Sentencia C-559/01

DISCAPACITADO-Protección constitucional especial e internacional

DERECHO A LA IGUALDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Diferencias que de hecho existen entre personas

DERECHO A LA IGUALDAD DE PERSONAS CON DISMINUCION FISICA-Protección constitucional especial

DISCAPACITADO-Deber de trato especial

DISCAPACITADO-Concepto de normalidad

DERECHO A LA IGUALDAD DEL DISCAPACITADO-Concreción

Un concepto de normalidad objetivamente considerado debe trascender los dominios de la apariencia físico-síquica en cuanto cualidad, para acceder a los contenidos esenciales de la complejidad físico-síquica en cuanto cualidad y carencia; discurrir éste que a tiempo que propicia una definición más realista, pone al descubierto la falacia que encierra el cotidiano "concepto" de normalidad, esto es: que por regla general se privilegia demasiado el rostro de las aparentes cualidades y destrezas, dejando al garete, escindida y alterada, la condición esencialmente contradictoria de la persona "normalizada".

DERECHO A LA IGUALDAD DEL DISCAPACITADO-Concreción

El concepto de discapacitado surge a partir de las carencias físicas o mentales que dada su relevancia ponen en el terreno de la desigualdad real a quienes las padecen; imponiéndose por tanto a favor de tales personas un trato especial, justamente encaminado hacia la verdadera igualdad. Derecho que para su concreción en todo caso se halla sujeto a múltiples variables que a partir de la Constitución, la ley y el reglamento, pasan por la voluntad política y administrativa de los gobiernos, por los programas y recursos públicos arbitrados al efecto, por las condiciones reales de existencia de la comunidad, y desde luego, por la conciencia social misma, todavía acantonada en la crucial lucha por la supervivencia.

DERECHO A LA IGUALDAD REAL Y EFECTIVA-Cambios jurídicos o fácticos

Los presupuestos jurídicos y fácticos que dan lugar al ejercicio efectivo de la igualdad no son absolutos, eternos o inmóviles. Por el contrario, suelen ser relativos, temporales y dinámicos, de suerte que una vez alcanzada la igualdad real para un grupo de personas bien pueden sobrevenir cambios jurídicos o fácticos modificadores de ese statu quo, privilegiando a unos y marginando a otros, sin perjuicio de las situaciones ya consolidadas y de los derechos adquiridos. Mutación que per se no implica una violación del derecho a la igualdad, toda vez que en lo atinente a las nuevas disposiciones legales o administrativas sólo a partir de un examen sobre su racionalidad, objetividad, utilidad y proporcionalidad podrá deducirse su conformidad o disconformidad para con el derecho fundamental a la igualdad real. Asimismo, en cuanto a los cambios fácticos se refiere, su conformidad o disconformidad para con el derecho a la igualdad se examinará al tenor de sus relaciones con los preceptos rectores de las mutaciones materiales.

SUBSIDIO FAMILIAR-Naturaleza jurídica

SUBSIDIO FAMILIAR-Causación sin límite temporal

SUBSIDIO FAMILIAR-Doble cuota

DISCAPACITADO-Programas de apoyo educativo especializado

Los programas educativos para los discapacitados gozan jurídicamente de una connotación inmanente, la cual se expresa bajo el mandato de que los mismos deben revestir siempre un carácter especializado, de suyo ligado al propósito rehabilitador que anuncia la razón de ser de tales programas. Lo que de contragolpe enerva cualquier conato de confusión entre aquéllos y los programas que ordinariamente desarrolle la respectiva institución educativa. Los programas en comento tienen una especial cualificación, y por tanto deben aplicarse a sus destinatarios con puntual preferencia sobre los programas ordinarios del currículo institucional.

DERECHO A LA EDUCACION DEL DISCAPACITADO-Programa especializado

EDUCACION ESPECIALIZADA-Personas con limitaciones

INSTITUCION EDUCATIVA-Adopción de medidas para atención de personas con limitaciones/EDUCACION ESPECIALIZADA DEL DISCAPACITADO/DISCAPACITADO EN

INSTITUCION EDUCATIVA -Ajuste de metodología para programa especializado

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Programa especializado

EDUCACION SUPERIOR DEL DISCAPACITADO-Atención especializada

SUBSIDIO FAMILIAR DEL DISCAPACITADO-Doble cuota por formación educativa especializada

DERECHO A LA IGUALDAD-Alcance

PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACION-Alcance

SUBSIDIO FAMILIAR DEL DISCAPACITADO-Doble cuota sin importar nivel o tipo de educación

Todos los discapacitados que estudien tienen derecho a percibir doble cuota de subsidio familiar, sin que para nada importe el nivel de educación o formación al cual se hallen vinculados, ni el carácter formal o no formal de la respectiva educación o formación. Siempre y cuando adelanten sus estudios en establecimiento idóneo.

DISCAPACITADO EN INSTITUCION EDUCATIVA-Atención especializada

Los discapacitados deben ser acogidos por las instituciones educativas sin discriminación alguna, aplicando integralmente estrategias y métodos pedagógicos adecuados a las especiales características de dichos destinatarios, dentro de una prosecución epistemológica participativa que sin perder de vista las diferencias sustanciales que se dan cita en todos los grupos humanos, adelante los respectivos programas académicos buscando la satisfacción individual y colectiva de todos los alumnos, descartándose por tanto cualquier conato institucional o personal de otear a los discapacitados como "plantas exóticas" que se deben mantener a raya.

Referencia: expediente D-3274

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 30 -parcial- de la Ley 21 de 1982.

Demandante: Andrés Alejandro Díaz Huertas.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano ANDRES ALEJANDRO DIAZ HUERTAS demandó el artículo 30 (parcial) de la Ley 21 de 1982.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 35939 del viernes 5 de febrero de 1982, resaltándose la parte acusada:

" Ley 21 de 1982

"(enero 22)

"por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones"

"El Congreso de Colombia

“Decreta:

“…

“Artículo 30. Los hermanos huérfanos de padre y los hijos que sean inválidos o de capacidad física disminuida, y que hayan perdido más del sesenta por ciento (60%) de su capacidad normal de trabajo, causarán derecho al subsidio familiar sin ninguna limitación en razón de su edad y percibirán doble cuota de subsidio si reciben educación o formación profesional especializada en establecimiento idóneo.”

III. LA DEMANDA

El ciudadano Andrés Alejandro Díaz Huertas solicitó que se declare inexequible la expresión “…reciben educación o formación profesional especializada en establecimiento idóneo”, contenida en el artículo 30 de la Ley 21 de 1982 pues, en su opinión, dicha expresión es contraria a la establecido en los artículos 13 y 47 de la Carta Política.

Sobre la presunta vulneración del artículo 13 de la Constitución, afirma el demandante: “…exigir que las mencionadas personas estén recibiendo educación profesional en un establecimiento especializado, es violatorio del derecho a la igualdad puesto que si bien están en circunstancias de debilidad manifiesta, el Estado está en la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental sean más desfavorecidas. Empero dicho deber del Estado no se estaría cumpliendo con el condicionamiento impuesto por la norma demandada, y tampoco se cumple el presupuesto de la igualdad real y efectiva” (folio 2).

Añadió el actor que la expresión censurada resulta contradictoria con disposiciones posteriores, tales como las establecidas en la Ley 115 de 1994, que en lo pertinente regulan la “Educación para personas con limitaciones o capacidades excepcionales”. A continuación transcribió los artículos 46, 47 y 48 de esta ley, aludió al decreto 2082 de 1996 y concluyó diciendo que los establecimientos educativos deben adelantar acciones pedagógicas y terapéuticas para la integración académica y social de los correspondientes educandos. Que por ello mismo salta a la vista el absurdo de exigirle a la persona con limitación, que ostente una vinculación docente a un centro especializado con miras a la doble cuota de subsidio.

