirúrgicas tendrán derecho a recibir incapacidad laboral, en los términos y condiciones dispuestas por el médico tratante, garantizando la recuperación en la salud del paciente.

Sobre la solicitud de declaratoria de exequibilidad condicionada

48. Por último es imperioso indicar que no es procedente la declaración de constitucionalidad condicionada que solicitan algunos intervinientes (“en el entendido que las EPS y las IPS, deberán garantizar un método alternativo para expresar su voluntad y garantizar la prestación del servicio”), ya que la expresión acusada no admite una

interpretación contraria a la que se ha señalado, a partir de la cual, queda claro que lo extraído del artículo 4º es una formalidad en la presentación de la solicitud que opera como regla general (por escrito), mas no una prohibición en el acceso al servicio quirúrgico de anticoncepción para quien no tiene facultades de lectoescritura, tal y como ya se indicó en el fundamento jurídico 10 de esta providencia.

Aunado a lo anterior, es verídico que de la lectura sistemática de la Ley 1412 de 2010, en específico del inciso 2º del artículo 5º subsiguiente, se extrae claramente que la norma permite a las personas, que por diversos motivos no tienen tales capacidades, realizar la solicitud y expresar su consentimiento informado a partir de ajustes razonables que deben ser puestos a su disposición por las EPS y las IPS. La referida norma es del siguiente tenor:

"Artículo 5º: DEL CONSENTIMIENTO INFORMADO Y CUALIFICADO. Los médicos encargados de realizar la operación respectiva deben informar al paciente la naturaleza, implicaciones, beneficios y efectos sobre la salud de la práctica realizada, así como las alternativas de utilización de otros métodos anticonceptivos no quirúrgicos.

Cuando las personas tengan limitaciones de lectoescritura, las EPS, del régimen contributivo o subsidiado a las IPS públicas o privadas, según la práctica médica, deberán ofrecer al paciente medios alternativos para expresar su voluntad tanto para la solicitud escrita como para el consentimiento informado."

En efecto, de la lectura sistemática de la norma se extrae claramente que si bien existe una regla general para la presentación de la solicitud (por escrito), la misma Ley efectúa una armonización de tal formalidad con los principios y derechos constitucionales de las personas que carecen de habilidades de lectoescritura. De esta manera es clara la inclusión de alternativas que lejos de limitar la aplicación de la Ley, la amplían.

En esa medida, el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010 debe leerse de forma sistemática y armónica al ordenamiento jurídico constitucional, y en especial con el artículo 5º ibídem, que regula el consentimiento informado y cualificado y los ajustes razonables que deben proveer las IPS y EPS a fin de recibir y tramitar todas solicitudes de las personas que no pueden o no saben escribir, con lo que el aparte demandado no comporta restricción alguna para ellas. Sin que se admita interpretación legal diferente.

Conforme a todo lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad pura y simple de la expresión acusada.

DECISIÓN

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:

Declarar EXEQUIBLE la expresión "por escrito" contenida en el artículo 4º de la Ley 1412 de 2010, "por medio de la cual se autoriza la realización de forma gratuita y se promueve la ligadura de conductos deferentes o vasectomía y la ligadura de trompas de Falopio como formas para fomentar la paternidad y maternidad responsable", por el cargo analizado.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Secretaria General

[1] Folio 5 cd. Inicial (demanda).

[2] Folios 5 y 6 ib.

[3] Folio 7 ib.

[4] Folio 8 ib.

[5] Folio 9 ib.

[6] Folio 9 ib.

[7] Cita de la sentencia T-098 de 1994, visible a folio 10 de la demanda.

[8] Folio 11 ib.

[9] Folio 11 ib.

[10] Escrito presentado el 24 de febrero de 2016, folios 36 a 39 ib.

[11] Folio 39 ib.

[12] Escrito presentado el 2 de marzo de 2016, folios 40 a 59 ib.

[13] Folio 47 ib.

[14] Folio 43 ib.

[15] Cita la Resolución 2003 de 2014, expedida por el entonces Ministerio de la Protección Social, "por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de Salud", numeral 2.3.2.1., sobre las condiciones de habilitación.

