C-752-15

Sentencia C-752/15

VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO Y PREVENCIÓN DE CÁNCER CERVICU UTERINO-Vacunación gratuita y obligatoria

LEY SOBRE VACUNACIÓN GRATUITA Y OBLIGATORIA CONTRA EL VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO Y MEDIDAS INTEGRALES PARA PREVENCIÓN DE CÁNCER CERVICU UTERINO-Inhibición de expresión "y obligatoria" por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

ACCION PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ACCION PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carácter rogado

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carácter público

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

TITULO DE LAS LEYES-Ausencia de valor normativo autónomo/TITULO DE LAS LEYES-Control de constitucionalidad

La Sala Plena concluye que los títulos de las leyes carecen de carácter normativo, por lo que el control de constitucionalidad de estas expresiones es solo viable como desarrollo del mandato de correspondencia de que trata el artículo 169 C.P. Igualmente, el título no puede infringir el principio de igualdad, ni desconocer las normas constitucionales y orgánicas que establecen otras modalidades de leyes para el reconocimiento a personas en específico.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL TITULO DE LAS LEYES-Competencia de la Corte Constitucional

TITULO DE LAS LEYES-Objetivos/TITULO DE LAS LEYES-Utilidad

TITULO DE LAS LEYES-Control judicial

CONTROL JUDICIAL DEL TITULO DE LAS LEYES-Falta de consonancia entre contenido y título

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y PRINCIPIO DE CORRESPONDENCIA ENTRE TITULO DE LA LEY Y SU CONTENIDO-Diferencia

ACCION PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Control de constitucionalidad del título de las leyes

DEMANDA CONTRA LEY SOBRE VACUNACIÓN GRATUITA Y OBLIGATORIA CONTRA EL VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO Y MEDIDAS INTEGRALES PARA PREVENCIÓN DE CÁNCER CERVICU

UTERINO-No cumple requisitos de certeza y suficiencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Decisión sobre rechazo podrá adoptarse en la sentencia correspondiente

Referencia: expediente D-10467

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “obligatoria” del título de la Ley 1626 de 2013 “Por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Jorge Rubio Abad

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES[1]

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Rubio Abad demandó la constitucionalidad de la expresión “obligatoria” contenida en el título de la Ley 1626 de 2013 “Por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones”, por considerar que vulnera los artículos 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 48.777 del 30 de abril de 2013.

“LEY 1626 DE 2013

(Abril 30)

Diario Oficial No. 48.777 de 30 de abril de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 1. El Gobierno Nacional deberá garantizar la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano de manera gratuita a todas las niñas entre cuarto grado de básica primaria y séptimo grado de básica secundaria.

Parágrafo. Para su efectivo cumplimiento, el Gobierno Nacional deberá tomar las medidas presupuestales necesarias.

ARTICULO 2. El Ministerio de la Protección Social, o la entidad que corresponda a partir de la vigencia de la presente ley, actualizaran el programa ampliado de Inmunización. (PAI)

Parágrafo 1. Se incluirá dentro del programa ampliado de inmunización (PAI), la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) en el plan básico de vacunación gratuita.

Parágrafo 2. Para lograr cobertura universal de vacunación contra el Virus del Papiloma Humano (VPH), en los términos del artículo 1 de esta ley, ésta se hará de manera gradual a riesgo de la aparición del virus, según reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, atendiendo entre otros, criterios de prevalencia y costo - efectividad, así como la concordancia con el marco de gastos de mediano plazo.

Parágrafo 3. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las secretarías de salud Departamentales, adelantaran campañas masivas de comunicación y educación sobre los graves riesgos del Virus del papiloma Humano, principalmente en aquellos departamentos donde se identifique mayor riesgo de la aparición de dicho virus.

ARTICULO 3. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

III. LA DEMANDA

El ciudadano Jorge Rubio Abad considera que la expresión “obligatoria” que aparece en el título de la Ley 1626 de 2013 “Por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones”, vulnera los artículos 16, 158 y 169 de la Constitución Política con fundamento en lo siguiente:

3.1. Indica que el título de la norma alude a una vacunación obligatoria a pesar de que ningún artículo de la misma hiciera referencia a ello. En tal sentido, señala que el proyecto de ley inicial pretendía que dicha vacunación fuera obligatoria y así lo contemplaba el artículo primero, pero finalmente esa obligatoriedad fue retirada del contenido de la ley

durante el trámite legislativo.

3.2. De acuerdo con lo anterior, asegura que existe una clara incongruencia entre el título de la ley y su contenido, situación que desconoce el artículo 169 C.P., según el cual, el título de las leyes debe coincidir con su contenido en forma precisa.

3.3. En esta misma línea, el demandante considera importante destacar que “aunque el título no prevé ninguna consecuencia jurídica, ni es vinculante legalmente, o sea, no se puede obligar legalmente a nadie a vacunarse con el pretexto de que lo que dice la norma acusada, no obstante su incongruencia y contradicción con el articulado de la misma, produce inseguridad jurídica, pues genera incertidumbre en la gente sobre si la vacunación es obligatoria en tanto así lo sugiere el título aunque de hecho no lo es pues no lo contempla el articulado”.

3.4. También indica el demandante, que esta confusión es un factor que propicia abusos de parte del personal sanitario o médico, dado que pueden apoyarse en ella para imponer de manera ilegal y abusiva la vacunación obligatoria a las personas. Para sustentar este argumento, cita la Sentencia C-817 de 2011, de la cual se extrae un aparte en el que se dice que el título de las leyes, aunque no produzca consecuencias jurídicas, sí es susceptible de ser confrontado con la Constitución, a efectos de preservar los principios de seguridad jurídica y de coherencia lógica mínima en el trabajo legislativo.

Señaló además, que la falta de concordancia entre el título y el contenido de la norma también infringe el artículo 158 C.P., relativo a la unidad temática, causal y teleológica de los contenidos normativos. En este punto, reitera que “la ley no trata de vacunación obligatoria como anuncia engañosamente el título, hay discordancia entre el título y el contenido, luego hay una violación de la unidad de materia”. Sustentó este cargo en las Sentencias C-817 de 2011 y C-830 de 2013, cuyos apartes citados por el demandante hacen referencia a la relación entre el artículo 169 C.P. y el principio de unidad de materia.

3.5. Finalmente, el actor destaca que “no se debe engañar ni forzar a la gente a ser vacunada coercitivamente mediante la desinformación que provoca ese título mentiroso”. A su juicio, la incongruencia ya referida tiene un efecto nocivo frente al ejercicio del derecho a la autonomía, amparado en el artículo 16 C.P. Para respaldar esta afirmación, describe las normas que prohíben a los médicos actuar en contra de la voluntad del paciente. Con base en ellas, sostiene que las personas están en su derecho a negarse a recibir una vacuna que supuestamente es obligatoria, ya que de ella se pueden derivar daños graves a la salud e incluso la muerte.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Ministerio de Salud y Protección Social

El Ministerio de Salud y Protección Social considera que se debe declarar la constitucionalidad de la norma demandada, pues advierte que las apreciaciones del demandante son “jurídicas personales”, y no constituyen razones o motivos orientados a demostrar la vulneración de los artículos 158 y 169 C.P.

Respecto a lo expuesto en la demanda el interviniente solicita tener en cuenta lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-821 de 2006, donde determinó respecto al principio de unidad de materia que “en estricto sentido, consagrado en el artículo 158 constitucional, es útil en el ejercicio de control de constitucionalidad, para verificar que dentro de una ley no hayan sido introducidas disposiciones que se aparten por completo del tema central en torno del cual gira dicha normatividad, de manera que entre la totalidad de las disposiciones agrupadas en un mismo cuerpo normativo exista “unidad” o “correspondencia”.

A su vez ha sido criterio reiterado de la Corte que el examen de la constitucionalidad de una norma desde la perspectiva de la unidad de materia necesita de cierta flexibilidad que permita armonizar dicho axioma con el principio democrático, tal como se puso de presente en la sentencia C-570 de 2003 que cita el interviniente en donde se hizo referencia al principio de unidad de materia. Para ello, se expresó que “La Corte Constitucional ha sido cuidadosa en advertir que la aplicación de un criterio riguroso en el control constitucional de las leyes, para verificar su sumisión al principio de unidad de materia, restringiría la posibilidad de desplazamiento del legislador por los diferentes temas sometidos a su regulación; impediría la expedición de normatividades integrales y promovería la profusión de leyes de sectorización extrema”.

Señaló el Ministerio que en ese sentido, el control de constitucionalidad en relación con el principio de unidad de materia debe realizarse a partir de un equilibrio que permita el despliegue de la potestad de configuración legislativa, sin desconocer la necesaria coherencia interna que deben tener las leyes.

Cita también la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se refiere a la función del título de las leyes. Resalta la consideración según la cual el “título de las leyes cumple la función de ilustrar de forma genérica, la materia que se pretende regular en el respectivo cuerpo normativo, sin que le sea exigible al legislador exponer con exhaustividad dentro del título, todos y cada uno de los aspectos que el tema central incluye.(...) el epígrafe no puede dar noticia de todas y cada una de las disposiciones que integran una ley, pues esto se tornaría en algo lógicamente imposible de cumplir, ya que ello depende de la extensión del ordenamiento respectivo, como de la variedad de temas que allí se consagren. Basta simplemente que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretende regular y es por ello que el legislador acostumbra a incluir la frase”[2]

Seguidamente, describe el interviniente los aspectos que ha dicho la Corte se deben tener en cuenta a la hora de revisar la constitucionalidad de las leyes por violación del principio de congruencia entre el título de la ley y su contenido. Estos requisitos refieren a que (i) que el título de la ley no contenga elementos discriminatorios, de aquellos anunciados por la propia Constitución como prohibidos para establecer diferenciaciones entre personas o sectores de la población; (ii) que el título de la ley no sustituya la descripción general del contenido de la misma; (iii) entre el título de la ley y el contenido debe existir necesariamente una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia y el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido; y (iv) el título no debe conceder reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, pues para ello se encuentran las leyes de honores. Finaliza diciendo que por lo anterior el

cargo formulado por el actor no debe prosperar al no cumplir los criterios dispuestos.

Con relación al esquema de vacunas contra el virus del papiloma humano, manifiesta el interviniente que Colombia lo introdujo en 2012, dirigido a todas las niñas escolarizadas en cuarto grado de básica primaria que hayan cumplido nueve años y hasta grado once; además las no escolarizadas entre nueve y diecisiete años de edad, con el objetivo de disminuir la morbilidad y mortalidad por cáncer de cuello uterino, y para quienes se garantiza un esquema de tres dosis de la vacuna.

4.2. Universidad de Antioquia

La Universidad de Antioquia interviene a través de la Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, con el fin de solicitar a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la expresión “obligatoria” en los términos en los que expone el demandante o subsidiariamente que se declare la constitucionalidad condicionada de la expresión “obligatoria”, siempre y cuando se entienda que se refiere a la obligatoriedad del Estado de garantizar la disponibilidad, accesibilidad a tales vacunas, y en ningún momento a que las personas se vean obligadas a vacunarse aun en contra de sus propios derechos y libertades fundamentales su solicitud en las siguientes consideraciones:

Considera el interviniente que es cierto que la expresión “obligatoria” del título analizado en principio “puede crear confusiones y acepciones diferentes que pueden ir desde el entendimiento constitucional de la propia obligatoriedad del Estado de garantizar el derecho fundamental la salud hasta la concepción, posiblemente arbitraria, de que es obligatoria la vacunación para todas las personas objeto de la misma como una obligación de ley, general y coercitiva para ellas.”