IV. INTERVENCION

La Superintendencia del Subsidio Familiar a través de apoderada intervino durante el período de fijación en lista para defender la constitucionalidad de la expresión demandada. Al respecto reivindicó la condición de las personas que padecen disminuciones físicas, se refirió a los lineamientos fundamentales del artículo 13, para luego puntualizar: "Según la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación; (sic) la igualdad sólo se viola si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse según la finalidad y los efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. Entonces, como se puede apreciar, en ningún momento se ha violado el artículo 13 de la Constitución Nacional".

En lo atinente al artículo 47 de la Constitución transcribió un concepto que anteriormente había emitido esa Superintendencia con referencia a la interpretación y aplicación que debía dársele al artículo 30 de la ley 21 de 1982. Igualmente transcribió la parte pertinente de la sentencia T-288 de 995 de la Corte, relativa al deber protector que tiene el Estado frente a los grupos segregados o discriminados, en la perspectiva del artículo 13 superior. Advirtiendo luego que, por tanto, le corresponde al Estado contratar apoyos pedagógicos, terapéuticos y tecnológicos con entidades idóneas para el servicio educativo de los discapacitados y su integración académica. Finalmente, después de referirse a la obligación que tiene el Estado de incorporar en los planes de desarrollo programas de apoyo a los discapacitados, culminó diciendo que: "Por consiguiente no existe violación por parte de la Superintendencia Familiar del artículo 30 de la ley 21 de 1982".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante el concepto No. 2412 del 15 de enero de 2001 el Procurador General de la Nación manifestó que en este caso se debe declarar exequible la expresión demandada, excepto la palabra "…especializada…", que se debe declarar inexequible.

Considera el Procurador General que:

"(…) el artículo demandado pretende proteger concretamente a las personas que se hallan

en un estado de limitación o disminución física, norma que concuerda con lo dispuesto en el artículo 47 de la Carta Fundamental que establece respecto de ellas, una obligación a cargo del Estado, de cuidado y atención especial; por ello, cuando el aparte demandado establece el doble subsidio familiar para las personas que tengan estas características, está dando desarrollo no sólo a esta norma constitucional, sino también al derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, cuando señala que "El Estado protegerá a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta".

Prosiguió desestimando la necesidad de que los limitados, disminuidos o inválidos adelanten sus estudios en instituciones "especiales", por cuanto la mayoría de los establecimientos educativos han implementado lo pertinente para facilitar su instrucción, no habiendo entonces razón para que la norma demandada limite el mayor pago a favor de quienes acudan a los entes de formación "especializada", toda vez que ello sí constituye discriminación contra quienes adelantan sus estudios en instituciones donde la formación académica no tiene esa especial connotación.

La vista fiscal concluyó diciendo que "(…) si bien los discapacitados se encuentran en igualdad de condiciones frente a la ley, de la misma forma se encuentran en una situación distinta que los coloca dentro de un status especial que les otorga cierta protección y amparo favorable por parte del Estado, lo cual excluye a su vez, otros criterios distintos de diferenciación; de allí que estando dentro de esa categoría, no se les pueda discriminar de otra manera, como en este caso, en razón a que algunos se encuentran adelantando sus estudios superiores en un determinado sitio y los otros no".

Que por lo mismo, los destinatarios del artículo 30 tienen derecho al pago de la doble cuota del subsidio familiar, siempre y cuando estén recibiendo educación o formación profesional en universidades o instituciones de educación superior en cualquiera de sus modalidades, esto es, profesional, tecnológica o técnica, sin que para nada importe si es o no especializada. De lo cual se derivan circunstancias que respaldan la constitucionalidad del aparte demandado, con excepción de la palabra "especializada".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia

La Corte es competente para decidir sobre la demanda presentada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241- 4 de la Constitución Política.

B. Planteamiento del problema.

El actor demanda la inconstitucionalidad parcial del artículo 30 de la ley 21 de 1982, pues en su sentir el segmento acusado quebranta los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, habida consideración del injustificado condicionamiento que se le impone a las personas disminuidas físicamente, a efectos de acceder a la doble cuota de subsidio. Por donde, teniendo el Estado el deber de proteger especialmente a quienes se encuentren en condiciones económicas, físicas o mentales desfavorables, con la condición demandada se estaría contradiciendo tal postulado. Siendo también evidente que el segmento acusado atenta contra el carácter programático del derecho constitucional estipulado en el artículo 47 superior, es decir, frente a la obligación que tiene el Estado de adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social de los discapacitados.

La Sala examinará entonces lo concerniente a: la protección que merecen los discapacitados de acuerdo con la Carta Política y con el derecho internacional; la naturaleza jurídica del subsidio familiar; y la hipótesis jurídica de la doble cuota de este subsidio.

C. Protección a los discapacitados en la Constitución y en el derecho internacional.

En relación con este tema la Corte Constitucional se pronunció diciendo:

"6. En el curso de la historia, las personas discapacitadas han sido tradicional y silenciosamente marginadas. A través del tiempo, las ciudades se han construido bajo el paradigma del sujeto completamente habilitado. La educación, la recreación, el transporte, los lugares y los medios de trabajo, incluso el imaginario colectivo de la felicidad, se fundan en la idea de una persona que se encuentra en pleno ejercicio de todas sus capacidades físicas y mentales. Quien empieza a decaer o simplemente sufre una dolencia que le impide vincularse, en igualdad de condiciones, a los procesos sociales – económicos, artísticos, urbanos -, se ve abocado a un proceso difuso de exclusión y marginación, que aumenta exponencialmente la carga que debe soportar.

"La marginación que sufren las personas discapacitadas no parece obedecer a los mismos

sentimientos de odio y animadversión que originan otro tipo de exclusiones sociales (raciales, religiosas o ideológicas). Sin embargo, no por ello es menos reprochable. En efecto, puede afirmarse que se trata de una segregación generada por la ignorancia, el miedo a afrontar una situación que nos confronta con nuestras propias debilidades, la vergüenza originada en prejuicios irracionales, la negligencia al momento de reconocer que todos tenemos limitaciones que deben ser tomadas en cuenta si queremos construir un orden verdaderamente justo, o, simplemente, el cálculo según el cual no es rentable tomar en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas. Estas circunstancias llevaron, en muchas ocasiones, a que las personas con impedimentos físicos o psíquicos fueran recluidas en establecimientos especiales o expulsadas de la vida pública. Sin embargo se trataba de sujetos que se encontraban en las mismas condiciones que el resto de las personas para vivir en comunidad y enriquecer – con perspectivas nuevas o mejores -, a las sociedades temerosas o negligentes paras las cuales eran menos que invisibles.

"No obstante, en las últimas décadas la comunidad internacional ha comenzado a reconocer y ha intentado corregir – sin mucho éxito aún – los enormes errores hasta ahora cometidos. En efecto, en estos años la situación de marginación y discriminación de los discapacitados ha sido una constante preocupación a nivel mundial y las distintas naciones han señalado la necesidad de reconocer los derechos de estos grupos, la especial atención que requieren, así como la exigencia de tomar medidas tendentes a evitar su discriminación1.