[16] Cita el artículo 15 de la Ley 23 de 1981, "por la cual se dictan normas en materia de ética médica".

[17] Cita el artículo 5º del Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos del Hombre y la Biomédica.

[19] Refiere el artículo 4º de la precitada Ley 23 de 1981 y el 10 de la Ley 1751 de 2015, "por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones".

[20] Folio 47 ib.

[21] Escrito presentado el 2 de marzo de 2016, folios 60 a 68 ib.

[22] Folio 67 y 68 ib.

[23] "Por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones"

[24] "Por la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad"

[25] En especial se refiere a las diferentes variables que la Corte Constitucional ha establecido para modificar los requisitos: "El carácter invasivo del tratamiento, ii. El tipo de

tratamiento que se va a realizar y su novedad o carácter experimental, iii. Las probabilidades y los riesgos que implique en el caso concreto, iv. La urgencia con la que se requiera el tratamiento para preservar la salud y la vida de la persona. V. El grado de afectación de derechos e intereses personales del sujeto al efectuarse el tratamiento, vi. La afectación de derechos de terceros, en caso de que no se realice la intervención, vii. La existencia de otros procedimientos o medios para lograr un resultado, y viii. La capacidad de comprensión de la persona sobre los efectos de la intervención y de su no realización".

[26] Folio 65 y 66 ib.

[27] Folio 67 ib.

[28] Escrito presentado el 2 de marzo de 2016, folios 69 a 72 ib.

[29] Folio 72 ib.

[30] Folio 71 ib.

[31] Folio 71 ib.

[32] Refiere las Leyes 1680 de 2013, 1346 de 2009, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y las siguientes sentencias de esta Corporación: C-035 de 2015; T-207 de 1999; T-1253 de 2008; T-340 de 2010, entre otras.

[33] Folio 72 ib.

[34] Escrito presentado el 2 de marzo de 2016, folios 73 a 75 ib.

[35] Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[36] Escrito presentado el 2 de marzo de 2016, folios 76 a 82 ib.

[37] Folio 78 ib.

[38] Entre otras las sentencias C-355 de 2006 y T-627 de 2012.

[39] En especial la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

[40] Folio 78 ib.

[41] Citan la sentencia C-415 de 2002.

[42] Escrito presentado el 2 de marzo de 2016, folios 83 a 121 ib.

[43] Folio 116 ib.

[44] Folio 84 ib.

[45] Citan particularmente a: "PALACIOS, Agustina. El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: Ed. Coleeción CERMI, 2008."

[46] Expresamente se indica: "la persona se reduce a su diagnóstico o característica. Por ejemplo, el "el cojo", el "ciego", el "boqueto", el "retrasado", el "loco", etc. Son todas formas de disminuir la humanidad de una persona a una característica". Folio 87 ib.

[47] Al respecto destacan que el modelo social "se erige con base en que la vida de una persona con discapacidad tiene el mismo valor que la vida de una persona sin diversidad funcional. Por esta razón, tiene igual valor su dignidad y puede participar de manera autónoma, con los apoyos que sean necesarios, en la toma de decisiones que le afecten para definir su proyecto de vida. Además tienen derecho a participar plenamente y, en igualdad de condiciones, en todos los espacios de la sociedad como la educación, el trabajo digno, la cultura y la salud". Folio 88 ib.

[48] En este punto los intervinientes realizan una extensa explicación acerca de las diferencias entre el bloque de constitucionalidad en sentido lato y en sentido estricto.

[49] Para llegar a esa conclusión resume tres posibles métodos de interpretación de la norma: el exegético, el histórico y el sistemático, de los cuales destaca el último es el único que responde a una lectura constitucional al remitirse a la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que garantiza la salud y la accesibilidad a la misma para todos sin distinción.

[50] Define la accesibilidad como la obligación de asegurar el "acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales". Folio 102 ib. Define los ajustes razonables como "la modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertadas fundamentales". Folios 103 y 104 ib.

[51] Folio 103 ib.

[52] Escrito presentado el 3 de marzo de 2016, folios 123 a 127 ib.