En este sentido, reitera la representante de la Universidad de Antioquia en el marco del bloque de constitucionalidad, la Observación General 14 del Comité del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC-, que desarrolla el artículo 12 del Pacto, es clara en afirmar que uno de los derechos y libertades de toda persona con relación al derecho a la salud y a los sistemas de salud de cada Estado es, precisamente, no verse obligado a recibir tratamientos y/o medicamentos que dicha persona no quiera luego de ser formado e informado de sus efectos y que en su criterio puedan tener consecuencias nocivas para su salud e integridad física.

En cuanto al tema de la libertad, señala que de acuerdo con la Ley 1751 de 2015 son derechos de los pacientes, entre otros, la autonomía y la libertad de decidir sobre su tratamiento y medicación.

4.3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita declarar la inexecutable de la expresión demandada bajo los siguientes argumentos:

Considera pertinente establecer si la congruencia entre el título y el contenido de la ley se configura como un vicio en cuanto a la violación del principio de unidad de materia. Cita

además un aparte de la sentencia C-817 de 2011 que trata el principio de unidad de materia y señala que “la delimitación constitucional esta deferida doblemente al Congreso, pues este se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuales habrán de ser las materias en las que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial entre otras normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquella”.

Sostiene que de acuerdo con lo dicho por la Corte, se puede evidenciar en la exposición de motivos del proyecto de ley, que la intención del legislador fue la de establecer la vacunación gratuita y obligatoria contra el virus del papiloma humano, tanto en el título como en el contenido.

4.4. Defensoría del Pueblo

Interviene el Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales, quien considera que la expresión “obligatoria” es contraria a la Constitución en razón a que desconoce la dignidad y la libertad de las niñas o mujeres al someterlas a la aplicación de esta vacuna.

Sin embargo, debe advertirse que la argumentación desarrollada en la intervención está orientada a describir el problema de salud pública que genera el virus del papiloma humano y elabora un test de proporcionalidad para evaluar si la medida de la obligatoriedad en la aplicación de la vacuna se justifica a la luz del orden constitucional. De igual manera hace un recuento de la historia de los derechos sexuales y reproductivos. No se pronuncia frente al cargo relativo a la violación del principio de unidad de materia.

4.5. Superintendencia Nacional de Salud

Interviene el apoderado judicial de la Superintendencia Nacional de Salud y manifiesta la necesidad de respetar la voluntad del paciente en todo tratamiento y procedimiento y especialmente cuando se trata de una vacuna, que es un procedimiento invasivo.

El interviniente no hace referencia a ninguno de los cargos expuestos en la demanda. En cambio realiza una exposición referente al consentimiento informado y la necesidad de que se diligencia con el consentimiento del paciente respecto de los efectos adversos que pueden llegar a presentarse en consecuencia de un tratamiento o un procedimiento.

4.6. Universidad Santo Tomás

Interviene el Coordinador del Grupo de Acciones Constitucionales del Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás, para solicitar a la Corte Constitucional que se declare la inconstitucionalidad de la expresión “obligatoria” contenida en el título de la Ley 1626 de 2013.

Encuentra el interviniente frente al tema de la inseguridad jurídica que generaría la incongruencia entre el título de una ley y el contenido de la misma, que ésta se presenta cuando no existe certeza del derecho aplicable a una determinada situación, a raíz de un

error del legislador, el cual impide al particular diferenciar el comportamiento amparado por las instituciones legales y proscrito por las mismas.”

Sostiene que en el caso objeto de estudio es evidente la ausencia de conexidad teleológica y sistemática. Así, en lo que respecta a la ausencia de relación teleológica, la expresión “obligatoria” propone un objetivo diferente al de la ley, cuyo articulado en vez de establecer la vacunación obligatoria, establecen una vacunación gratuita y voluntaria. De otro lado, en relación con la ausencia de relación sistemática, el título no se relaciona con las demás disposiciones.

Por otra parte, precisa que aun cuando el tema del consentimiento informado de las pacientes no sea objeto de estudio en el presente caso, es necesario advertir que el ejercicio de este derecho se ve altamente afectado como consecuencia de la falta de unidad de materia. En este sentido, señala que “el paciente está en plena libertad para decidir la aceptación o denegación de cualquier procedimiento, ya que su elección constituye uno de los pilares del derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la elección de un proyecto de vida autónomo”.

Afirma que la decisión de aceptar o no una intervención médica, no puede fundarse en datos legislativos ambiguos o que fomentan problemas de comprensión para la paciente, en la medida que se limitaría el ejercicio de la libertad expresado en el consentimiento informado. Manifiesta además que no se puede obviar este tema incluso aunque no sea el núcleo de la demanda de inconstitucionalidad, porque “recae sobre una de las expresiones básicas de la libertad del ser humano, la de decidir sobre su propio cuerpo”.

4.7. Instituto Nacional de Salud

Esta autoridad científica y técnica manifiesta que no puede emitir concepto alguno frente a los cargos alegados por el actor, pues no es el ente rector del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ni se encarga de definir las políticas, planes y programas que impulsan la vacunación en Colombia. Señala que esas competencias le corresponden directamente al Ministerio de Salud y Protección Social.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia en el cual pidió a la Corte declarar inexecutable la expresión “obligatoria” contenida en el título de la Ley 1626 de 2013, lo cual sustentó con los siguientes argumentos:

5.1. Inicialmente, señala el Ministerio Público que para determinar si en una ley se respetó o no el principio de unidad de materia es necesario hacer un análisis material en la medida en que es indispensable confrontarlo, en este caso, con la expresión contenida en el título.

De acuerdo con el Ministerio Público, la expresión “obligatoria” contenida en la Ley 1626 de 2013 no es congruente con el contenido del articulado de la ley. Al respecto señala que “basta con hacer una comparación literal entre el tenor literal del título y el contenido de las disposiciones del articulado (...) por cuanto le asiste razón al accionante cuando afirma que pese a que en el título se incluye el carácter obligatorio de la vacunación, en la

regulación que se hace en las disposiciones de ley en ningún momento se establece que la vacunación contra el VPH sea obligatoria”.

5.2. Manifiesta que lo anterior podría inducir a un error a los ciudadanos y autoridades públicas, “así como conducir a una aplicación de la ley que, contrario a la finalidad buscada por el legislador, termine lesionado los derechos fundamentales de la población destinataria de esta vacuna.”

Por esta razón, el jefe del Ministerio Público concluye que es necesario retirar del ordenamiento jurídico la expresión demandada puesto que, además de no corresponder con el contenido de la ley, induce a error a los ciudadanos y autoridades que se ven involucrados en el cumplimiento de la Ley 1626 de 2013.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, en los términos del artículo 241-4 C.P., puesto que se trata de la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición contenida en una Ley de la República.

Metodología de la decisión

2. El demandante considera que la expresión “obligatoria” contenida en el título de la Ley acusada es inconstitucional por dos tipos de motivos. Para ello parte de advertir que dicha expresión significa que la aplicación de la vacuna contra el virus del papiloma humano (en adelante VPH), sería de forzosa aplicación a las mujeres. A partir de esta interpretación, advierte que la mencionada expresión viola el principio de unidad de materia, puesto que en el texto de la ley no se encuentra ninguna disposición que disponga tal obligatoriedad. Adicionalmente, considera que la previsión acusada viola el derecho a la autonomía personal de las mujeres, pues les impone la obligación de permitir que les sea aplicada la vacuna, ignorándose la voluntad y autonomía de las pacientes.

Varios de los intervinientes, al igual que la Procuraduría General, consideran que las normas acusadas son inexecutable, a partir de argumentos similares a los antes analizados. Otros intervinientes advierten que la expresión “obligatoria” es executable, en tanto carece del alcance que le confiere el ciudadano Rubio Abad, por lo que no es posible considerar que la misma compela a las mujeres a someterse a la vacunación. Asimismo, la obligatoriedad que se deriva de la expresión demandada estaría dirigida al suministro y gratuidad de la vacuna, más no a que tenga un carácter coactivo para las pacientes.

3. Habida cuenta estas consideraciones y de manera previa a la formulación del problema jurídico materia de esta decisión, la Sala Plena considera necesario evaluar la aptitud del cargo de la demanda. Esto en razón a que la discusión jurídico constitucional propuesta por el demandante y por los intervinientes llevaría a considerar que existe un desacuerdo sustantivo sobre la cabal comprensión y alcance de la expresión acusada, el cual podría afectar la mencionada aptitud.

Por lo tanto, la Corte resolverá este asunto con base en la metodología siguiente: En primer

lugar, reiterará el precedente constitucional sobre los requisitos sustantivos exigibles al cargo de inconstitucionalidad. Luego, definirá cuál es el efecto normativo del título de las leyes y los requisitos que ha fijado la Corte para su inexecuibilidad. A partir de estas consideraciones, decidirá sobre la aptitud de la demanda, como paso previo a la formulación del problema jurídico materia de decisión.

Condiciones argumentativas de los cargos de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia

4. La jurisprudencia constitucional ha definido cuáles son las condiciones argumentativas mínimas que deben contener las demandas de inconstitucionalidad, con el fin que permitan un debate jurídico sustantivo sobre la materia correspondiente. Por lo tanto, en este apartado la Sala reiterará ese precedente, a partir de una de sus síntesis más recientes.[3]

5. La jurisprudencia constitucional, en específico aquella fijada con la sentencia C-1052/01, ha fijado un precedente reiterado y estable acerca de las condiciones argumentativas mínimas que deben cumplir las demandas de constitucionalidad. Este precedente ha considerado que, debido a que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión de la democracia participativa y pluralista, se requiere de condiciones argumentativas mínimas que permitan la discusión entre diversas posturas y que, a su vez, informen a la Corte sobre el contenido y alcance del problema jurídico constitucional que se somete a su decisión. Este ejercicio de deliberación, entonces, depende de que se esté ante un debate jurídico genuino, pues de lo contrario no podrá adoptarse una resolución de fondo por parte de la Sala.

Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “[p]ara que pueda trabarse un debate de esta naturaleza, es preciso que la demanda reúna unos contenidos indispensables, los cuales son precisamente aquellos contemplados por la disposición a la que antes se hizo referencia. Esta exigencia no puede entenderse como una limitación desproporcionada al ejercicio del ius postulandi sino, por el contrario, como una carga de necesario cumplimiento para que el procedimiento de control llegue a buen término, pues de lo que se trata es que el demandante cumpla con unos deberes mínimos de comunicación y argumentación que ilustren a la Corte sobre la disposición acusada, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.”[4]

En este mismo sentido, la Corte ha enfatizado el vínculo entre los requisitos mínimos argumentativos y la participación democrática que precede a la acción pública de inconstitucionalidad. Sobre este particular, se ha considerado que la exigencia de tales requisitos no constituye una restricción al ciudadano de su derecho a “participar en la defensa de la supremacía de la Constitución, sino que por el contrario, hace eficaz el diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. El objetivo de tales exigencias en la argumentación, no es otro que garantizar la autorrestricción judicial y un debate constitucional en el que el demandante y no el juez sea quien defina el ámbito del control constitucional.”[5]

6. La exigencia de dichos requisitos mínimos también opera, como se ha señalado, como un mecanismo de autorrestricción judicial. El control de constitucionalidad es, en el caso de la acción pública, de carácter rogado y, por ende, los cargos propuestos circunscriben el ámbito de decisión de la Corte. Por lo tanto, esta Corporación está limitada para asumir nuevos asuntos que no han sido propuestos por el demandante o, menos aún, puede construir acusaciones nuevas. En términos simples, la Corte tiene vedado suplir la acción del demandante, bien sea en el perfeccionamiento de una argumentación deficiente o en la formulación de nuevos cargos de inconstitucionalidad, no contenidos en el libelo.