"En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1975 la Declaración de los Derechos de los impedidos, en la que se indicó la necesidad de adoptar medidas nacionales e internacionales para la protección de los derechos de estas minorías. En este documento, la Asamblea de las Naciones Unidas definió el término "impedido" como: "toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no de sus facultades físicas o mentales".

"Así mismo, determinó que: "3. El impedido tiene esencialmente derecho a que se respete su dignidad humana. El impedido, cualquiera que sea su origen, la naturaleza o la gravedad de sus trastornos y deficiencias, tiene los mismos derechos fundamentales que sus conciudadanos. (…). 5. El impedido tiene derecho a las medidas destinadas a permitirle lograr la mayor autonomía posible".

“Más tarde, las Naciones Unidas declararon el año de 1981 como el Año Internacional de los Impedidos, cuyo resultado fue el Plan de Acción Mundial para Impedidos aprobado en 1982 y la proclamación de un “Decenio de las Naciones Unidas para los impedidos”. Por otra parte, en el mes de junio de 1986, Rehabilitación Internacional organizó conjuntamente con el Centro Internacional de Viena de las Naciones Unidas, la Conferencia Internacional de Expertos en Legislación sobre Igualdad de Oportunidades para personas Discapacitadas2. Finalmente, en 1993 la Asamblea General de la ONU aprobó las “Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”.3

“Estos programas, reconocen que los discapacitados tienen los mismos derechos civiles y políticos que las demás personas, el derecho a disfrutar de oportunidades en iguales condiciones, así como el derecho a que se tengan en cuenta sus necesidades particulares en la planificación económica y social para favorecer su integración y participación social. En este sentido, reiteran la obligación que tienen los Estados de crear bases jurídicas para la adopción de medidas encaminadas a lograr los objetivos de igualdad y participación de las personas con discapacidad, brindándoles el acceso a la rehabilitación, la educación, la salud, el empleo, la recreación y el deporte, el uso de bienes públicos, servicio de transporte y otros servicios públicos.

|

“En efecto, la Carta consagró la fórmula política del Estado Social y Democrático de Derecho (C.P. art. 1), de la cual derivó la obligación del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución así como de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (C.P. art. 2). En desarrollo de lo anterior, consagró la obligación, en cabeza del Estado, de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados (C.P. art. 13). En este último sentido, la Constitución es explícita al señalar que el Estado “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.”.

“En suma, para el Constituyente, la igualdad real sólo se alcanza si el Estado se quita el velo que le impide identificar las verdaderas circunstancias en las que se encuentran las personas

a cuyo favor se consagra este derecho. Una vez revelado el panorama real, el Estado tiene la tarea de diseñar políticas públicas que permitan la superación de las barreras existentes para que las personas puedan incorporarse, en igualdad de condiciones, a la vida social, política, económica o cultural. A este respecto ha dicho la Corte:

"Así entendida la igualdad, no es un criterio vacío que mide mecánicamente a los individuos de la especie humana equiparándolos desde el punto de vista formal pero dejando vigentes y aun profundizando las causas de desigualdad e inequidad sustanciales, sino un criterio jurídico vivo y actuante que racionaliza la actividad del Estado para brindar a las personas posibilidades efectivas y concretas de ver realizada, en sus respectivos casos, dentro de sus propias circunstancias y en el marco de sus necesidades actuales, la justicia material que debe presidir toda gestión pública."4

"En los términos anteriores, debe afirmarse que el derecho a la igualdad en el Estado Social de Derecho, trasciende los imperativos clásicos de la igualdad ante la ley, y obliga al Estado a detenerse en las diferencias que de hecho existen entre las personas y los grupos de personas. Justamente, en consideración a las diferencias relevantes, deben diseñarse y ejecutarse políticas destinadas a alcanzar la verdadera igualdad.

"Como lo ha señalado la Corporación, "en relación con los discapacitados, la igualdad de oportunidades es un objetivo, y a la vez un medio, para lograr el máximo disfrute de los demás derechos y la plena participación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (CP art. 2). La igualdad de oportunidades es, por consiguiente, un derecho fundamental mediante el que se "equipara" a las personas en inferioridad de condiciones, para garantizarles el pleno goce de sus derechos."5

"Pero la Carta no se limitó a establecer, en su artículo 13, el derecho a la igualdad real de las personas con limitaciones físicas. En los artículos 47, 54 y 68, la Constitución consagró, de manera específica, la obligación de protección especial a los discapacitados y diseñó el marco constitucional para su desarrollo legal6.

"De una parte, el artículo 47, – de acuerdo con lo consagrado en la Constitución portuguesa de 1976 (art. 71) y en la constitución española (art. 49)7 -, establece que el Estado tiene el deber de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes prestará la atención especializada que

requieran. Sobre este punto la jurisprudencia de la Corte ha sostenido que la obligación del Estado "no es solamente ofrecer una atención eficiente de los servicios prestados para la prevención y rehabilitación, sino que debe perseguir la integración social de los discapacitados, para así permitirles el ejercicio de otros derechos constitucionales".8

"Lo estatuido en el artículo 47, reitera el deber positivo del Estado, consistente en tomar las medidas necesarias para que las personas con limitaciones físicas puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad con los demás. En el mismo sentido pero aplicado exclusivamente al campo laboral, el artículo 54 de la Carta, señala que el Estado debe garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud. Por último, el artículo 68 dirigido a establecer los deberes públicos y privados en el proceso educativo, establece que la educación de personas con limitaciones físicas o mentales constituye una especial obligación del Estado.

"Deber de trato especial

"8. De todo lo anterior, parece claro que la Constitución Política ha consagrado a cargo del Estado – legislador, juez y administrados, en todos los ordenes territoriales -, un deber positivo de trato especial9, a favor de las personas con limitaciones físicas. Al respecto, la Corte ha señalado:

"En distintas sentencias, la Corte Constitucional ha indicado la necesidad de brindar un trato especial a las personas discapacitadas y ha señalado que la omisión de ese trato especial puede constituir una medida discriminatoria. Ello, por cuanto la no aplicación de la diferenciación positiva en el caso de las personas discapacitadas permite que la condición natural de desigualdad y desprotección en que se encuentran se perpetúe, situación que les impide, entonces, participar e integrarse en las actividades sociales, para poder así ejercer sus derechos y responder por sus obligaciones."10

"En suma, las personas discapacitadas tienen derecho a que el Estado les procure un trato acorde a sus circunstancias, siempre que ello resulte necesario para el ejercicio pleno de sus derechos en condiciones de igualdad. La omisión de este deber, por parte del Estado, puede convertirse en una lesión de los derechos fundamentales de los sujetos concernidos y, en consecuencia sería inconstitucional.

“La Corte se ha referido anteriormente a la violación del derecho a la igualdad por omisión en el cumplimiento del deber de trato especial, en los siguientes términos:

“Sin embargo, la Corte ha reiterado que el derecho a un trato especial, no llega hasta liberar a las personas con limitaciones de sus deberes ni exonerarlos de manera anticipada por sus faltas. En criterio de la Corte “en la misma medida en que el Estado y la sociedad les brindan a los discapacitados posibilidades de integrarse a la vida social, los discapacitados adquieren distintos deberes para con las organizaciones política y social, que les podrán ser exigidos como a cualquier otro ciudadano”12.