[53] Escrito presentado el 6 de mayo de 2016, folios 138 a 143 ib.

[54] Estas intervenciones no son reseñadas debido a su extemporaneidad.

[55] En su concepto, el Procurador propone un problema jurídico que es reseñado en este pie de página, ya que el mismo estima que la demanda es inepta. Problema jurídico propuesto: "…determinar si la exigencia de que la solicitud de realización de esterilización quirúrgica de que trata la Ley 1412 de 2010, deba ser escrita, trasgrede los fines del Estado, la igualdad, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, y el derecho de petición". Folio 132 ib.

[56] Folio 133 ib.

[57] Folio 134 ib.

[58] La mención a la eventual cosa juzgada referida por uno de los intervinientes se descarta pues la sentencia C-625 de 2010, evaluó una objeción presidencial propuesta en contra del proyecto de ley, que luego derivó en la Ley 1412 de 2010. La objeción se encaminó a rebatir la gratuidad de estos procedimientos, debido a que ello podría quebrantar la sostenibilidad fiscal del Estado. La Corte declaró infundado el reproche presidencial.

[59] Dice norma citada: “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

[60] Ver, entre otros, Auto 288 de 2001 y sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[61] Cfr. C-1052 de 2001 y C-980 de 2005, ya citadas.

[62] Folio 1 y 2 ib.

[63] Folio 12 ib.

[64] M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[65] Sobre el carácter relacional de la igualdad, se pueden consultar entre otras las sentencias: T-530 de 1997, MP Fabio Morón; C-1112 de 2000 y C-090 de 2001 ambas con ponencia de Carlos Gaviria.

[66] Ver las sentencias C-099 de 2013, MP María Victoria Calle; C-635 de 2012 y C-631 de 2011, ambas con ponencia de Mauricio González, entre otras.

[67] Sentencia C-1052 de 2004 MP Manuel José Cepeda Espinosa.

[68] M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[69] Cfr. C-012 del 20 de enero de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez, entre muchas otras.

[70] En la sentencia C-951 de 2014, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez, se hizo especial

referencia a la consagración de este derecho a través de diversos texto normativos, así: “El derecho de petición, objeto de regulación por el proyecto de ley estatutaria bajo control, es un derecho constitucional fundamental cuyo origen se remonta al Bill of Rights aprobado en 1689, catálogo de derechos dentro del cual en el artículo 5º se incorporó el derecho de los súbditos de presentar peticiones ante el rey de Inglaterra. Las primeras constituciones en reconocer este derecho fundamental fueron la de Francia de 1791 y de manera simultánea, la Constitución de los Estados Unidos de América a través de la primera enmienda constitucional efectuada en 1791. // En Colombia, la primera expresión normativa del derecho de petición la encontramos en el artículo 56 la Constitución federal de 1858 (Confederación Granadina), al consagrar: “El derecho de obtener pronta resolución en las peticiones que por escrito dirijan a las corporaciones, autoridades o funcionarios públicos, sobre cualquier asunto de interés general o particular”. Esta disposición fue reproducida en los mismos términos en el catálogo de derechos individuales contemplados en el artículo 15 de la Constitución de 1863 (Estados Unidos de Colombia). Finalmente, el artículo 45 de la Constitución Política de 1886 dispuso que “Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.” Esta disposición fue objeto de desarrollo legal por virtud del artículo 334 de la Ley 4ª de 1913, del Decreto 2733 de 1959, el Decreto 01 de 1984 y la Ley 57 de 1985.”

[71] Esta Corte, en sentencia T-012 de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, indicó que: “Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2o. Constitución Política).”

[73] Que reitera la Sentencia C-818 de 2011 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[74] Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[75] Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda

persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

[76] Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido

de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

Parágrafo 1°. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.

Parágrafo 2°. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.

Parágrafo 3°. Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.

[77] Sentencia C-951 de 2014, que reitera las sentencias T-098 de 1994 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-510 de 2010 M. P. Adriana María Guillén Arango.

[78] Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

[79] T-166 de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[80] M. P. Álvaro Tafur Galvis.

[81] “Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.”