De la misma forma, la previsión de los requisitos argumentativos de la demanda de constitucionalidad está vinculada con la vigencia del principio de separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos, y la presunción de constitucionalidad de las leyes. En la medida en que las leyes son productos de la actividad democrática deliberativa del Congreso, están amparadas por la presunción de ser compatibles con la Constitución. Esta presunción solo puede ser derrotada a través del ejercicio del control de constitucionalidad que, en el caso de aquellas normas susceptibles de la acción pública, supone la existencia de una acusación concreta que demuestre la oposición entre el precepto legal y la Carta Política. Esta condición exige, por ejemplo, que el cargo cuente con condiciones de certeza y especificidad. Así, la Corte ha señalado que la certeza de los argumentos del cargo de inconstitucionalidad “no radica en la lectura de la disposición que se considere contradice la Constitución, sino en la precisión de los hechos que desconocen lo preceptuado por la norma parámetro, razón por la cual existe una carga de diligencia del accionante que quiere controvertir la validez de la ley, en el sentido de demostrar sin lugar a duda alguna la veracidad de los hechos que sustentan sus afirmaciones. Cuando falta certeza respecto de algún hecho debe privilegiarse la validez de la ley elaborada por el Congreso de la República -indubio pro legislatoris-, pues es la que resulta acorde con la presunción de constitucionalidad que se predica de la misma.”[6]

Esta exigencia, más que una carga injustificada al demandante, delimita el ámbito de acción de la Corte y, en consecuencia, evita que el control de constitucionalidad se torne en una intrusión injustificada en el ejercicio general de la competencia de producción legislativa, al menos en aquellos escenarios de escrutinio judicial distintos al control previo, automático y oficioso, que expresamente identifica la Carta Política. El control de constitucionalidad reside en la tensión entre democracia y su índole contramayoritaria, lo que obliga a que tenga un carácter eminentemente restringido.[7] Esa limitación la otorga, entre otros elementos, la definición específica y por parte del demandante de los cargos de constitucionalidad.

7. La jurisprudencia constitucional ha definido estos requisitos, en cualquier caso, como condiciones esenciales, proporcionadas con el carácter público de la acción de inconstitucionalidad. No suponen en modo alguno la adopción de un técnica específica, sino simplemente unos requerimientos argumentativos indispensables para que pueda evidenciarse una acusación jurídico constitucional objetiva y verificable. La jurisprudencia constitucional ha construido reglas suficientemente definidas sobre las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben cumplir las razones que fundamentan el cargo de constitucionalidad.[8]

7.1. La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque como se ha indicado, debido al carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

7.2. La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

7.3. El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”[9]

7.4. Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”[10]. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

7.5. Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” [11]

La ausencia de valor normativo autónomo de los títulos de las leyes y su posibilidad de control de constitucionalidad

8. El artículo 169 C.P. prevé que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido. Esta misma disposición es reiterada por la legislación orgánica, dispuesta en el artículo 193 de la Ley 5ª de 1992. A partir de este mandato superior, la jurisprudencia de la Corte ha concluido que tiene competencia para estudiar la constitucionalidad de dichos contenidos legales.[12]

Con todo, esta función de control judicial está delimitada por el hecho que el título de la ley no tiene un valor normativo, esto es, no conforma una regla de derecho autónoma y dirigida a predicar consecuencias jurídicas de la actuación del Estado o los particulares. En contrario, sus propósitos son exclusivamente interpretativos de la legislación que encabeza, esta sí de naturaleza normativa. Sobre este particular, la Corte ha reiterado que “el título de las leyes, a pesar de no constituir una norma en estricto sentido en tanto de ellos no es deducible un mandato, una prohibición o una permisión, sí “exhibe valor como criterio de interpretación de las normas contenidas en el cuerpo de la ley. Siendo así, es claro que incluso los criterios de interpretación de la ley que emanan del texto del título o encabezado de la misma son pasibles del control de constitucionalidad, puesto que un título contrario a los preceptos constitucionales, de no ser excluido del ordenamiento jurídico, podría conducir a una interpretación de parte o toda la ley no conforme con el estatuto superior.”[13].”[14]

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha identificado cuáles son los objetivos que cumple el título de las leyes, circunscritos todos ellos a la labor hermenéutica. Así, ha indicado que el título se muestra útil para (i) indicar los asuntos o temas generales de la legislación, a efectos de delimitar la materia tratada en el cuerpo normativo y, de esta manera, garantizar que entre el título y el contenido exista consonancia y unidad temática; (ii) servir de instrumento pedagógico para los ciudadanos, a través de la descripción de la idea general de la legislación correspondiente, la cual facilita la identificación, difusión y cumplimiento de dicha normatividad; y (iii) facilitar la consulta de las leyes, acudiéndose a su clasificación por el tema a que se refieren y “bajo el entendido que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular.”[15]

9. La Sala considera importante resaltar, igualmente, que de la exigencia constitucional de que el título de la ley corresponda precisamente su contenido, no se sigue que el título subordine la interpretación de la normatividad legal en que se encuentra, ni menos permita derivar consecuencias jurídicas ajenas al contenido de la ley. Esta fue la conclusión a la cual arribó la Corte en la sentencia C-288 de 2012, que analizó la constitucionalidad del Acto Legislativo 3 de 2011, que incorporó a la Carta Política el criterio de sostenibilidad fiscal. Uno de los aspectos que estudió la Corte en esa oportunidad estuvo relacionado con el valor del título de la reforma constitucional. Esto debido a que la sostenibilidad fiscal fue originalmente concebida en el trámite legislativo como derecho-deber constitucional, luego como un principio y finalmente como criterio orientador de la actividad de las autoridades del Estado. Sin embargo, el título del Acto Legislativo finalmente aprobado identificó a la sostenibilidad fiscal como un “principio”, en contravía con el resultado final

del trámite legislativo, así como con el contenido de la reforma constitucional, en el que se había removido toda referencia normativa que confiriera ese estatus jurídico a la sostenibilidad fiscal.

La Corte concluyó, en ese orden de ideas, que en la medida que los títulos de las leyes y por idénticas razones de los actos legislativos, no tiene un valor normativo, entonces no era viable concluir que debido a que el Congreso mantuvo la expresión “principio” en el título de la enmienda constitucional, entonces la sostenibilidad fiscal tendría dicha naturaleza jurídica. En contrario, se concluyó que lo que prima es la interpretación derivada de las normas que integran el articulado, así como los demás preceptos constitucionales, sin que la previsión del título tenga la virtualidad de modificar el cabal entendimiento de la reforma a la Carta.

A este respecto, la sentencia C-288/12 estipuló que “si se estudia detalladamente el contenido de la reforma constitucional, la Sala advierte que en ninguno de los textos reformados o adicionados a la Constitución se hace referencia a que la sostenibilidad fiscal sea un “principio”. Esa previsión solo está contenida en el título del Acto Legislativo 4 de 2011, el cual aunque pueda tener algún valor interpretativo, en modo alguno tiene la condición de disposición constitucional autónoma, en tanto no afecta el Texto Superior. En cambio, el Acto Legislativo define a la SF[16] como un “marco” que tiene la función de “orientar”. La acepción usual de esos conceptos indica que la SF, así entendida, consiste en un patrón o guía para la actuación de las autoridades del Estado. Al carecer de la naturaleza y peso específico de los principios constitucionales, no cumple objetivos autónomos ni prescribe mandatos particulares que deban ser optimizados, sino que es un herramienta que solo adquirirá validez y función constitucionalmente relevante cuando permita cumplir los fines para los cuales fue prevista. Estas finalidades, debe insistirse, por expresa prescripción del Acto Legislativo 3/11, no son otras que las propias del Estado Social y Democrático de Derecho.”

10. De manera coincidente con lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha concluido que el control judicial en lo que respecta al título de las leyes se restringe a una circunstancias específicas, en donde dicha expresión se torna inconstitucional, generalmente debido a que distorsiona su capacidad interpretativa de la normatividad en que se inserta, en razón de la falta de consonancia entre el contenido de la ley y su título. Estas hipótesis corresponden a los siguientes escenarios:

10.1. Cuando el título contiene elementos discriminatorios, esto es, cuando establece diferenciaciones injustificadas y basadas en los criterios sospechosos de discriminación contenidos en el artículo 13 C.P.

10.2. Cuando el título de la ley sustituye la descripción general del contenido de la misma, de manera que dicha descripción sea equívoca o anfibológica.

10.3. Cuando no concurre conexidad entre el título y el contenido de la ley. Esto ocurre en aquellos casos en que no existe correspondencia entre el título y el articulado, contraviniéndose de esta manera el mandato previsto en el artículo 169 C.P.

Acerca de esta hipótesis de inexecutable, la Corte ha considerado que la vulneración de

la Constitución se fundamenta tanto en la infracción del mencionado artículo, como del principio de unidad de materia de que trata el artículo 158 C.P. En relación con este asunto, la Corte ha señalado que “los principios de unidad de materia y de correspondencia entre el título de la ley y su contenido resultan dos parámetros de enjuiciamiento constitucional diferentes, aplicables cada uno de ellos a partes de la ley igualmente diversas. La unidad de materia, en estricto sentido, es una exigencia que se hace frente a las disposiciones incluidas en una ley, con el fin de que en el conjunto de preceptos no sean introducidos temas completamente ajenos a la materia que se pretende regular y que inspiró su promulgación[17]. De otra parte, el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, busca precisamente garantizar que el legislador, en su función de nominación o titulación de las leyes, no incurra en contradicciones o imprecisiones, sino que, en atención a tal principio, los títulos de las leyes hagan alusión de manera genérica al tema global que tal cuerpo normativo regulará. Dicho en otras palabras, el principio de unidad de materia, en estricto sentido, consagrado en el artículo 158 constitucional, es útil en el ejercicio del control de constitucionalidad, para verificar que dentro de una ley no hayan sido introducidas disposiciones que se aparten por completo del tema central en torno del cual gira dicha normatividad, de manera que entre la totalidad de las disposiciones agrupadas en un mismo cuerpo normativo exista “unidad” o “correspondencia”; mientras que en el caso del principio de consonancia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169), se trata de analizar la coherencia entre el tema global objeto de regulación y el título escogido para ella por el legislador, a fin de garantizar que haya “unidad” o “correspondencia” pero ya no entre las disposiciones que hacen parte de un mismo cuerpo normativo, sino entre éste tomado en conjunto y su título. || Se sigue, pues, de lo anterior, que las pautas para realizar el juicio de constitucionalidad están dadas por el objeto a analizar, bien se trate del título o de las disposiciones incluidas en un texto legal, de manera que el Tribunal Constitucional pueda realizar el análisis con fundamento en los mandatos constitucionales que considere pertinentes para ello.”[18]

10.4. Cuando el título concede reconocimientos, privilegios u honores a una persona en específico, pues para el cumplimiento de dichos propósitos el ordenamiento prevé un instituto legal diferente, denominado como “leyes de honores”.

11. A partir de las consideraciones expuestas, la Sala Plena concluye que los títulos de las leyes carecen de carácter normativo, por lo que el control de constitucionalidad de estas expresiones es solo viable como desarrollo del mandato de correspondencia de que trata el artículo 169 C.P. Igualmente, el título no puede infringir el principio de igualdad, ni desconocer las normas constitucionales y orgánicas que establecen otras modalidades de leyes para el reconocimiento a personas en específico.