“9. Ahora bien, como lo ha señalado la Corte, la discriminación por omisión del deber de trato especial puede ser controvertida judicialmente a través de la acción de tutela mientras no exista un procedimiento judicial alternativo o cuando la cuestión sea meramente constitucional, siempre que el juez se limite a verificar la omisión y a ordenar la inaplicación de la medida discriminatoria al caso concreto. En efecto, en estos casos la tutela del derecho a la igualdad no implica una intromisión del juez constitucional en el ámbito de acción de otras jurisdicciones o en el radio de acción de los órganos de representación democrática. La orden que, en este caso, el juez debe adoptar, se contrae a impedir la aplicación de una medida atentatoria del principio de igualdad y, en consecuencia, a aplicar al caso lo dispuesto en la propia constitución. Ciertamente si la administración expide una normativa que limita de forma desproporcionada los derechos fundamentales de las personas que, en virtud del artículo 13 Constitucional, son acreedoras de un deber de especial protección, resulta claro que tal medida no puede aplicarse a dicho grupo de personas, al menos hasta tanto la administración adopte los correctivos pertinentes. El juez debe limitarse entonces a inaplicar la medida para el caso concreto de las personas desproporcionadamente afectadas, sin que pueda suplantar a la administración en la adopción de los mecanismos de corrección que serían necesarios para imponer la correspondiente medida”.13

El tema de la discapacidad pone en juego también la discusión sobre el concepto de “normalidad” que las sociedades acogen bajo el entendido de que la gran mayoría de los individuos se encuentran habilitados para participar y realizar una casi infinita variedad de actos públicos y privados, sin estimar o ponderar al respecto las carencias que en el promedio estadístico afectan a todos en mayor o menor grado. Por ello mismo, un concepto de normalidad objetivamente considerado debe trascender los dominios de la apariencia

físico-síquica en cuanto cualidad, para acceder a los contenidos esenciales de la complejidad físico-síquica en cuanto cualidad y carencia; discurrir éste que a tiempo que propicia una definición más realista, pone al descubierto la falacia que encierra el cotidiano "concepto" de normalidad, esto es: que por regla general se privilegia demasiado el rostro de las aparentes cualidades y destrezas, dejando al garete, escindida y alterada, la condición esencialmente contradictoria de la persona "normalizada".

En concordancia con estos presupuestos el concepto de discapacitado surge a partir de las carencias físicas o mentales que dada su relevancia ponen en el terreno de la desigualdad real a quienes las padecen; imponiéndose por tanto a favor de tales personas un trato especial, justamente encaminado hacia la verdadera igualdad. Derecho que para su concreción en todo caso se halla sujeto a múltiples variables que a partir de la Constitución, la ley y el reglamento, pasan por la voluntad política y administrativa de los gobiernos, por los programas y recursos públicos arbitrados al efecto, por las condiciones reales de existencia de la comunidad, y desde luego, por la conciencia social misma, todavía acantonada en la crucial lucha por la supervivencia.

Ahora bien, los presupuestos jurídicos y fácticos que dan lugar al ejercicio efectivo de la igualdad no son absolutos, eternos o inmóviles. Por el contrario, suelen ser relativos, temporales y dinámicos, de suerte que una vez alcanzada la igualdad real para un grupo de personas bien pueden sobrevenir cambios jurídicos o fácticos modificadores de ese statu quo, privilegiando a unos y marginando a otros, sin perjuicio de las situaciones ya consolidadas y de los derechos adquiridos. Mutación que per se no implica una violación del derecho a la igualdad, toda vez que en lo atinente a las nuevas disposiciones legales o administrativas sólo a partir de un examen sobre su racionalidad, objetividad, utilidad y proporcionalidad podrá deducirse su conformidad o disconformidad para con el derecho fundamental a la igualdad real. Asimismo, en cuanto a los cambios fácticos se refiere, su conformidad o disconformidad para con el derecho a la igualdad se examinará al tenor de sus relaciones con los preceptos rectores de las mutaciones materiales.

Por consiguiente, el cumplimiento de las condiciones y requisitos que en un momento dado pusieron en pie de igualdad a un grupo de personas no puede invocarse válidamente para entrar a disfrutar sin más un nuevo estatus revestido de diferentes condiciones y requisitos de ley. En otras palabras, siendo patente que el cambio de los supuestos jurídicos apareja un

acondicionamiento o actualización de los hechos y conductas a subsumir, quienes deseen acceder al nuevo estatus deberán obrar en consecuencia.

d. Naturaleza jurídica del subsidio familiar

A propósito de este tema la Corte Constitucional ha sostenido:

“En líneas generales, del anterior panorama de desarrollo histórico puede concluirse que el subsidio familiar en Colombia ha buscado beneficiar a los sectores más pobres de la población, estableciendo un sistema de compensación entre los salarios bajos y los altos, dentro de un criterio que mira a la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar. Los medios para la consecución de este objetivo son básicamente el reconocimiento de un subsidio en dinero a los trabajadores cabeza de familia que devengan salarios bajos, subsidio que se paga en atención al número de hijos; y también en el reconocimiento de un subsidio en servicios, a través de programas de salud, educación, mercadeo y recreación. El sistema de subsidio familiar es entonces un mecanismo de redistribución del ingreso, en especial si se atiende a que el subsidio en dinero se reconoce al trabajador en razón de su carga familiar y de unos niveles de ingreso precarios, que le impiden atender en forma satisfactoria las necesidades más apremiantes en alimentación, vestuario, educación y alojamiento.

“Los principios que lo inspiraron y los objetivos que persigue, han llevado a la ley y a la doctrina a definir el subsidio familiar como una prestación social legal, de carácter laboral. Mirado desde el punto de vista del empleador, es una obligación que la ley le impone, derivada del contrato de trabajo. Así mismo, el subsidio familiar es considerado como una prestación propia del régimen de seguridad social.

“Y desde el punto de vista de la prestación misma del servicio, este es una función pública, servida por el Estado a través de organismos intermediarios manejados por empresarios y trabajadores. Desde esta perspectiva, en su debida prestación se considera comprometido el interés general de la sociedad, por los fines de equidad que persigue”.14

e. La doble cuota del subsidio familiar.

Mediante la ley 21 de 1982 se modificó el régimen del Subsidio Familiar, destacando de

entrada que el mismo es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, con el fin de aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia. A tales efectos el artículo 18 de la ley circunscribió los beneficios del régimen del subsidio familiar a los trabajadores al servicio de los empleadores señalados en el artículo 7 ibidem, previo el cumplimiento de ciertos requisitos adicionales. En cuanto a las personas a cargo estipuló el artículo 27 de la misma ley:

"Darán derecho al subsidio familiar las personas a cargo de los trabajadores beneficiarios que a continuación se enumeran:

1. Los hijos legítimos, los naturales, los adoptivos y los hijastros.

2. Los hermanos huérfanos de padre.

3. Los padres del trabajador".

Seguidamente la norma condicionó la calidad de persona a cargo a la circunstancia de convivir y depender económicamente del trabajador, sin perjuicio del cumplimiento de los parámetros establecidos en los artículos siguientes. En este sentido la ley previó como tope máximo de edad los 18 años para los hijos (incluidos los hijastros) y los hermanos huérfanos de padre. Tope que a su vez encuentra una prolongación que llega hasta los 23 años en el evento en que la persona a cargo, al sobrepasar la edad de los 18 años, empiece o esté haciendo estudios post-secundarios, intermedios o técnicos. Pero la ley 21 fue más allá, ya que al tenor del artículo (30) demandado:

"Los hermanos huérfanos de padre y los hijos que sean inválidos o de capacidad física disminuida, y que hayan perdido más del sesenta por ciento (60%) de su capacidad normal de trabajo, causarán derecho al subsidio familiar sin ninguna limitación en razón de su edad y percibirán doble cuota de subsidio si reciben educación o formación profesional especializada en establecimiento idóneo".