Artículo 9°. Medidas preventivas y correctivas del acoso laboral. (…)

2. La víctima del acoso laboral podrá poner en conocimiento del Inspector de Trabajo con competencia en el lugar de los hechos, de los Inspectores Municipales de Policía, de los Personeros Municipales o de la Defensoría del Pueblo, a prevención, la ocurrencia de una situación continuada y ostensible de acoso laboral. La denuncia deberá dirigirse por escrito en que se detallen los hechos denunciados y al que se anexa prueba sumaria de los mismos. La autoridad que reciba la denuncia en tales términos conminará preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo y programe actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones entre quienes comparten una relación laboral dentro de una empresa. Para adoptar esta medida se escuchará a la parte denunciada. (…)

[82] M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

[83] Proyecto de ley número 022 de 2001 Senado, 149 de 2001 Cámara, “por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas”.

[84] El presente acápite es reiterado de la sentencia C-182 de 2016 M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[85] Cfr. sentencias C-313 de 2014 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C-933 de 2007 M.P. Jaime Araujo Rentería. En estos fallos, la Corte Constitucional expresó: “el tema del consentimiento informado se encuentra íntimamente relacionado con el tema del derecho a la información, pues el derecho a ser informado de manera clara, objetiva, idónea y oportuna sobre todos los aspectos que encierra la ablación de órganos, en el caso que nos ocupa post-mortem, es un requisito necesario para garantizar que la persona en vida o los familiares de ésta luego de su muerte, cuando no existe manifestación de voluntad expresa al respecto por parte de aquélla, puedan otorgar un consentimiento libre u oponerse a la extracción de los órganos del cadáver del ser querido”.

[86] Sentencias SU-377 de 1999 M. P. Alejandro Martínez Caballero; T-401 de 1994 M. P.

Eduardo Cifuentes Muñoz. Esta última decisión reconoce el carácter de principio constitucional autónomo del consentimiento informado, a diferencia de las anteriores sentencias sobre el tema que aclaran expresamente que se trata de un principio adscrito al de autonomía: "La información que el médico está obligado a trasmitir a su paciente tiene la naturaleza normativa de un principio. No se trata de una norma que sólo puede ser cumplida o no, sino más bien de un mandato que ordena que algo sea realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas existentes. La fuerza normativa de este principio se logra por intermedio de la ponderación y adecuación con otros principios y reglas que entran en pugna al momento de resolver el caso concreto. El elemento fáctico es fundamental para determinar el alcance de la norma depositaria del principio". Reiterado en la T-850 de 2002 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[87] Sentencias C-313 de 2014 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-497 de 2012 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-574 de 2011 M. P. Juan Carlos Henao Pérez; T-452 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-477 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Acerca del modo en que estos postulados constitucionales fundamentan el reconocimiento del consentimiento informado, la Corte Constitucional expresó en la Sentencia T-452 de 2010: "En efecto, si uno de los contenidos protegidos por el derecho a la dignidad humana es "la autonomía o posibilidad de diseñar un plan vital y determinarse según sus características (vivir como quiera)," que corresponde a su vez con el ámbito protegido por el derecho al libre desarrollo de la personalidad, resulta lógico que, en lo que toca con los tratamientos médicos, el paciente tenga la facultad de asumirlos o declinarlos de acuerdo con ese modelo de vida que ha construido de acuerdo a sus propias convicciones. Específicamente ha determinado esta Corporación que "del principio general de libertad emana el derecho específico de la autonomía del paciente que le permite tomar decisiones relativas a su salud". De allí que la Corte haya insistido en que "nadie puede disponer sobre otro" ya que "si los individuos son libres y agentes morales autónomos, es obvio que es a ellos a quienes corresponde definir cómo entienden el cuidado de su salud (…)".

[88] La Corte Constitucional se ha referido a la exigencia del consentimiento informado en diversos ámbitos, entre ellos la prestación del servicio militar, la autorización para el uso de la propia imagen y la autorización de los padres para dar a un menor en adopción.