De otro lado, también es importante destacar que esta delimitación del control de constitucionalidad de los títulos de las leyes también opera como ámbito para la admisibilidad de las acciones públicas de inconstitucionalidad. Por ende, no resultarían admisibles, por vulnerar los requisitos de pertinencia y certeza, aquellas demandas que confieran valor normativo al título o que a partir de su inadecuada comprensión, pretendan conferirles un alcance material del que carecen.

La demanda no cumple con los requisitos de certeza y suficiencia

12. La Corte advierte que la demanda no cumple con los requisitos previstos en la jurisprudencia constitucional para la admisibilidad de los cargos de inexequibilidad, en particular los requisitos de suficiencia y certeza.

La razón esencial para llegar a esta conclusión se basa en advertir que el actor funda su acusación en un predicado normativo que no se deriva de la norma acusada y que, a su vez, tampoco ofrece las razones que justifiquen esa particular interpretación. En efecto, se encuentra que el demandante sostiene que como el título de la ley contiene la expresión “obligatoria”, de allí se sigue necesariamente una suerte de vacunación forzosa contra el VPH, incluso en contra de la voluntad de las mujeres. Esta conclusión no se muestra razonable al menos por dos tipos de argumentos:

12.1. En primer lugar, porque no existe ningún mandato legal contenido en el articulado que disponga dicho carácter forzoso de la vacunación. Se ha explicado en los fundamentos jurídicos anteriores que el título de las leyes carece de contenido normativo material y es apenas un criterio de interpretación de los textos legales. En ese orden de ideas, para poder concluir en el caso concreto que se está ante un mandato legal que determina la obligatoriedad de la vacunación, que prescinde del consentimiento de las pacientes, debía haberse identificado los preceptos dentro del articulado que así lo estableciesen. Empero, se observa que tales prescripciones son inexistentes.

12.2. En segundo lugar, y de manera correlativa, se advierte que los únicos argumentos que plantea la demanda para justificar la interpretación del precepto acusado son la particular interpretación del actor que, como se ha explicado, (i) confiere carácter normativo a una expresión legal que carece de ello; y (ii) se contrapone a las previsiones ofrecidas por el articulado de la Ley 1626 de 2013, las cuales sugerirían comprensiones alternativas, estas sí ajustadas al texto, del concepto “obligatoriedad” y referidas al deber estatal de suministrar la vacunación y adelantar las actividades necesarias para la distribución eficaz de dicha prestación médico asistencial.

En efecto, el artículo 1º de la Ley acusada impone al Gobierno Nacional el deber de garantizar la vacunación contra el VPH, de manera gratuita y para el grupo poblacional de niñas allí descrito. De la misma forma, el artículo 2º de la misma normatividad determina que el Ministerio de la Protección Social, o la entidad correspondiente, debe actualizar el Programa Ampliado de Inmunización, con el fin de incluir la vacuna contra el VPH en el plan básico de vacunación gratuita, con el objeto que adquiera cobertura universal y en coordinación con las entidades territoriales en cuanto a su difusión y promoción. Estas previsiones, que impone deberes específicos para el Estado, podrían explicar el verdadero sentido de la expresión “obligatoriedad” contenida en el título de la Ley 1626/13. Con todo, la demanda omite hacer cualquier referencia a este respecto.

Esta omisión es, en consecuencia, la que se evidencia en la demanda de la referencia. El demandante opta por conferir valor normativo a una expresión legal que carece de ello, y además la interpreta en abierta contraposición con el articulado, el cual, se insiste, no ofrece ninguna regla de derecho que establezca la aplicación de las vacunas, incluso contra la voluntad de las mujeres.

14. De otro lado, la Corte también encuentra que la demanda incumple el requisito de

suficiencia, en tanto el actor no demostró cómo el aparte acusado, es contrario a la Constitución, a partir de los parámetros que para el control de los títulos de las leyes ha fijado la jurisprudencia constitucional, explicados en el fundamento jurídico 10 de esta providencia. La demanda no dirige el cargo a la comprobación de alguno de los vicios de inconstitucionalidad en que pueden incurrir los títulos de las leyes, sino que antes bien incorrectamente le confiere carácter normativo al mismo, para luego derivar consecuencias jurídicas inexistentes en el articulado de la Ley acusada. En consecuencia, se concluye por parte de la Sala que la demanda no cumple con las condiciones mínimas de argumentación exigidas por la jurisprudencia constitucional, por lo que no es apta para suscitar un debate jurídico sustantivo.

15. Finalmente, la Corte debe también resaltar que la decisión inhibitoria en el presente caso procede incluso ante la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte a través de Auto 111 del 7 de abril de 2015, en el que resolvió favorablemente el recurso de súplica formulado por el actor frente a la decisión de rechazo de la demanda, ordenándose así la admisión del libelo.

En efecto, conforme lo previsto en el inciso final del artículo 6º del Decreto Ley 2067 de 1991, las decisiones sobre el rechazo de la demanda también podrán adoptarse en la sentencia correspondiente. Igualmente, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que dicha sentencia resulta ilustrada por las consideraciones plasmadas en la demanda, las diferentes intervenciones y el concepto de la Procuraduría General.[19] En el caso analizado tales actuaciones previas a la sentencia sirvieron de soporte a la Corte para demostrar que la regla de derecho que funda la demanda, esto es, la existencia de un mandato legal de aplicación obligatoria y general de la vacuna contra el VPH, al margen del consentimiento de las mujeres, es inexistente. En tal sentido, aunque en un primer momento del trámite la Sala consideró que la demanda cumplía con las condiciones mínimas para ser tramitada de fondo, remitidos los conceptos e intervenciones mencionadas y en el marco del proceso participativo y democrático en que tales documentos son remitidos, la Corte arriba a una conclusión diferente y fundada en un análisis exhaustivo de los diferentes puntos de vista y elementos de juicio pertinentes.

RESUELVE:

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad de la expresión “y obligatoria” contenida en el título de la Ley 1626 de 2013, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-752/15

Referencia: Expediente No. D-10467 Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “obligatoria” del título de la Ley 1626 de 2013 “por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Constitución Política de Colombia

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...)

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia... ”

Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de la Sala Plena, disiento de la sentencia inhibitoria proferida en el asunto de la referencia, en tanto los cargos formulados contra la expresión “obligatoria” contenida en el título de la Ley 1626 de 2013, por presunta violación de los artículos 16, 158 y 169 de la Constitución Política, cumplieran con todos los requisitos mínimos establecidos por la jurisprudencia constitucional para efectuar un pronunciamiento de mérito, tal como se consideró cuando fue admitida la demanda[20] mediante Auto 111 de 2015 proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

La acción pública de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Jorge Rubio Abad, en ejercicio legítimo de la democracia participativa, su derecho político a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (art. 40.6 CP.) y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (art. 229 CP.), ha debido ser resuelta de fondo por la Sala puesto que el actor cumplió con el deber de “formular por lo menos un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política “[21].

Para sustentar los cargos, el demandante expuso argumentos relacionados con: i) el trámite legislativo de la Ley 1626 de 2013; ii) una incongruencia entre el título de la ley y su contenido; iii) el principio de unidad de materia; iv) el principio de seguridad jurídica y; iv) el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Indicó que “el proyecto de ley inicial pretendía que dicha vacunación fuera obligatoria y así lo contemplaba el artículo primero del proyecto de ley, pero finalmente esa obligatoriedad fue retirada del contenido de la ley durante el trámite legislativo”. Alegó que por esa disparidad existe incongruencia entre el título de la ley y su contenido, “la ley no trata de vacunación obligatoria como anuncia engañosamente el título, hay discordancia entre el título y el contenido...”, circunstancia que desconoce el artículo 169 de la Constitución[22]. En su criterio, esta situación genera inseguridad jurídica, pues crea incertidumbre y posibles abusos en punto a si la vacuna debe ser obligatoria según el título de la Ley. Indicó que se vulnera el artículo 158 constitucional relativo a la unidad temática, causal y teleológica de los contenidos normativos. Finalmente, consideró que se desconoce el artículo 16 Superior, toda vez que se fuerza a la población a ser vacunada sin consideración a los daños graves en la salud que

puede producir la vacuna en determinada persona.

Inadmisión de la demanda

El Despacho del Magistrado Sustanciador Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, mediante Auto de fecha del siete (7) de octubre del dos mil catorce (2014), inadmitió la demanda al considerar que no se cumplían los requisitos de claridad, pertinencia y suficiencia. Señaló que la acción pública de inconstitucionalidad carecía de claridad porque no indicó si se pretendía atacar el título completo de la norma o solo la palabra “obligatoria” contenida en ella, pues se refería indistintamente a ambos asuntos sin llegar a puntualizarlos. Además, expuso que el actor presentó argumentos subjetivos respecto a la necesidad o no de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano, su uso inadecuado por parte del personal médico y de varios informes acerca de cuál ha sido la regulación sobre el tema en otros países, razón por la cual no cumplía con el requisito de pertinencia, pues sólo alegó argumentos producto de su personal convicción o apreciación de los hechos y de la opinión que tiene formada sobre la norma acusada. Por último, en concordancia con lo anterior, consideró el Despacho Sustanciador una falta de suficiencia porque las razones no lograban generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

Corrección de la demanda

El demandante presentó escrito de corrección en oportunidad, en el cual expuso que el título de la Ley 1626 de 2013 alude a una vacunación “obligatoria” para prevenir el cáncer cérvico uterino, no obstante, “ningún artículo de la ley hace referencia a que la vacunación sea obligatoria”. En tal sentido, recalcó que el proyecto de ley inicial pretendía que la vacunación fuera obligatoria, pues así lo contemplaba el artículo primero, pero finalmente este fue retirado durante el trámite legislativo.

Afirmó que la Constitución Política señala en su artículo 169 que el título de las leyes debe corresponder “precisamente” a su contenido, por lo que la expresión “obligatoria” infringe la norma constitucional, pues aunque el título se refiera a una “vacunación gratuita y obligatoria”, el articulado solo señala “vacunación gratuita”. A su vez, destacó que “tal como lo ha ratificado la Corte Constitucional- aunque el título no prevé ninguna consecuencia jurídica ni es vinculante legalmente, o sea que no se puede obligar legalmente a nadie a vacunarse con el pretexto de que así lo dice el título de la norma acusada, no obstante, su incongruencia y contradicción genera incertidumbre, confusión y desinforma a la gente sobre si la vacunación es obligatoria en tanto así lo sugiere la expresión acusada en el título de la norma acusada, aunque de hecho no es así pues no lo contempla el articulado de la misma norma”.

Adujo que la discrepancia entre el título y el contenido de la ley acusada también vulnera el artículo 158 de la Constitución Política, “en tanto el título habla de vacunación obligatoria no guarda relación con lo que dice el articulado, en el cual no aparece ese carácter obligatorio de la vacunación pues fue expresamente retirado durante el trámite legislativo, eso claramente implica que, al mantener la expresión ‘obligatoria’, el título no guarda unidad temática, causal, ni teleológica con los contenidos de la norma acusada. La ley no trata de vacunación obligatoria como anuncia y desinforma engañosamente la expresión acusada en el título, hay discordancia entre el título y el contenido, luego hay una violación

a la unidad de materia exigida por el artículo 158 de la Constitución”.

Rechazo de la demanda

Acto seguido, el despacho del Magistrado Sustanciador, al estudiar el escrito de corrección de la demanda consideró que el demandante no cumplió con los requisitos para su admisibilidad. Razonó que la incongruencia entre el título de la norma y el contenido de la misma es un vicio de forma, el cual debe ser demandado dentro del año siguiente a la

promulgación de la ley, situación que no se configuró en ese caso porque el escrito fue presentado en la Secretaría General de esta Corporación el 16 de septiembre de 2014, estando por fuera del término exigido, el cual venció el 30 de abril de 2014.