Como bien puede apreciarse, a través del prenotado artículo la ley declinó sus topes a favor de una causación del subsidio familiar sin límites en el tiempo, la cual está referida taxativamente a los hermanos huérfanos de padre y a los hijos, siempre que sean inválidos o

de capacidad física disminuida, y que concurrentemente hayan perdido más del 60% de su capacidad normal de trabajo, entendida ésta como la aptitud o suficiencia de la persona para atender sus ocupaciones cotidianas, sin consideración alguna al elemento remuneratorio. Es decir, para efectos de la causación del subsidio familiar sin límites temporales la ley especifica unos sujetos de derecho en razón de su especial condición de discapacitados, lo cual permite concluir que todos los hermanos huérfanos de padre o los hijos que se puedan subsumir dentro de la hipótesis comentada causarán el subsidio sin lugar a discriminación o distinción alguna, esto es, dentro de los precisos contornos del derecho a la igualdad que asiste a tales discapacitados.

Ahora bien, trascendiendo la regla general estipulada a favor de los discapacitados en mención, el artículo 30 contempló un incremento del 100% sobre el subsidio familiar ordinario (doble cuota) para los casos en que tales beneficiarios reciban educación o formación profesional especializada en establecimiento idóneo. Vale decir, sin perjuicio del subsidio familiar causado en virtud de la especial condición del discapacitado, la ley incorporó adicionalmente una fórmula duplicadora del subsidio bajo los requisitos vistos, los cuales no engendran per se discriminación o marginamiento alguno.

Pero como estas consideraciones no son suficientes para resolver de fondo el asunto en cuestión, en procura de una mejor comprensión del segmento demandado la Sala realizará una verificación de las implicaciones de su expresión literal: educación o formación profesional especializada en establecimiento idóneo.

En efecto, de conformidad con el artículo 1 de la ley 30 de 1992 la Educación Superior "tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional". Lo cual significa que desde un punto de vista general, mas no excluyente, la expresión acusada se enmarca en el ámbito de la Educación Superior, que por definición legal tiene como campos de acción los de la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, el arte y la filosofía. Siendo claro que el respectivo establecimiento de educación debe gozar de la idoneidad que avala la ley 30 y demás disposiciones pertinentes, en cuyos requerimientos está el de contar para la enseñanza con personas de reconocida idoneidad ética, académica, científica y pedagógica (arts. 7 y 97 ibidem).

Con fundamento en el artículo 67 de la Carta Política la educación es un servicio público que

incorpora todos los niveles, esto es, desde el preescolar hasta el superior, que al tenor del artículo 46 de la ley 115 de 1994 integra la educación para personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales. Parámetros bajo los cuales el parágrafo segundo del mismo artículo establece una regla de imperativo cumplimiento, a saber:

"Las instituciones educativas que en la actualidad ofrecen educación para personas con limitaciones, la seguirán prestando, adecuándose y atendiendo los requerimientos de la integración social y académica, y desarrollando los programas de apoyo especializado necesarios para la adecuada atención integral de las personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas o mentales". (Destaca la Sala).

Al respecto el parágrafo les señaló a tales instituciones un plazo de 6 años, a tiempo que incluyó el cumplimiento de los anteriores lineamientos como requisito para que las instituciones particulares o sin ánimo de lucro puedan contratar con el Estado.

Y fue tan claro el Legislador en su intención de darle la mayor relevancia a la educación para personas con limitaciones, que con especial énfasis destacó la importancia de los programas de apoyo especializado como regla general a seguir por parte de las instituciones que ofrezcan los mencionados programas. Dicho de otro modo, el desarrollo de los programas de apoyo especializado no quedó al arbitrio de las citadas instituciones educativas, antes bien, su ejecución se elevó a la categoría de condición inherente de la prosecución de los susodichos programas. Concurrentemente la ley conectó los planes de desarrollo nacionales y territoriales al fomento y apoyo, tanto de las instituciones como de los programas y experiencias orientados a la adecuada atención educativa de los discapacitados. Con los mismos fines se ordenó incorporar programas de apoyo pedagógico dentro de tales planes de desarrollo, debiendo además el Gobierno Nacional dar ayuda especial a las entidades territoriales para establecer aulas de apoyo especializadas en los establecimientos educativos de sus jurisdicción (arts. 46 a 48, ley 115 de 1994).

Así las cosas, no cabe duda de que los programas educativos para los discapacitados gozan jurídicamente de una connotación inmanente, la cual se expresa bajo el mandato de que los mismos deben revestir siempre un carácter especializado, de suyo ligado al propósito rehabilitador que anuncia la razón de ser de tales programas. Lo que de contragolpe enerva

cualquier conato de confusión entre aquéllos y los programas que ordinariamente desarrolle la respectiva institución educativa. En fin, los programas en comento tienen una especial cualificación, y por tanto deben aplicarse a sus destinatarios con puntual preferencia sobre los programas ordinarios del currículo institucional.

En este sentido la ley 361 de 1997 estableció mecanismos de integración social de las personas con limitación en sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, rescatando ante todo la dignidad que les es propia a tales personas. Cometidos reivindicatorios éstos que la ley respaldó registrando el deber que tiene el Estado de garantizarle a los discapacitados el acceso a la educación y a la capacitación dentro de una perspectiva de formación integral, por fuerza ligada a un ambiente apropiado a sus necesidades especiales. Por esto mismo, en consonancia con la Carta la ley proscribió toda forma de discriminación por razón de la limitación para acceder al servicio educativo, advirtiendo tácitamente sobre la inoperancia que pueden entrañar los programas académicos concebidos bajo la lente cuantitativa y mecanicista, por definición divorciada de los contenidos pedagógicos inherentes al especial proceso epistemológico que protagonizan los discapacitados, quienes a su modo, según ha quedado inscrito en la memoria de la historia, en mayor o menor grado también contribuyen a la construcción colectiva de la verdad y del conocimiento mismo, que por lo demás "no tiene calzadas reales" ni está dado inercialmente a favor de unas personas "normales" que pese a sus naturales facultades intelectivas desdeñan la posibilidad de asombrarse ante la grandeza humanística que encierra el conocimiento, desestimando de paso la insigne propuesta de leer la realidad a la luz de un problema15.

Esta visión de las cosas guarda armonía con la posición asumida por la Corte Constitucional sobre el tema en anteriores pronunciamientos, de uno de los cuales conviene extractar un aparte de lo afirmado por la Universidad Pedagógica Nacional, que al referirse al tema de las personas con talentos y capacidades excepcionales destacó unos lineamientos generales claramente aplicables al caso que nos ocupa, y que en lo pertinente enseñan:

"Las personas con talentos y capacidades excepcionales requieren como todo ser humano, de un proceso de enseñanza- aprendizaje fundamentado en una pedagogía activa y flexible que reconozca las potencialidades y posibilidades de desarrollo para todo ser humano. Una pedagogía que otorgue importancia al acto de aprender y que prepare el ambiente educativo

para que el estudiante pueda encontrar en él espacios para la lectura y comprensión del mundo social, físico y valorativo a partir de las opciones de exploración, descubrimiento y cuestionamiento. (Destaca la Sala)

"La educación de estas personas, al igual que las de los demás seres humanos, debe estar centrada en sus necesidades e intereses y acorde con sus capacidades, para lo cual los educadores deberán fortalecer los procesos de interacción social con el educando para que a través del diálogo permanente puedan identificar las metas (…). (Destaca la Sala).