[89] Sentencia C-574 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez: "En cuanto al "consentimiento

informado" la Corte Constitucional ha establecido una extensa línea jurisprudencial sobre la definición y las características del consentimiento informado, cuando se refiere a tratamientos que tienen que ver con la salud del paciente".

[90] Sentencias T-216 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-1019 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño; SU-377 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[91] Cfr. sentencia SU-377 de 1999, precitada. Al respecto, la providencia estableció: "Finalmente, incluso si la autonomía y la dignidad no tuvieran el rango constitucional tan elevado que ocupan, de todos modos el inevitable pluralismo ético de las sociedades modernas, que la Carta reconoce y estimula (CP art. 7), obliga, por elementales razones de prudencia, a obtener el consentimiento de la persona para todo tratamiento. En efecto, el pluralismo implica que existen, dentro de ciertos límites, diversas formas igualmente válidas de entender y valorar en qué consiste la bondad de un determinado tratamiento médico. Así, un médico puede considerar que frente a un determinado cáncer una quimioterapia muy intensa es la opción más recomendable por cuanto aumenta la probabilidad de supervivencia, pero el paciente puede juzgar que es más apropiado otro tratamiento, que es menos agresivo para su cuerpo, aun cuando se reduzca su posibilidad de vivir más años. Resulta inútil intentar establecer quien tiene razón sobre cuál de los dos medios terapéuticos es más benéfico, pues médico y paciente parten de una valoración distinta de dos de las dimensiones implícitas en una intervención médica para proteger la salud, la cual incluye tanto el rechazo de la agresión física como el aumento de la supervivencia en el largo plazo. En tales condiciones, omitir el consentimiento informado sería permitir que la concepción de bienestar y salud del médico se imponga a aquella del paciente, en detrimento de los propios intereses de este último y de la protección constitucional al pluralismo".

[92] Sentencia T-216 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[93] Sentencia T-866 de 2006 M.P. Jaime Araujo Rentería.

[94] Cfr. sentencia T-216 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-294 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[95] El derecho fundamental a la integridad personal ha sido amparado por la Corte

Constitucional en casos en los cuales no existió un adecuado consentimiento informado. Cfr. sentencias SU-377 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-881 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynet; T-1019 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-452 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-574 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-497 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[96] Sentencia T-1021 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[97] Cfr. sentencias T-216 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-1229 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería; T-762 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería; T-823 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-401 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[99] Cfr. sentencias C-574 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-452 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-586 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; SU-377 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[100] Cfr. sentencias T-622 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-796 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa; T-497 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-560 A de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil; SU-377 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-452 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[101] En la precitada sentencia T-452 de 2010, se indicó: “Esto implica (…) que, debido a que el paciente es usualmente lego en temas médicos, el profesional de la salud tiene el deber de suministrar al enfermo, de manera comprensible, la información relevante sobre los riesgos y beneficios objetivos de la terapia y las posibilidades de otros tratamientos, incluyendo los efectos de la ausencia de cualquier tratamiento, con el fin de que la persona pueda hacer una elección racional e informada sobre si acepta o no la intervención médica”.

[102] Cfr. sentencias T-622 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-574 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-866 de 2006 M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1229 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1390 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero; SU-377 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[103] Cfr. sentencias C-574 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-452 de 2010 M.P.

Humberto Antonio Sierra Porto; T-762 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería; SU-377 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[104] Cfr. sentencias T-452 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-491 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-653 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-239 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-493 de 1993 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[105] Cfr. sentencias T-401 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-412 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-234 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-216 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[106] Este principio postula que es deber de los profesionales de la salud "contribuir positivamente al bienestar del paciente (principio de benevolencia), o al menos abstenerse de causarle cualquier daño físico o síquico (principio de no maleficiencia o primun (sic) non nocere)". Sentencia SU-377 de 1999 precitada, en concordancia con el artículo 1º de la Ley 23 de 1981.