De otro lado, reiteró que tampoco se configuró un cargo por vulneración del principio de unidad de materia porque no hay disposiciones discordantes en la ley “sino que realmente atañe al principio de falta de correspondencia entre el título de la ley y su contenido”.

Consecuentemente, el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda de la referencia, mediante Auto del 4 de diciembre de 2014 y advirtió al actor que podía interponer el recurso de súplica ante el Pleno de esta Corporación, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de esa providencia, tal como lo establece el artículo 60 del Decreto 2067 de 1991 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.

El recurso de súplica

El 10 de diciembre de 2014, encontrándose dentro del término, el demandante interpuso ante la Sala Plena de la Corte recurso de súplica contra el auto de rechazo, el cual sustentó con los argumentos que se exponen a continuación:

a. “El magistrado sustanciador se aparta de la jurisprudencia (...) en el sentido de que la incongruencia entre el título de la ley y su contenido no es un vicio de forma sino un vicio material”.

b. “El magistrado sustanciador se aparta de la definición legal de vicio de forma que la propia Corte Constitucional ha precisado expresamente.”.

c. “El artículo 169 de la Constitución que exige congruencia y correspondencia entre el título de una norma y su articulado, en tanto hace parte integral del principio de unidad de materia, implica que una incongruencia o falta de correspondencia entre el título del articulado establece un vicio material de competencia con entidad sustantiva, y por ende no aplica la caducidad de que trata el artículo 242 superior aducido por el magistrado sustanciador para rechazar mi demanda.”.

d. Finalmente, el recurrente aduce que el Magistrado Sustanciador en el Auto objeto de súplica, cita apartes de la demanda original no del escrito de corrección, que a su juicio se centra en los argumentos constitucionales que la sustentan, tal como fue exigido en el Auto

en la que fue inadmitida.

Con base en ello, solicita a la Corte revisar y revocar el Auto del 4 de diciembre de 2014, proferido por el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Auto 111 de 2015 proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional

Al estudiar el recurso de súplica formulado por el ciudadano Rubio Abad, la Sala Plena determinó que la demanda presentada y corregida mediante escrito presentado oportunamente, cumple con la totalidad de los requisitos exigidos por el artículo 1o del Decreto ley 2067 de 1991 para su admisión, en particular, en lo relacionado con las falencias observadas por el Despacho del Magistrado Sustanciador en el Auto que la inadmitió, en la medida en que verificó que los cargos planteados fueron:

“a. Claros: toda vez que permiten entender en qué consiste el cuestionamiento propuesto, derivado de la incongruencia entre el título y el contenido de la Ley 1626 de 2013, además de señalar de manera precisa, que su objetivo es que se declare inconstitucional la palabra “obligatoria” que hace parte del título de la ley demandada. En ese sentido, el actor expone que “el título de la norma acusada, la Ley 1626 de 2013, alude a una vacunación obligatoria para prevenir el cáncer cérvico uterino. No obstante, ningún artículo de la ley hace referencia a que la vacunación sea obligatoria. De hecho, el proyecto de ley inicial pretendía que dicha vacunación fuera obligatoria y así lo contemplaba el artículo primero del proyecto de ley, pero finalmente esa obligatoriedad fue retirada del contenido de la ley durante el trámite legislativo. Como consta en el informe de conciliación al proyecto de ley de la norma acusada, publicado en el Gaceta del Congreso No. 209 de 2013, el texto aprobado en la Cámara de Representantes difería del texto aprobado en la Plenaria del Senado precisamente en ese detalle — que no es ni mucho menos irrelevante — sobre la obligatoriedad de la vacunación.”.

En ese sentido, la Sala encuentra que el argumento es claro porque además de señalar la supuesta ruptura de la unidad de materia, encausa ese argumento a un objetivo, la declaratoria de inexecutable de una determinada expresión, habida cuenta que “fejsa incongruencia y contradicción entre el título y el contenido mismo hace inconstitucional es la expresión acusada en el título de la norma acusada. Es decir, inconstitucional que el título de la norma acusada mantenga la expresión ‘obligatoria’. La expresión ‘obligatoria’ en el título de la norma acusada debe ser declarada inexecutable”.

b. Ciertos: como quiera que los cargos no se basan en una especial interpretación del autor, sino que parten de un hecho verificable, el cual es que el título de la ley señala de manera precisa que la vacuna es “obligatoria” y el contenido de la misma da a entender que no lo es. Con tal objeto, transcribe la norma que se acusa, pero además, expone que la lectura independiente del título y su contenido puede generar más de una interpretación, siendo una de ellas inconstitucional, ya que si no se señala en el articulado de la ley obligatoriedad del suministro de la vacuna, tanto puede entenderse que no es imperativa su aplicación, como que al mantenerse en el título de la ley esa expresión pueda ser invocada para considerar que la vacunación debe ser efectuada de manera obligatoria.

c. Pertinentes: porque los cargos formulados y precisados en la corrección, confrontan

la disposición demandada con la Carta Política, de manera concreta, con los artículos 16 (libre desarrollo de la personalidad), 158 (unidad de materia) y 169 (congruencia entre el título de la ley y su contenido). A partir de ello, el ciudadano señala que la Corte ha considerado que los títulos de las leyes, a pesar de no generar consecuencias jurídicas, como sucede con las reglas y principios, sí son susceptibles de ser confrontadas con la Constitución, [esto]debido a que cumplen dos tipos de funciones. La primera, relacionada con el principio de seguridad jurídica, en tanto permite que los sujetos cobijados por el orden normativo tengan la confianza que la denominación de las leyes anuncia unívocamente su contenido, de modo que no sean sorprendidos por regulaciones discordantes. La segunda, tiene que ver con la necesidad que el trabajo legislativo guarde una coherencia lógica mínima, la cual se predica de, entre otros requisitos, la correspondencia nominal entre el título de las leyes y su contenido. “[23].

d. Específicos: En primer lugar, argumenta que se vulnera el artículo 169 de la Constitución porque el título de la Ley 1626 de 2013 no corresponde con su contenido, en el sentido de señalar una prohibición que no está contemplada en la norma entendida como proposición jurídica. En segundo lugar y como consecuencia de ello, afirma que se desconoce el principio de unidad de materia porque la discordancia entre el título y el contenido de una ley genera inseguridad jurídica y desconoce la Carta Política “no se trata de vacunación obligatoria como anuncia y desinforma engañosamente la expresión acusada en el título, hay discordancia entre el título y el contenido, luego hay vulneración a la unidad de materia exigida por el artículo 158 de la Constitución. En tercer lugar, el actor considera que un entendimiento de la ley generada por la incongruencia en el título y su contenido, en el sentido de que tal vacunación es obligatoria, conduciría a una interpretación contraria a la Constitución respecto de los derechos de los pacientes, en tanto “la voluntad del paciente tiene prioridad legal (...) los tratamientos médicos o coercitivos están prohibidos y el paciente tiene derecho a rechazar los tratamientos ” “.

e. Suficientes: porque despierta una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, toda vez que el título puede llegar a desconocer derechos fundamentales, además de presentar una contradicción con el contenido de la norma que puede dar lugar a interpretaciones contradictorias e incertidumbre sobre la obligatoriedad o no de la vacuna para prevenir el cáncer cérvico uterino. De manera específica, el actor precisa que la duda sobre la constitucionalidad de la expresión “obligatoria” contenida en el título de la Ley 1626 de 2013 recae esencialmente, en la vulneración del principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 CP) y para tal efecto, cita la sentencia C-817 de 2011 en los siguientes términos: “fija jurisprudencia ha vinculado el mandato previsto en el artículo 169 CP. con el principio de unidad de materia. Esto bajo el entendido que, si de acuerdo con ese principio, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (Art. 158 CP.), se estará ante un supuesto de violación del principio la plena discordancia entre el título de la ley y su contenido. Esto debido a que la materia que anuncia el título no guarda unidad temática, causal, teleológica o sistemática con los contenidos de la normatividad correspondiente “.

Por las anteriores consideraciones, la Sala procedió a revocar la decisión proferida en el Auto del cuatro (4) de diciembre de dos mil catorce (2014), mediante el cual se rechazó la

demanda de la referencia, para en su lugar, admitirla por los cargos de: (i) vulneración al principio de unidad de materia (artículo 158 superior); y (ii) desconocimiento de la obligación constitucional de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (principio del artículo 169 superior).

Una vez admitida la demanda por la Sala Plena, inició el acceso a la administración de justicia y se surtió todo el trámite de control abstracto de constitucionalidad. Se allegaron al proceso constitucional diversas intervenciones de entidades públicas y privadas, todas las cuales estimaron que los cargos presentados en la demanda tenían aptitud formal y material para proferir una sentencia de mérito. Incluso, la mayoría de intervinientes - Ministerio Público, Universidad de Antioquia, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Defensoría del Pueblo, Superintendencia Nacional de Salud y Universidad Santo Tomás-, consideraron que la expresión “obligatoria” demandada es contraria a la Constitución Política de Colombia por los cargos esbozados.

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, la expresión “obligatoria” consagrada en el título de la Ley 1626 de 2013 no es congruente con el contenido del articulado de la ley, “...basta con hacer una comparación literal entre el tenor literal del título y el contenido de las disposiciones del articulado (...) por cuanto le asiste razón al accionante cuando afirma que pese a que en el título se incluye el carácter obligatorio de la vacunación, en la regulación que se hace de las disposiciones de ley en ningún momento se establece que la vacunación contra el VPH sea obligatoria”. EL Jefe del Ministerio Público concluye que es necesario retirar del ordenamiento jurídico el aparte puesto que al no corresponder con el contenido de la ley, induce al error a los ciudadanos y autoridades públicas.

De idéntico parecer es la Defensoría del Pueblo en razón a que la expresión “obligatoria” desconoce la dignidad y la libertad de las niñas o mujeres al someterlas a la aplicación de la vacuna o el concepto de la Universidad de Antioquia que manifiesta que puede crear confusiones y acepciones diferentes orientadas a la obligatoriedad del Estado de garantizar el derecho fundamental a la salud hasta la concepción arbitraria de que es obligatoria la vacunación para todas las personas objeto de la misma.

Con todo lo anterior, se puede concluir que dado que la acción pública de inconstitucionalidad no exige abogado ni un especial conocimiento sobre la materia, ha debido ser fallada de fondo, con el fin de dirimir el debate constitucional propuesto por el demandante y los intervinientes. Esto significaría una mayor garantía del principio de democracia participativa, introducido con la Constitución de 1991, del derecho fundamental de acceso eficaz de la administración de justicia y del derecho político a “interponer acciones públicas en defensa de la Constitución...”.

No obstante, en esta oportunidad la Corte prosiguió con el proceso de constitucionalidad al evidenciar el cumplimiento de todos los presupuestos de admisibilidad decantados por la jurisprudencia constitucional (claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia), mediante Auto 111 de 2015 decidió contradictoriamente inhibirse para conocer de la demanda presentada por “ineptitud sustancial” de la misma, con base en el incumplimiento de los requisitos de certeza y suficiencia:

1. La carencia de certeza en la demanda se predica, “en la medida en que el

libelo no demostró por qué la expresión acusada, a pesar de hacer parte del título de la Ley 1626 de 2013, tiene un contenido deóntico autónomo, incluso habida cuenta que un mandato de obligatoriedad de la aplicación de la vacuna es inexistente en las disposiciones que integran dicha normatividad. Esta carga argumentativa, a juicio de la Sala, es esencial para el asunto analizado, pues en caso que no se demuestre fehacientemente que la Ley acusada impone un mandato de imposición obligatoria de la vacuna, no existiría un contenido normativo verificable, respecto del cual la Corte pudiese hacer un pronunciamiento de fondo. (...) el demandante opta por conferir valor normativo a una expresión legal que carece de ello, y además la interpreta en abierta contradicción con el articulado “.