"(…)

"Dentro de esa perspectiva, corresponde al maestro la tarea de facilitar y dinamizar el proceso de aprender a través de la promoción de actividades de orden cognoscitivo, físico, emocional, social y moral; del mismo modo, el proceso de enseñanza aprendizaje de cada sujeto y su condición en virtud del grupo social al que pertenece, al tiempo que le hace conocer al alumno la necesidad de creación de una conciencia de responsabilidad y compromiso dentro de estos procesos para construir exitosamente sus metas"16.

Pues bien, la especialización, como principio rector de la educación predicable de las personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas o emocionales, ha sido reiterada por varias disposiciones, tal como puede apreciarse a título de ejemplo en los siguientes registros de la ley 361 de 1997:

"Art. 12. Para efectos de lo previsto en este capítulo, el Gobierno Nacional deberá establecer la metodología para el diseño y ejecución de programas educativos especiales de carácter individual según el tipo de limitación, que garanticen el ambiente menos restrictivo para la formación integral de las personas con limitación". (Destaca la Sala).

"Art. 13. El Ministerio de Educación Nacional establecerá el diseño, producción y difusión de materiales, educativos especializados, así como de estrategias de capacitación y actualización para docentes en servicio. Así mismo deberá impulsar la realización de convenios entre las administraciones territoriales, las universidades y organizaciones no gubernamentales que ofrezcan programas de educación especial, psicología, trabajo social,

(…)". (Destaca la Sala).

"Todo centro educativo de cualquier nivel deberá contar con los medios y recursos que garanticen la atención educativa apropiada a las personas con limitaciones. Ningún centro educativo podrá negar los servicios educativos a personas limitadas físicamente, so pena de hacerse acreedor de sanciones que impondrá el Ministerio de Educación Nacional o la Secretaría de Educación en las que delegue esta facultad, (…)" (Destaca la Sala).

Con arreglo a las anteriores previsiones todas las instituciones de educación, incluidas las de nivel Superior (como las universidades), deben adoptar las medidas tendientes a la consecución de los medios y recursos indispensables a una educación idónea de las personas con limitaciones, lo cual comporta positivamente una apertura de la educación especializada en pro de sus necesidades, intereses y capacidades. De suerte tal que, en relación con dichas personas los entes educativos de todo orden deben ajustar sus metodologías para la realización de programas educativos especiales, al igual que los materiales educativos especializados, las estrategias de capacitación, el énfasis pedagógico mismo y demás aspectos inherentes a tales programas, de conformidad con las directrices fijadas por el Gobierno Nacional.

Propio es reconocer entonces que en esta hora nos hallamos ante una preceptiva constitucional y legal que de manera sobreviniente y sistemática reacomoda conceptualmente al artículo 30 de la ley 21 de 1982, a tiempo que lo redimensiona en su contenido y alcances, propiciando la compatibilidad jurídica del dispositivo impugnado en la medida en que hoy los programas de educación o formación profesional especializada constituyen parte integral del servicio público educativo, tanto en la órbita oficial como privada. Lo cual significa también que la implementación y desarrollo de tales programas no es del resorte discrecional de las instituciones de educación. Por el contrario, de acuerdo con los propósitos del Constituyente y del Legislador, esos programas deben coexistir permanentemente con los demás programas que atienden y desarrollan esas instituciones. Por lo mismo, quien dice educación o formación profesional para los discapacitados en las instituciones de educación, dice igualmente educación o formación profesional especializada en establecimiento idóneo, sin que al respecto sea necesaria glosa o aclaración positiva alguna (arts. 13 y 47 C.P.).

Bajo los términos vistos la Sala estima que la constitucionalidad del segmento demandado no abriga duda alguna, siendo del caso enfatizar que los destinatarios del artículo 30 de la ley 21 de 1982 tienen derecho a percibir doble cuota de subsidio familiar cuando quiera que adelanten estudios de educación o formación profesional en una institución de Educación Superior (art. 16, ley 30 de 1992) de reconocida idoneidad, en su condición de alumnos regulares en alguno de los siguientes campos: técnica, ciencia, tecnología, humanidades, arte o filosofía. Dándose por entendido que para el desarrollo de los programas curriculares correspondientes a tales campos, las instituciones de Educación Superior deben estar cumpliendo satisfactoriamente con los parámetros y orientaciones dados por el Gobierno Nacional para la integración académica de los discapacitados en mención, constituyéndose al efecto como un todo armónico el conjunto de los prenotados programas y el tratamiento pedagógico especial que merecen las personas discapacitadas dentro de los mismos. Todo lo cual es igualmente válido para la educación o formación en sus diferentes niveles y gradaciones, sin que además importe su carácter formal o no formal. Advirtiendo sí, que tal educación o formación deberá ser impartida siempre por establecimiento idóneo.

Por consiguiente, para la Sala es claro que el aparte normativo demandado consulta y hace actuante el imperativo consignado en el artículo 47 superior, conforme al cual, para efectos de su rehabilitación e integración social los discapacitados merecen una atención especializada. Órbita dentro de la cual milita con suficiente arraigo jurídico el servicio público de educación, sea que se halle a cargo del Estado o de los particulares.

En cuanto a los cargos se refiere el actor alega violación de los artículos 13 y 47 de la Constitución, en la forma que pasa a verse:

a. Derecho a la igualdad.

Según el parecer del demandante el derecho a la igualdad se ve quebrantado por cuanto la norma acusada impone un condicionamiento injustificado a las personas disminuidas físicamente, a efectos de poder percibir doble cuota de subsidio. Que ello es así por cuanto si bien estas personas se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, el Estado tiene el deber de proteger especialmente a los más desfavorecidos, lo cual no se consigue con el condicionamiento censurado.

En torno al derecho a la igualdad esta Corporación ha expresado:

"1. La superación plena de la igualdad formal fue posible con la adopción de los postulados del estado social de derecho, plasmados en constituciones dotadas de los procedimientos judiciales para el control y adecuación del contenido de las leyes a los valores y principios constitucionales. Así, dentro del marco constitucional se ha pretendido extender el principio de igualdad hasta cubrir aquellos casos en los cuales no existe fundamento razonable derivado de la naturaleza de las cosas u otra razón capaz de justificar la diferencia introducida por el legislador.

"1.1. El Estado social de derecho presupone el control constitucional de las leyes y la efectividad de los valores, principios y derechos fundamentales del ordenamiento jurídico. En esta perspectiva, la ley pierde la posición de criterio último y definitivo de interpretación, para dar lugar a la preponderancia del texto constitucional.

"1.2. La textura abierta de los textos constitucionales que consagran principios y valores, determina un margen amplio de apreciación judicial. Esta libertad en la interpretación es considerada una de las condiciones para el logro de la efectividad de los derechos fundamentales. Se parte aquí del postulado – ya previsto por Aristóteles en su Etica a Nicómaco – según el cual, los meros conceptos legales, en ocasiones, resultan insuficientes para el logro de la justicia real y efectiva.

"2. La transformación del sistema jurídico permite hablar – en relación con el principio de igualdad – de un cambio en el parámetro valorativo o "patrón de igualdad". La voluntad legislativa queda subsumida dentro de un referente superior: la constitución. La ley se convierte así en un medio normativo a través del cual los postulados esenciales del Estado se realizan.

"B. El principio de la no discriminación

"1. Se discrimina cuando se hace una distinción infundada de casos semejantes. Por lo general, cada ordenamiento jurídico enumera una serie de razones para establecer diferencias consideradas discriminatorias. La norma pionera en esta materia se encuentra en el artículo primero de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, según la cual, "las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad

común".