[107] Cabe resaltar que esta Corporación a menudo ha resuelto la tensión entre los principios de beneficencia y autonomía, en favor de este último derecho. Cfr. sentencias T-452 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-1019 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-850 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-401 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[108] Sentencias T-1019 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-823 de 2002. M.P Rodrigo Escobar Gil; SU-377 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-401 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[109] Esta Corporación ha identificado posibles eventos en los que, podría imponerse la realización del procedimiento aún contra la voluntad del paciente. Esto ocurriría, por ejemplo, en la imposición obligatoria de ciertas vacunas "que protegen contra enfermedades muy contagiosas" así como en la obligación de acatar ciertas medidas sanitarias, "como el aislamiento o la cuarentena de los enfermos, para evitar la propagación de una epidemia". Sentencia T-1021 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[110] Cfr. sentencias T-622 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-921 de 2008 M.P.

Jaime Córdoba Triviño; T-1019 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-560A de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-474 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz; T-477 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-411 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[111] Cfr. sentencias T-1021 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-823 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-401 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[112] Cfr. sentencias T-622 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-452 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-560A de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-823 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil; SU-377 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[113] Sentencia SU-337 de 1999, precitada.

[114] Sentencia T-850 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[115] Estas categorías fueron recogidas por primera vez en la sentencia T-850 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, regla que a su vez ha sido reiterada por las sentencias T-1031 de 2004 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-063 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Las primeras tres variables también han sido reconocidas en varias providencias: Sentencias T-622 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-560A de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-1052 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[116] De la sentencia T-850 de 2002 precitada, se puede extraer las referidas reglas:

· A mayor carácter invasivo del tratamiento, el paciente debe disponer de un mayor nivel de información.

· A mayores dudas sobre la aceptación clínica del procedimiento, el paciente debe disponer de un mayor nivel de información. Igualmente, la cualificación de este consentimiento informado implica que "cuando existan dudas acerca de la aceptación clínica de un procedimiento o tratamiento, debe efectuarse una junta médica con la participación de un epidemiólogo clínico, quien debe informar al paciente acerca de las características del mismo".

· "[C]uando existan condiciones que dificulten la realización de un procedimiento, o que disminuyan significativamente las probabilidades de éxito, el médico debe informar al

paciente de dicha circunstancia".

· "Cuando la demora en la realización de un procedimiento ponga en riesgo la salud o la vida, el médico debe sopesar este factor y, si es del caso, entrar a protegerlos, aun sin el consentimiento expreso del paciente".

· A mayor grado de posible riesgo o afectación de sus derechos o intereses, el paciente debe disponer de un mayor nivel de información.

· A mayor grado de posible riesgo o afectación de derechos de terceros, menor es el nivel de información del que el paciente debe disponer; Sentencia T-1021 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño Incluso, sería posible obviar la autorización del paciente en este tipo de casos si las particularidades del caso lo justifican.

· "Cuando existan otros tratamientos o procedimientos que produzcan resultados similares o comparables, el médico debe informar de esta situación al paciente, si observa que hacerlo redunda en interés del paciente".

· La capacidad de comprensión del sujeto acerca de los efectos directos y colaterales del tratamiento sobre su persona. La jurisprudencia constitucional ha entendido esta última variable en dos sentidos. Por una parte, en aquellos casos en los cuales el exceso de información es perjudicial para el paciente, en principio el médico puede restringir o limitar el nivel de información que le suministra. No obstante, la Corte Constitucional ha establecido que son eventos altamente excepcionales, que deben ser valorados en cada situación concreta por el médico. Así, en la Sentencia SU-337 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero dijo que los "riesgos de daño al paciente o de afectación de su autonomía deben ser evidentes o muy probables, para que se justifique la retención de información por el médico". Por otro lado, la Corporación también ha interpretado que esta variable cobija igualmente a los sujetos que no tienen la capacidad de comprender plenamente los efectos de la intervención médica y, por tanto, terceras personas pueden sustituir su consentimiento válidamente.

[117] Sentencia SU-337 de 1999, precitada.

[118] Ibídem.

[119] La Corte Constitucional ha precisado que el consentimiento informado debe tomarse por escrito en aquellos tratamientos altamente invasivos o riesgosos o que impliquen un escaso beneficio para el paciente. Sentencia SU-337 de 1999, precitada.