2. De otro lado, la mayoría de la Sala también encontró que la demanda careció del requisito de suficiencia, “en tanto el actor no demostró cómo el aparte acusado, es contrario a la Constitución, a partir de los parámetros que para el control de los títulos de las leyes ha fijado la jurisprudencia constitucional...”

Por tratarse de una acción pública e informal, previamente admitida por la Sala Plena de la Corporación, que no le exige al ciudadano conocimientos especializados o un rigorismo técnico excepcional, me aparto de la decisión toda vez que se ha debido proferir un fallo de fondo aplicando el principio pro actione, a partir de unos elementos mínimos de argumentación que en este caso, claramente suscitaban una duda sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

“La consagración de requisitos mínimos no puede entenderse como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia”[24]

Con la finalidad de sustentar el presente salvamento de voto, me pronunciaré sobre los siguientes aspectos: i) reglas jurisprudenciales del principio pro-actione; ii) alcance de las sentencias inhibitorias; y iii) las razones por las cuales la Corte ha debido fallar de fondo en el asunto de la referencia.

1. Reglas jurisprudenciales del principio pro-actione

La aplicación y estudio de los requisitos para que la Corte emita un pronunciamiento de mérito debe estar guiado por el principio pro-accione. De acuerdo con éste, el examen de las exigencias adjetivas de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad no debe ser sometido a un riguroso escrutinio. Inclusive, ese mandato de optimización obliga a que el juez constitucional prefiera una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos a la participación ciudadana y el acceso al recurso judicial efectivo[25].

La consagración del principio referido tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir, es una herramienta procesal abierta a todos los ciudadanos. Por esa razón, el ordenamiento jurídico no exige acreditar la condición de abogado[26]. “El rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”[27]

Como criterio máximo de aplicación del principio pro-actione, esta Corporación ha considerado viable subsanar los distintos defectos de las demandas, yerros que hubiesen llevado a un fallo inhibitorio, o falencias que detectadas en la etapa de admisión hubiesen dado lugar a la inadmisión o rechazo de la censura. Tal medida tiene la finalidad de otorgar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, de garantizar los derechos al acceso de la administración de justicia, a la participación democrática, y mantener “la integridad y supremacía de la Constitución”, en los términos previstos en los artículos 241 y subsiguientes del Texto Superior[28].

Sin embargo, la aplicación de la norma citada no puede darse de manera automática, pues ello implicaría que la Corte elabore la demanda, carga que corresponde al ciudadano. Ante tal situación, este Tribunal ha indicado que la misma debe contar con los siguientes elementos para aplicar el principio pro-actione:

(i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial[29]; (ii) la determinación de las normas constitucionales infringidas[30]; (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales,[31] que exista al menos una duda razonable sobre el alcance interpretativo de la norma acusada[32] o en relación con la disposición constitucional que constituye parámetro de confrontación[33]; (iv) en caso que se acuse desconocimiento del trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el procedimiento que debió haberse observado; y (v) la justificación que indique la competencia de la Corte[34].

Cabe resaltar que, el carácter prevalente del principio pro actione significa que en caso de duda razonable sobre la procedencia de un recurso de defensa judicial se prefiera su estudio de fondo sobre su improcedencia[35].

De hecho, la Sala Plena de la Corte ha utilizado ese parámetro normativo para iniciar el estudio de fondo de una demanda cuando existe al menos una duda razonable sobre el alcance interpretativo de la norma acusada. Un ejemplo de ello ocurrió en la Sentencia C-641 de 2002, providencia en que la Sala Plena entró a analizar la demanda presentada contra el artículo 187 del Código de Procedimiento Civil. El censor propuso una hermenéutica que colocó en duda razonable la constitucionalidad de la norma acusada, debido al alcance interpretativo sobre la misma.

La Corte ha manifestado que el principio pro-actione cuenta con límites a su aplicación, restricciones que se concretan en que “[s]/ bien la Corte debe tomar en cuenta el carácter democrático de la acción de constitucionalidad y la necesidad de adoptar un criterio pro actione en el examen de las demandas que le son presentadas, no puede llegar al extremo

de suplantar al actor en la formulación de los cargos, ni de determinar por sí misma, el concepto de la violación de las normas que ante ella se acusan como infringidas, pues ésta es una carga mínima que se le impone al ciudadano para hacer uso de su derecho político a ejercer la acción de inconstitucionalidad”[36],

De conformidad con las anteriores precisiones sobre el principio pro actione, en este caso se verifica el cumplimiento de esa carga mínima requerida, la cual genera una duda razonable sobre la constitucionalidad del artículo 10° de la Ley 48 de 1993.

2. Alcance de las sentencias inhibitorias

La palabra inhibir, del latín inhibére, contiene varias acepciones en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, algunas de las cuales son aplicables a la actividad jurisdiccional: “4. abstenerse, dejar de actuar. 5. Dicho de un juez: Declararse incompetente en una causa “.

Esta Corte ha definido que las sentencias inhibitorias son “...aquellas en cuya virtud, por diversas causas, el juez pone fin a una etapa del proceso, pero en realidad se abstiene de penetrar en la materia del asunto que se le plantea, dejando de adoptar resolución de mérito, esto es, “resolviendo” apenas formalmente, de lo cual resulta que el problema que ante él ha sido llevado queda en el mismo estado inicial. La indefinición subsiste”[37] - negrilla fuera de texto-

La Corte ha establecido que los fallos inhibitorios tienen un carácter excepcional y restringido, pues la regla general de la función judicial promueve la solución eficaz y de fondo de los conflictos constitucionales que demandan los ciudadanos. En esa medida, un fallo inhibitorio se opone al acceso a la administración de justicia y al derecho político a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución, como derechos fundamentales, así como a uno de los postulados que rige la administración de justicia, la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que “La inhibición no justificada o ajena a los deberes constitucionales y legales del juez configura en realidad la negación de la justicia y la prolongación de los conflictos que precisamente ella está llamada a resolver. En otros términos, la inhibición, aunque es posible en casos extremos, en los cuales se establezca con seguridad que el juez no tiene otra alternativa, no debe ser la forma corriente de culminar los procesos judiciales. Ha de corresponder a una excepción fundada en motivos ciertos que puedan ser corroborados en los que se funde objetiva y plenamente la negativa de resolución sustancial. De lo contrario, es decir, mientras no obedezca a una razón jurídica valedera, constituye una forma de obstruir, por la voluntad del administrador de justicia, el acceso de las personas a ella”[38].

En la Sentencia C-666 de 1996, anteriormente citada, la Corte examinó la constitucionalidad de los artículos 91 y 333 del Código de Procedimiento Civil y condicionó los preceptos enunciados “en el sentido de que las providencias judiciales inhibitorias únicamente pueden adoptarse cuando, ejercidas todas las atribuciones del juez y adoptadas por él la totalidad de las medidas procesales para integrar los presupuestos del fallo, resulte absolutamente imposible proferir decisión de fondo “.

En Sentencia T-794 de 2011, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales a la igualdad, a la confianza legítima, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de una menor que pretendía acceder a una pensión de sobrevivientes dejada su padre fallecido. En esa oportunidad, dicha Sala, detectó un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente horizontal debido a una decisión inhibitoria del Tribunal Administrativo del Cesar. Reiteró, la Sentencia C-666 de 1996, para precisar que se configura una “vía de hecho” cuando la autoridad se inhibe “sin razón válida”, toda vez que alude su responsabilidad, se aparta de la Constitución y la Ley y realiza su propia voluntad o deseo por encima del orden jurídico.

“Si ello es así, la inhibición injustificada carece de legitimidad y pierde el sentido de una decisión judicial apta para producir cualquier efecto jurídico. Es tan sólo una providencia judicial aparente que no merece la intangibilidad normalmente atribuida a las determinaciones de los jueces.”

En Sentencia de T-713 de 2013, la Sala Séptima de Revisión al reiterar el precedente acerca de los fallos inhibitorios, señaló que “...en principio, las decisiones inhibitorias no tienen cabida dentro del ordenamiento jurídico colombiano, pues impiden la garantía de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por cuanto no resuelven de fondo la controversia por la cual el ciudadano acudió a la jurisdicción, prolongando con ello la incertidumbre sobre el derecho subjetivo alegado “[39].

En mi criterio, el juez constitucional como garante del proceso constitucional, los derechos fundamentales y la guardia e integridad de la Constitución, debe adoptar las medidas necesarias para interpretar la demanda de manera que la excepción -proferir fallos inhibitorios- jamás se convierta en la regla general -decidir de fondo el asunto-. Esto es así, debido a que bajo el régimen constitucional actual, formado con principios y valores, al operador judicial le corresponde interpretar y aplicar las reglas de procedimiento de la manera más armónica para privilegiar el derecho sustancial y las garantías procesales y sacrificar las formas que obstaculizan el acceso a la justicia y una decisión judicial de fondo.

Las tendencias contemporáneas en materia de derecho procesal conllevan a reconocer la garantía de obtener una sentencia que resuelva el fondo de la cuestión en litigio. Este derecho comprendido dentro del derecho fundamental al debido proceso significa la respuesta efectiva al fondo del litigio y a cada una de las solicitudes formuladas por las partes durante el proceso. Se vulnera su contenido cuando las decisiones judiciales son inhibitorias y se abstienen de desatar el litigio, ya que “permiten al funcionario salirse por la tangente, y son muy socorridos cuando la situación (desde el punto de vista de la aplicación de las normas sustanciales o del desarrollo de las pruebas) se muestra difícil porque sin entrar a decidir, como es su deber, dictan sentencias que le ponen fin al proceso sin dirimirlo mostrando al juez como cumplidor de su deber por cuanto ha sentenciado, así en realidad ocurra lo contrario “[40].