"2. Los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos han ampliado y desarrollado la idea de la Revolución Francesa. La Declaración Universal dice en su artículo 2-1 que "toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color sexo, idioma, religión opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

"2.1. La igualdad relativa a la raza, al sexo, a la nacionalidad a la religión, entre otras, constituye un precepto aceptado universalmente que no requiere de razones o explicaciones. Se habla al respecto de presunciones, que dispensan de toda justificación a quienes las asumen, pero que exigen una justificación de quienes las transgreden.

"3. Los motivos de discriminación anotados no excluyen otros posibles que puedan dar lugar a un trato infundado. Los textos internacionales, así como la Constitución Colombiana en su artículo 13, tienen un propósito enunciativo y no taxativo. Esta interpretación es, además, la única compatible con el postulado de la efectividad de los derechos consagrado en la constitución política y con los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos, en los cuales se prohibe la discriminación por razones de color, raza, sexo, idioma, religión opinión, (…) y por cualquier otra condición.

"4. La justificación del trato jurídico distinto de una situación jurídica equiparable, sólo es posible si se demuestra que ella resulta claramente de la finalidad perseguida por la norma que establece la distinción. En términos de la Corte Europea de Derechos Humanos, "No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas". En este orden de ideas, es necesario tener en consideración los objetivos de la norma que establece la distinción, "los cuales – continúa la Corte – no pueden apartarse de la justicia y de la razón, vale decir no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana"2

“5. Los elementos probatorios involucrados en la aplicación del principio de igualdad han sido definidos de la siguiente manera. Cuando se trata de un problema de igualdad “en” la ley o discriminación “de jure”, el término de comparación o “patrón de igualdad” debe ser aportado por el accionante. El análisis de la desigualdad se concentra en la norma jurídica que introduce la desigualdad de trato y no en cuestiones de hecho. En los casos de igualdad por razón de la aplicación de la ley, en cambio, corresponde al aplicador de la norma la justificación del trato diferenciado.

“5.1. Cuando la diferencia de trato se enmarca dentro de una de las razones explícitamente señaladas por el artículo 13 de la Carta como discriminatorias, quien la lleve a cabo asume la carga de la prueba que justifique su actuación, pues si ello no es así, se mantiene la presunción de trato inequitativo. En todo caso el trato diferenciado es de recibo si el mismo se orienta a promover la igualdad de una categoría de personas ubicadas en situación de desigualdad.

“(…)

“4.1. Para que quien aplique el derecho justifique un trato diferenciado debe probar tres elementos: 1) empírico: que se trate de casos diferentes; 2) normativo: que exista un fin normativo que justifique racional y proporcionalmente la diferencia de trato y 3) valorativo: que la medida adoptada sea adecuada -razonable- a la luz de los principios y valores constitucionales”.18

Tal como se vio en líneas anteriores, la disposición combatida corresponde a una hipótesis distinta de la regla general establecida en el artículo 30 de la ley 21 de 1982. Esto es, partiendo del mandato inicial del artículo 30, según el cual los destinatarios del subsidio familiar lo son sin solución de continuidad en el tiempo y sin discriminación alguna entre los mismos, con el ánimo de apoyar a quienes pretendan acceder a la Educación Superior el Legislador estipuló a su favor un incremento del 100% de la correspondiente mesada, es decir, una doble cuota de subsidio. Suma que se concreta a favor de todos aquellos discapacitados, que bajo los términos del artículo 30 se vinculen académicamente a programas de educación o formación profesional ofrecidos por establecimientos idóneos. Siendo claro que tales programas, por principio deben gozar de los perfiles de especialidad necesarios a una adecuada preparación de los susodichos discapacitados. De manera que a

tales efectos la voz: “especializada”, no pasa de ser un elemento consonante para con el imperativo de: especial atención, que a partir de la Carta (art. 47), la legislación actual le dispensa a los discapacitados con cargo al cúmulo de programas ordinarios de acción que le compete a las instituciones de Educación Superior en su discurrir académico. Acorde con ello, los contenidos y propósitos del orden constitucional y legal vigentes justifican racional y proporcionalmente la diferencia de trato que contiene la expresión acusada, entre los que estudian y los que no estudian, toda vez que sin desproteger los derechos e intereses básicos de los discapacitados, esa expresión consagra una diferenciación que estimula su ánimo académico y de progresión profesional.

En contraposición a lo anterior el demandante formula su cargo censurando la diferenciación que la norma engloba entre discapacitados que estudian y discapacitados que no estudian, glosa que por supuesto no encuentra regazo constitucional en la medida en que unos y otros se encuentran en situaciones fácticas diferentes. Es decir, se trata de supuestos distintos que por consiguiente ameritan consecuencias jurídicas diferentes entre sí. Siendo por tanto exequible la expresión normativa acusada, en lo que a tal distinción se refiere.

Cosa distinta ocurre en torno a la discriminación que la norma acuña entre los discapacitados que reciben educación o formación profesional especializada y los discapacitados que adelanten estudios de otro tipo o nivel, toda vez que en este sentido el segmento demandado sí rompe con el principio de igualdad que debe imperar frente a todos los discapacitados que estudien. Por lo mismo, todos los discapacitados que estudien tienen derecho a percibir doble cuota de subsidio familiar, sin que para nada importe el nivel de educación o formación al cual se hallen vinculados, ni el carácter formal o no formal de la respectiva educación o formación. Siempre y cuando adelanten sus estudios en establecimiento idóneo.

En otras palabras, bajo la anterior perspectiva el trato diferente resulta adecuado en la medida en que, sin perjuicio del subsidio familiar asignado a todos los destinatarios del artículo 30 de la ley 21 de 1982, se estipula una doble cuota a favor de los discapacitados interesados en alguno de los campos del saber, en razón de los costos que implican los mismos. De no ser así, una equiparación en abstracto de todos los destinatarios del artículo 30 se traduciría en un incremento a su favor del 100% del subsidio familiar, con la subsiguiente e injustificada ruptura del monto general de subsidio que corresponde al

universo total de destinatarios de la ley 21 de 1982, antes de cualquier diferenciación objetiva, razonable y proporcional. De ahí que, una equiparación in genere frente al subsidio adicional sí atentaría contra el derecho a la igualdad que pretende reivindicar el actor.

Por último, recordando lo dicho en párrafos anteriores en cuanto a que el derecho a la igualdad no es absoluto, eterno, ni inmutable, pertinente es enfatizar que el cumplimiento de las condiciones y requisitos que en un momento dado ha puesto en pie de igualdad a un grupo de discapacitados, no puede invocarse válidamente para entrar a disfrutar sin más la doble cuota de subsidio familiar; es decir, no se puede acceder a este derecho adicional sin el previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la expresión demandada. En síntesis, siendo patente que el cambio de los supuestos jurídicos apareja un acondicionamiento o actualización de los hechos y conductas a subsumir, los discapacitados que deseen acceder al nuevo estatus de subsidio deberán obrar en consecuencia.

b. Protección a los limitados.

Con referencia al artículo 47 superior dice el demandante que el derecho constitucional reglamentado por la norma acusada es de carácter programático, en tanto le correponde al Estado adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social de las personas discapacitadas. Pero que tal rehabilitación e integración se ve perjudicada con la regla en cuestión por cuanto la población con limitaciones se aisla en vez de ser incorporada al concierto social.

El artículo 47 constitucional establece:

"El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran".