Así, la exigencia de esta formalidad se presentará "en aquellos casos en que el riesgo del tratamiento dadas las condiciones clínico patológicas del paciente lo exija. Por esta razón, una simple intervención odontológica o la toma de unos puntos para cerrar una herida, no requieren la cualificación del consentimiento, a diferencia de una operación invasiva como la asignación de sexo o injustificada como lo son generalmente las cirugías estéticas". Sentencia T-823 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[120] Respecto de la condición de persistente del consentimiento informado se presentan dos posiciones. Una de ellas, implica que el consentimiento informado debe otorgarse en ocasiones diversas y distantes del período de duelo mientras que la otra postura indica que este consentimiento "debe perdurar durante toda la prolongación del tratamiento clínico y postoperatorio". La exigencia de un consentimiento cualificado, derivado de una información formalmente suministrada y sopesada, y mantenido persistentemente durante cierto tiempo ha sido requerido reiteradamente por esta Corporación. El consentimiento persistente se señala usualmente como condición de validez del consentimiento sustituto, especialmente en los casos de reasignación de sexo. Sentencia T-1021 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

[121] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II Doc.61, 22 de noviembre de 2011, Párr 44.

[122] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos, Op. párr.45.

[123] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos, Op., párrs. 61-67.

[124] ANAND GROVER, Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental a la Asamblea

General de Naciones Unidas, A/64/272, 10 de agosto de 2009, Párr 9: “9. El consentimiento informado no es la mera aceptación de una intervención médica, sino una decisión voluntaria y suficientemente informada que protege el derecho del paciente a participar en la adopción de las decisiones médicas y atribuye a los proveedores de servicios de salud deberes y obligaciones conexos. Sus justificaciones normativas éticas y jurídicas dimanan del hecho de que promueve la autonomía, la libre determinación, la integridad física y el bienestar del paciente”.

[125] Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia, Reunión de Junta Directiva, La esterilización anticonceptiva de la mujer, junio de 2011: “11. Al igual que para todos los procedimientos médicos que no sean emergencias, es necesario informar adecuadamente a las mujeres de los riesgos y beneficios de cualquier procedimiento que se proponga y de las alternativas. Hay que explicar que la esterilización debe considerarse un procedimiento permanente e irreversible que impide el futuro embarazo, y que existen otros tratamientos alternativos no permanentes. Es necesario también recalcar que la esterilización no ofrece protección de las infecciones de transmisión sexual. Hay que aconsejar a la mujer y ofrecerle pruebas de seguimiento y atención sanitaria después de cualquier intervención.

12 Es necesario proporcionar toda la información en un lenguaje, tanto oral como escrito, que las mujeres comprendan, y en formatos accesibles, como por ejemplo la lengua de signos, el Braille, y un lenguaje sencillo y sin tecnicismos que sea apropiado para las necesidades de la mujer. El facultativo que realice la esterilización tiene la obligación de garantizar que la paciente ha recibido la orientación necesaria al respecto de los riesgos y beneficios del procedimiento y las alternativas”.

[126] Según el informe de ponencia para primer debate, visible en la Gaceta Nº 605 de 2007 del Congreso.

[127] Según el informe de ponencia para primer debate, visible en la Gaceta Nº 605 de 2007 del Congreso.

[128] En especial se eliminaron algunos “incentivos” que se habían propuesto como rebajas en el pago de cuotas de compensación militar o de los costos del pasaporte para quienes tuvieran las cirugías, debido a que los Congresistas estimaron que ello podría incidir en la toma de la decisión y esa incidencia era indebida. Frente a este aspecto esta Sala también

recuerda que cualquier medida que se tome encaminada a promover o practicar la esterilización forzada es ilegal e inconstitucional. Al respecto ver la Sentencia C-182 de 2016 M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamentos jurídicos 42 a 49, sobre "prohibición de las esterilizaciones forzadas".

[129] Visible en la Gaceta Nº 336 de 2008.

[130] Ibídem.

[131] Ib.

[132] Según la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se debe entender por ajustes razonables: "las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales".

[133] Que admite las excepciones ya identificadas sobre las capacidades de lectoescritura de algunas personas.