3. Razones por las cuales la Corte ha debido pronunciarse de fondo

Me aparto totalmente de la Sentencia C-752 de 2015 con los siguientes argumentos:

a) Como bien lo consideró el Auto 111 de 2015 pronunciado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, el demandante cumplió con todos los requisitos mínimos que ha establecido este Tribunal Constitucional para proferir una sentencia de mérito y su argumentación era susceptible de generar una verdadera controversia constitucional. En oposición a lo considerado por la Sentencia C-752 de 2015, los cargos que expone el ciudadano Rubio Abad en la acción pública de inconstitucionalidad cumplen ampliamente con los requisitos de certeza y suficiencia.

b) Existe certeza en la demanda toda vez que la interpretación del actor parte de un hecho verificable el cual es que el título de la Ley 1626 de 2013 garantiza de manera precisa que la vacuna es “obligatoria” a la población colombiana y el contenido de la misma da a entender que no lo es. Con tal objeto, el demandante transcribe la norma que se acusa y, además, expone que la lectura independiente del título y su contenido puede generar confusiones en su interpretación, ya que atendiendo al contenido de la ley puede entenderse que no es imperativa su aplicación, mientras que interpretando el título de la ley, podría pensarse que es obligatoria su aplicación para toda la población colombiana objeto de la misma.

c) Existe suficiencia en la demanda, dado que despierta una duda mínima sobre la constitucionalidad de la expresión “obligatoria” impugnada, toda vez que el título de la Ley puede llegar a desconocer derechos fundamentales (art. 16 CP.), además de presentar una contradicción con el contenido del texto legal (art. 169 CP.), que puede dar lugar a interpretaciones inconstitucionales sobre la obligatoriedad o no de la vacuna para prevenir el cáncer cérvico uterino. De manera específica, el actor precisa que la duda sobre la constitucionalidad de la expresión “obligatoria” contenida en el título de la Ley 1626 de 2013 recae principalmente, en la vulneración de la unidad de materia y para tal efecto, cita la Sentencia C-817 de 2011 la cual se señaló que: “fija jurisprudencia ha vinculado el mandato previsto en el artículo 169 CP. con el principio de unidad de materia. Esto bajo el entendido que, si de acuerdo con ese principio, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (Art. 158 CP.), se estará ante un supuesto de violación del principio la plena discordancia entre el título de la ley y su contenido. Esto debido a que la materia que anuncia el título no guarda unidad temática, causal, teleológica o sistemática con los contenidos de la normatividad correspondiente.

d) Adicionalmente, resulta absurdo que la Corte se inhiba dando por cierto que el demandante presuntamente “opta por conferir valor normativo a una expresión legal que carece de ello, y además la interpreta en abierta contraposición con el articulado”, cuando el mismo actor expresamente reconoce que así el título de la ley no sea vinculante puede generar implicaciones inconstitucionales en su interpretación sistemática con el texto de la ley. En palabras del ciudadano Rubio Abad, “tal como lo ha ratificado la Corte Constitucional- aunque el título no prevé ninguna consecuencia jurídica ni es vinculante

legalmente, o sea que no se puede obligar legalmente a nadie a vacunarse con el pretexto de que así lo dice el título de la norma acusada, no obstante, su incongruencia y contradicción genera incertidumbre, confusión y desinforma a la gente sobre si la vacunación es obligatoria en tanto así lo sugiere la expresión acusada en el título de la norma acusada, aunque de hecho no es así pues no lo contempla el articulado de la misma norma “.

e) Por tanto, la Corte ha podido proferir una sentencia de fondo resolviendo el siguiente problema jurídico: ¿la expresión “obligatoria” contenida en el título de la ley guarda correspondencia con la unidad temática de la misma, y en consecuencia, dicha expresión conduce o no al desconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad, en tanto obliga a una población a aplicarse la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano?

f) En mi criterio, la expresión obligatoria podría desconocer la cláusula general de libertad protegida en la Constitución de 1991, concretamente la autonomía y capacidad de las personas para definir las opciones vitales que habrán de guiar el curso de su existencia, máxime si la vacunación obligatoria contra el Virus del Papiloma Humano comprende la libertad de controlar las actuaciones sobre la salud y el cuerpo, y a no verse compelido a una vacunación no consensual.

g) A pesar de que la expresión “obligatoria”, consagrada en el título de la Ley 1626 de 2013, carece de un contenido deóntico autónomo, se encuentra dirigida “a la población colombiana objeto de la misma”. Lo anterior, evidencia un problema de inconstitucionalidad toda vez que de conformidad con la Carta Fundamental, la población colombiana no podría ser obligada a vacunarse en contra de su voluntad, autonomía, dignidad y libertades públicas.

h) Además, la expresión “obligatoria” sí tiene serios reparos al analizarse los principios de correspondencia y de unidad de materia establecidos en los artículos 158 y 169 de la Constitución. En virtud de este último, “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido...”. En el caso concreto, la obligatoriedad de la vacuna para la población colombiana establecida en el título de la ley, no se refleja precisamente en el contenido de la ley, todo lo contrario, en el parágrafo 2o del artículo 2o de la Ley 1626 se observa que para lograr una cobertura universal de vacunación “...se hará de manera gradual a riesgo de la aparición del virus “.

i) En esa medida, no encuentro una relación de conexidad entre el título de la ley que obliga a la población colombiana a vacunarse y las normas que conforman la ley; la unidad de materia se desconocería previendo que la expresión “obligatoria” contenida en el título de la ley, que debería delimitar la materia objeto de regulación, no encaja dentro del articulado. Esto es así si se analiza que en el trámite legislativo (tercer y cuarto debate), que tuvo lugar en el Senado de la República[41], se eliminó la obligatoriedad de la vacuna consagrada en el entonces artículo 1o, no obstante, al parecer, por un error de técnica legislativa, se omitió hacer lo mismo en el título de la ley.

Dejo aquí las razones que me llevaron a salvar mi voto frente a la Sentencia C-752 de 2015, en relación con la decisión de inhibición en el asunto de la referencia. Lo expuesto en precedencia es una visión de la labor del juez constitucional sobre la democracia participad

va, la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución, el debido proceso y el acceso sustancial de los ciudadanos a la administración de justicia.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-752/15

LEY SOBRE VACUNACION GRATUITA Y OBLIGATORIA CONTRA EL VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO Y MEDIDAS INTEGRALES PARA PREVENCION DE CANCER CERVICO UTERINO-Argumentos planteados si configuraban un cargo de inconstitucionalidad y se debió emitir un pronunciamiento de fondo (Salvamento de voto)

DISCORDIA ENTRE EL TITULO DE UNA NORMA Y SUS DISPOSICIONES PUEDE CONFIGURAR UN CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD POR FALTA DE UNIDAD DE MATERIA (Salvamento de voto)

DISCORDIA ENTRE EL TITULO DE UNA LEY Y SUS DISPOSICIONES-Correspondía a un cargo por vicio material por falta de congruencia y unidad de materia y no a un vicio formal, por lo tanto no se aplicaba el criterio temporal (Salvamento de voto)

LEY SOBRE VACUNACION GRATUITA Y OBLIGATORIA CONTRA EL VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO Y MEDIDAS INTEGRALES PARA PREVENCION DE CANCER CERVICO UTERINO-Cumplimiento de requisitos de certeza y suficiencia para formular un cargo de inconstitucionalidad (Salvamento de voto)

LEY SOBRE VACUNACION GRATUITA Y OBLIGATORIA CONTRA EL VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO Y MEDIDAS INTEGRALES PARA PREVENCION DE CANCER CERVICO UTERINO-La Corte debió hacer una lectura concordante con las reglas sobre el consentimiento informado de los menores de edad y los límites del Estado en la determinación de políticas públicas en salud (Salvamento de voto)

CONSENTIMIENTO INFORMADO-Requisitos (Salvamento de voto)

CONSENTIMIENTO INFORMADO-Alcance (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DEL PACIENTE MENOR DE EDAD-Contenido (Salvamento de voto)

TRATAMIENTO MEDICO DE LOS NIÑOS-Alcances y límites de las posibilidades de decisión de los padres (Salvamento de voto)

CONSENTIMIENTO INFORMADO CUALIFICADO Y PERSISTENTE DE LOS PADRES (Salvamento de voto)

CONSENTIMIENTO SUSTITUTO-Alcance (Salvamento de voto)

LIMITES DEL ESTADO EN LA DETERMINACION DE POLITICAS PUBLICAS EN SALUD (Salvamento de voto)

LEY SOBRE VACUNACION GRATUITA Y OBLIGATORIA CONTRA EL VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO Y MEDIDAS INTEGRALES PARA PREVENCIÓN DE CÁNCER CERVICO UTERINO- Obligatoriedad de la imposición de una vacuna, especialmente a menores de edad y sin el consentimiento de los padres se encuentra tajantemente prohibida por los principios constitucionales (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-10467

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “obligatoria” del título de la Ley 1626 de 2013 “por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones”

Asunto: unidad de materia, consentimiento informado, capacidades evolutivas de los menores de edad, límites del Estado en políticas públicas en salud.

Magistrado Ponente:

Luis Ernesto Vargas Silva

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento a continuación las razones que me conducen a disentir de la decisión adoptada por la Sala Plena, en sesión del 10 de diciembre de 2015, que por votación mayoritaria profirió la sentencia C-752 de 2015, de la misma fecha.

2. La providencia de la que me aparto, declaró la inhibición para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad de la expresión “obligatoria” contenida en el título de la Ley 1626 de 2013, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Las líneas argumentativas que sustentaron la sentencia de la referencia, gravitaron en torno a: (i) en la presentación de los cargos y las intervenciones ciudadanas existía un “desacuerdo sustantivo sobre la cabal comprensión y alcance de la expresión acusada, el cual podría afectar la mencionada aptitud”, pues algunos intervinientes entendían la obligatoriedad incluida en el título respecto del deber del Estado de proveer la vacunación y otros la entendían como la posibilidad de imponerse sin el consentimiento de las niñas y sus padres; (ii) reiteró los requisitos indispensables para que se configure un cargo de inconstitucionalidad; (iii) hizo una recapitulación de la jurisprudencia sobre los títulos de las normas. Así, indicó que los títulos de las leyes no tienen un valor normativo autónomo, no obstante, dado que si tienen un valor como criterio de interpretación de la norma son susceptibles del control de constitucionalidad. En este acápite reiteró la jurisprudencia constitucional que indica que cuando exista una tensión entre el título y las normas que

integran el articulado, es la interpretación que otorgan estas últimas la que debe primar. A su vez, señaló que el control judicial del título de la disposición se restringe a circunstancias específicas: (i) cuando el título contiene elementos discriminatorios; (ii) cuando el título de la ley sustituye la descripción general del contenido de la misma; (iii) cuando no hay conexidad entre el título y el contenido de la ley (arts. 169 y 158 CP); y (iv) cuando el título concede privilegios, honores o reconocimientos a una persona individualizada.

Finalmente, la decisión de la que me aparto establece que la demanda no cumple con los requisitos de certeza y suficiencia que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, son indispensables para formular un cargo de constitucionalidad susceptible de ser analizado. Lo anterior, pues consideró que el actor sustentó su acusación “en un predicado normativo que no se deriva de la norma acusada y que, a su vez, tampoco ofrece las razones que justifiquen esa particular interpretación”, esto es que -la inclusión de la palabra obligatoria en el título hace que la vacunación contra el VPH sea de carácter forzado, incluso en contra de la voluntad de las mujeres-.

4. Para la posición mayoritaria de la Sala Plena, la falta de certeza se fundamenta en que la prescripción que aduce el actor es inexistente, pues no hay un mandato legal que disponga el carácter forzoso de la vacunación y el título no tiene un contenido normativo material. Así pues, consideran que el único argumento que plantea el actor para justificar lo anterior es su interpretación de la expresión que, como se advirtió, otorga un carácter normativo a un título y se contrapone con las disposiciones de la norma, por lo que “no ofrece ninguna regla de derecho que establezca la aplicación de las vacunas, incluso contra la voluntad de las mujeres”.

5. Frente al requisito de suficiencia, la decisión encuentra que el actor no demostró cómo el aparte acusado es contrario a la Constitución, mediante el uso de los parámetros establecidos para el control de constitucionalidad de los títulos de las normas.

6. En este salvamento de voto me aparto de la argumentación que sustenta las partes considerativa y resolutive de la sentencia proferida por la Sala Plena, relacionada con la ineptitud sustantiva de la demanda por falta de certeza y suficiencia, pues considero que los argumentos planteados si configuraban un cargo de inconstitucionalidad y se debió emitir un pronunciamiento de fondo. En este sentido, el problema que la Corte debió resolver es si la discordancia entre el título de la norma y el articulado violaba el principio de unidad de materia, y entonces si el título, como un criterio de interpretación del contenido de la ley, vulneraba el artículo 16 de la Constitución.