A propósito de esta norma sirva lo ya expresado en párrafos anteriores en torno al principio de especialidad que informa la legislación imperante sobre previsión, rehabilitación e integración social para las personas discapacitadas, particularmente en lo que hace a las políticas educativas del Estado frente a tales personas. Donde al efecto resulta pertinente reiterar la preceptiva reseñada, con arreglo a la cual los discapacitados deben ser acogidos por las instituciones educativas sin discriminación alguna, aplicando integralmente

estrategias y métodos pedagógicos adecuados a las especiales características de dichos destinatarios, dentro de una prosecución epistemológica participativa que sin perder de vista las diferencias sustanciales que se dan cita en todos los grupos humanos, adelante los respectivos programas académicos buscando la satisfacción individual y colectiva de todos los alumnos, descartándose por tanto cualquier conato institucional o personal de otear a los discapacitados como "plantas exóticas" que se deben mantener a raya.

Finalmente se reitera que todo lo aquí dicho en pro de los discapacitados con respecto a la Educación Superior, es igualmente predicable a su favor en relación con todos los demás niveles de educación o formación, esto es, los que no sean de Educación Superior, trátese de educación formal o no formal, siempre y cuando la educación o formación sea impartida por establecimiento idóneo.

Consecuentemente la Sala estima que los cargos formulados sólo están llamados a prosperar parcialmente, siendo del caso proveer a la declaratoria de exequibilidad parcial del segmento normativo demandado.

DECISIÓN

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE el segmento normativo demandado, salvo la expresión "profesional especializada", que por las razones ya expuestas se declara INEXEQUIBLE.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En distintas naciones se han tomado medidas para favorecer la rehabilitación e integración social de las personas con discapacidades. Como lo ha señalado la Corte en decisiones anteriores, “en los Estados Unidos de América se han dictado en las últimas tres décadas

distintas leyes destinadas a favorecer y proteger a los discapacitados. Entre ellas cabe mencionar la Ley sobre las Barreras Arquitectónicas, de 1968; la Ley para la Rehabilitación, de 1973; la Ley para la Educación de los Individuos con Discapacidades -IDEA, expedida en 1975 y modificada en 1986, 1991 y 1997; y la Ley sobre los Americanos con Discapacidades – ADA, expedida en 1990. Igualmente, en ese país se presenta una discusión constitucional acerca de si la discapacidad debe ser considerada como un criterio semisospechoso, decisión que implicaría que las leyes o actuaciones administrativas en las que se practiquen diferenciaciones con base en el factor de la discapacidad habrían de ser objeto de un examen intermedio de constitucionalidad – es decir, de un escrutinio más exigente que el de la simple racionalidad de la norma bajo examen – por parte de los tribunales. (Esa es la posición defendida por Tribe, Laurence, en su libro American Constitutional Law (The Foundation Press, Mineola, Nueva York, 1988, pp. 1594ss.). Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia rechazó expresamente esta clasificación, en la sentencia City of Cleburne v. Cleburne Living Center (473 U.S. 432, año de 1985). La sentencia contó con un salvamento parcial de voto de parte de tres magistrados, que defendían la categorización del criterio de la discapacidad como semisospechoso.). Asimismo, la Constitución española de 1978 consagró en su artículo 49 que "los poderes públicos realizarán una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título [el título I, referido a los derechos y deberes fundamentales] otorga a todos los ciudadanos". De la misma manera, el artículo 71 de la Constitución portuguesa de 1976, titulado Deficientes, prescribe que: "1. Los ciudadanos física o mentalmente deficientes gozarán plenamente de los derechos y estarán sujetos a los deberes fijados en la Constitución, con la excepción del ejercicio o del cumplimiento de aquéllos para los cuales se encuentren incapacitados. "2. El Estado se obliga a realizar una política nacional de prevención y de tratamiento, rehabilitación e integración de los deficientes; a desarrollar una pedagogía que sensibilice a la sociedad en cuanto a los deberes de respeto y solidaridad para con ellos y a asumir el encargo de realización efectiva de sus derechos, sin perjuicio de los derechos y deberes de los padres o tutores. "3. El Estado apoya las asociaciones de deficientes. Igualmente, en el año de 1994, se aprobó en Alemania una adición al artículo 3° de la Constitución, para incluir una garantía específica para los discapacitados. La adición tuvo lugar en el párrafo tercero del artículo aludido, que es el que consagra el derecho fundamental de los ciudadanos a la igualdad, y precisa que "[n]adie

podrá ser perjudicado a causa de un impedimento físico.”. (Sentencia T- 207/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

2 En esta conferencia se plantean diversas medidas para lograr la igualdad de oportunidades de las personas minusválidas y se concluye que la legislación debe tener como objetivo principal la integración social y económica de estos grupos en la comunidad. Adicionalmente, divide la legislación en: legislación general, legislación especial aplicable a todas las categorías de discapacitados y legislación especial para sectores específicos de discapacitados.

3 Se determina que la finalidad de estas normas es garantizar que los disminuidos puedan tener los mismos derechos y obligaciones que las demás personas. De esta forma, se consagra que:

“Art. 1. Los Estados deben adoptar las medidas para hacer que la sociedad tomo mayor conciencia de las personas con discapacidad, sus derechos, sus necesidades, sus posibilidades y su contribución. (…)”

(…)

Art. 5. Los Estados deben reconocer la importancia global de las posibilidades de acceso dentro del proceso de lograr la igualdad de oportunidades en todas las esferas de la sociedad. Para las personas con discapacidades de cualquier índole, los Estados deben: (a) establecer programas de acción para que el entorno físico sea accesible, y (b) adoptar medias para garantizar el acceso a la información y a la comunicación.(…)”

(…)

Art. 14. Los Estados deben velar porque las cuestiones relativas a la discapacidad se incluyan en todas las actividades normativas y de planificación correspondientes del país.(…)”

(…)

Art. 15. Los Estados tienen la obligación de crear bases jurídicas para la adopción de medidas encaminadas a lograr los objetivos de la plena participación y la igualdad de las personas con discapacidad.(…)”

4 Sentencia T-441/93 (José Gregorio Hernández Galindo)

5 Sentencia T-288/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

6 De acuerdo con los preceptos constitucionales que consagran la especial protección a las personas con discapacidades, leyes como la Ley de Competencias (L.60/93), la Ley de seguridad social (L.100/93) y la Ley General de Educación (L.115/94) incluyen disposiciones que posibilitan la eficacia de programas de atención a personas discapacitadas. Por otra parte, la Ley 361 de 1997 establece mecanismos de integración social de las personas con limitaciones. Con fundamento en los preceptos constitucionales y las normas internacionales que reconocen derechos a los limitados para su desarrollo personal y social, se establecen diferentes medidas para facilitar el acceso de los discapacitados a la educación, el empleo, el bienestar social, la infraestructura física y los bienes de uso público. Así mismo, la Ley busca fomentar la prevención y rehabilitación de las discapacidades.

7 Ver nota de pie Nº (2)

8 Sentencia T-288 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

9 Ver, por ejemplo las Sentencias T-427 de 1992, (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-441 de 1993, (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); T-290 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-067 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-288 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-224 de v1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T- 378 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; y T- 207 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Sentencia T-378/97 (M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz)

11 Sentencia T-288/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

12 Sentencia T-207/99 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

13 Sentencia T-823/99 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

14 Sentencia C-508/97 (M.P. Vladimiro Naranjo M.). Véanse también las sentencias T-753/99; T-1523/00; T-742/00; T-1034/00; T-202/00.

15 Véase el texto “Sobre la lectura” de Estanislao Zuleta.

16 Sentencia SU-1149/00 (M.P. Antonio Barrera Carbonell)

18 Sentencia T-230 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)