Aptitud de la demanda: la discordancia entre el título de una norma y sus disposiciones puede configurar un cargo de inconstitucionalidad por falta de unidad de materia

7. En cuanto a la aptitud de la demanda, considero que esa cuestión fue resuelta mediante auto 111 de 2015[42] en el cual la posición mayoritaria de la Sala Plena de esta Corporación concedió el recurso de súplica interpuesto por el actor y admitió la demanda de la referencia. La demanda había sido inadmitida por incumplir con los requisitos de claridad, pertinencia y suficiencia pero fue corregida durante el correspondiente término. El rechazo de la misma se fundamentó en que para el magistrado ponente la falta de la discordancia entre el título de una ley y su articulado comprendía un vicio de forma que debía ser

demandado en el siguiente año a la promulgación de la ley. Por lo tanto, se debía rechazar la demanda, ya que se había superado el tiempo en el que el cargo se podía plantear.

En esa oportunidad, en donde voté en conjunto con la posición mayoritaria de la Sala Plena, se dijo que de acuerdo con jurisprudencia constitucional[43] la mencionada discordancia correspondía a un cargo por un vicio material por falta de congruencia y de unidad de materia (arts. 158 y 169 de la CP) y no a un vicio formal, por lo tanto no se aplicaba el criterio temporal. De otra parte, se determinó que la demanda cumplía con todos los requisitos establecidos por la jurisprudencia para formular un cargo de inconstitucionalidad, posición que mantengo. Específicamente, respecto de la certeza y suficiencia de los cargos se dijo:

“b. Ciertos: como quiera que los cargos no se basan en una especial interpretación del autor, sino que parten de un hecho verificable, el cual es que el título de la ley señala de manera precisa que la vacuna es “obligatoria” y el contenido de la misma da a entender que no lo es. Con tal objeto, transcribe la norma que se acusa, pero además, expone que la lectura independiente del título y su contenido puede generar más de una interpretación, siendo una de ellas inconstitucional, ya que si no se señala en el articulado de la ley obligatoriedad del suministro de la vacuna, tanto puede entenderse que no es imperativa su aplicación, como que al mantenerse en el título de la ley esa expresión pueda ser invocada para considerar que la vacunación debe ser efectuada de manera obligatoria.

(...)

e. Suficientes: porque despierta una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, toda vez que el título puede llegar a desconocer derechos fundamentales, además de presentar una contradicción con el contenido de la norma que puede dar lugar a interpretaciones contradictorias e incertidumbre sobre la obligatoriedad o no de la vacuna para prevenir el cáncer cérvico uterino. De manera específica, el actor precisa que la duda sobre la constitucionalidad de la expresión “obligatoria” contenida en el título de la Ley 1626 de 2013 recae esencialmente, en la vulneración del principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 CP) y para tal efecto, cita la sentencia C-817 de 2011 en los siguientes términos: “[I]a jurisprudencia ha vinculado el mandato previsto en el artículo 169 C.P. con el principio de unidad de materia. Esto bajo el entendido que, si de acuerdo con ese principio, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (Art. 158 C.P.), se estará ante un supuesto de violación del principio la plena discordancia entre el título de la ley y su contenido. Esto debido a que la materia que anuncia el título no guarda unidad temática, causal, teleológica o sistemática con los contenidos de la normatividad correspondiente”[44].

8. Así pues, considero que, como fue determinado en el auto 111 de 2015 de la Sala Plena de la Corte Constitucional, la demanda si cumplía con los requisitos de certeza y suficiencia para configurar un cargo de inconstitucionalidad. En cuanto a la certeza, esto implica que un cargo cierto es aquel que va en contra de una proposición jurídica real, y no una deducida por el demandante[45]. En este sentido, la palabra “obligatoria” responde a un contenido verificable, pues efectivamente se encuentra contemplada en el título de la

norma. Por lo tanto, discrepo de la conclusión de la sentencia en la que se dice que la falta de certeza surge de la ausencia de valor normativo del título de la norma.

En este sentido, creo que el análisis sobre los efectos que la palabra “obligatoria” produce respecto de la interpretación que confiere el título a la norma cuando no existe dicha referencia en el articulado, es justamente un asunto que corresponde al análisis de fondo del cargo. Así pues, este cargo debió ser abordado en la decisión a la luz de los criterios establecidos sobre los principios de congruencia y de unidad de materia desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

9. A su vez, me aparto del criterio que indicó la falta de suficiencia en el cargo, por no demostrar a partir de los parámetros constitucionales una posible violación, pues en mi concepto, el reproche apuntaba justamente a una de las causales específicas que han sido analizadas por la Corte. En mi opinión, la discordancia entre la existencia de la obligatoriedad en el título y la ausencia en el articulado de un mandato de esa naturaleza sí genera una mínima duda constitucional[46] sobre la tercera de las hipótesis específicas que han sido delimitadas para el control constitucional del título de una norma: cuando no concurre conexidad entre el título y el contenido de la ley. No obstante, la posible falta de conexidad se abordó desde la interpretación del actor del título para determinar una insuficiencia argumentativa por otorgar un carácter de fuerza normativa a la palabra “obligatoriedad”, en vez de hacerlo desde la duda de los posibles efectos que puede producir una diferencia entre el título y el articulado de la ley.

10. Entonces, en mi criterio la demanda si cumplía con los requisitos de certeza y suficiencia para los cargos de constitucionalidad y debió haber sido conocida de fondo por esta Corporación, tal y como esta Sala Plena lo había decidido en el auto 111 de 2015.

11. En cuanto al fondo del asunto, la Sala Plena debió resolver el problema planteado por los cargos sobre si la discordancia entre el título de la norma y el articulado vulneraba el principio de unidad de materia y, por lo tanto, si de acuerdo con las reglas de interpretación sobre la materia, ¿la inclusión de la obligatoriedad en el título de la norma implicaba la imposición de una vacuna sin otorgar el consentimiento informado, y por lo tanto viola el derecho al libre desarrollo de la personalidad o si ello se encuentra dentro de las potestades del Estado para diseñar y ejecutar políticas públicas en salud?

El anterior problema jurídico y el correspondiente pronunciamiento de fondo del asunto hubiera presentado una importante oportunidad para la Corte para pronunciarse sobre: (i) la unidad de materia entre el título y el articulado de una norma; (ii) el alcance del valor interpretativo del título de una norma; (iii) el consentimiento informado de los menores de edad, las capacidades evolutivas y la responsabilidad parental; y (iv) el ejercicio de la autonomía y los límites del Estado frente a la determinación de políticas públicas en salud.

12. En cuanto a la discordancia entre el título de la norma y su contenido, la jurisprudencia constitucional ha determinado que para respetar el principio de unidad de materia

necesariamente deberá existir una congruencia entre éstos de tal forma que se mantenga un eje temático, en desarrollo del principio de seguridad jurídica[47]. A su vez, ha establecido que para estos casos, en atención al respeto de la libre configuración del Legislador, se deberá aplicar un control de constitucionalidad flexible[48]. De otra parte, también ha sostenido que en los eventos en que es posible encontrar una relación temática, entre el tema tratado y la materia de la Ley deberá declararse la exequibilidad de la disposición, y que si bien el título tiene un carácter interpretativo de la norma, el del articulado deberá primar[49].

En el caso en cuestión, considero que el título de la norma, y en particular la expresión “obligatoria”, guarda conexidad con el contenido de la misma en el entendido de que la única obligatoriedad posible que se puede predicar, de acuerdo con el articulado y con los deberes del Estado sobre la provisión del acceso a los servicios de salud para menores de edad, es la del deber del Estado de garantizar la aplicación gratuita de la vacuna, más no, como indicaba el demandante, de aplicarla sin el debido consentimiento de las niñas y sus padres.

No obstante, es cierto que la referencia a la obligatoriedad en el título se podría prestar a confusiones, de acuerdo con su valor interpretativo. Por lo tanto, la Corte debió hacer una lectura concordante con las reglas sobre el consentimiento informado y sustituto de los menores de edad y los límites del Estado en la determinación de políticas públicas en salud.

13. En este sentido, era importante resaltar que el consentimiento informado en el ámbito de las intervenciones de la salud y particularmente en relación con la salud sexual y reproductiva materializa importantes postulados constitucionales, entre ellos los principios de autonomía y de dignidad humana. Pese a ello, este mandato no es absoluto y debe ponderarse con otros principios como el de beneficencia, que prevalece en situaciones excepcionales y con los límites del Estado en la determinación de políticas públicas. A su vez, éste admite excepciones para los casos de los menores de edad, los cuales en principio se encuentran sujetos a las determinaciones de sus padres o representantes legales en ejercicio de la patria potestad y la responsabilidad parental, de acuerdo con las reglas establecidas para el consentimiento sustituto.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha determinado que el consentimiento informado, como un principio autónomo que a su vez protege la dignidad humana, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, la integridad personal es un componente esencial del derecho a acceder a información y del derecho a la salud. Por ello, el consentimiento informado debe cumplir con tres requisitos: debe ser (i) libre, es decir, debe ser voluntario y sin que medie ninguna interferencia indebida o coacción[50]; (ii) informado, en el sentido de que la información provista debe ser suficiente, esto es -oportuna, completa, accesible, fidedigna y oficiosa- y en algunos casos[51]; (iii) cualificado, criterio bajo el cual el grado de información que debe suministrarse al paciente para tomar su decisión se encuentra directamente relacionado con la complejidad del procedimiento[52], casos en los cuales también pueden exigirse formalidades para que dicho consentimiento sea válido, como que se dé por escrito para los casos en los que la intervención o el tratamiento son altamente invasivos[53]. En este sentido, ha determinado

que la complejidad de la intervención en la salud también es proporcional al grado de competencia del individuo. Además, para todos los casos requiere que la persona pueda comprender de manera autónoma y suficiente las implicaciones de la intervención médica sobre su cuerpo.

14. Como se advirtió, el caso de los menores de edad es uno de los supuestos que ha admitido una excepción a las anteriores reglas sobre la prestación del consentimiento de forma personal[54]. Así pues, en sus primeras etapas esta Corporación permitió que terceros allegados al paciente pudieran autorizar toda clase de tratamientos, tanto intervenciones ordinarias como extraordinarias[55], pese a no denominar todavía esta forma de toma de decisiones como consentimiento sustituto[56]. No obstante, también reconoció que la representación legal y el ejercicio de la patria potestad y responsabilidad parental no da a los padres un poder absoluto y está sujeto a limitaciones. En este sentido, la Corte Constitucional, por ejemplo, ha rechazado decisiones como la negativa de los padres, en ejercicio de su consentimiento sustituto, a hospitalizar a una menor de diez meses de edad, dado que tal determinación podía poner en riesgo la salud y el desarrollo futuro de la niña[57].

15. Posteriormente, a raíz de los casos de menores de edad intersexuales, dejó de otorgarse plena prevalencia al consentimiento paterno[58] y se definieron criterios que matizaban la posibilidad de desechar el consentimiento del propio sujeto afectado por la intervención sanitaria bajo la protección del mejor interés del niño. En los mencionados casos, éste se precisó desde la protección de la posibilidad de ejercer la autonomía en el futuro frente a cuestiones determinantes para el libre desarrollo de la persona y la identidad.

Esos criterios han avanzado hacia la prevalencia de las capacidades evolutivas de los menores de edad en la toma de decisiones que establece “una relación de proporcionalidad inversa entre la capacidad de autodeterminación del menor y la legitimidad de las medidas de intervención sobre las decisiones que este adopte”[59], premisa que es plenamente aplicable a las manifestaciones de voluntad sobre tratamientos médicos.

16. En este sentido, la Corte ha determinado que para sopesar el valor de la opinión del niño acerca del tratamiento al que se le pretende someter se debe tener en cuenta: (i) la urgencia e importancia misma del tratamiento para sus intereses, (ii) los riesgos y la intensidad del impacto del tratamiento sobre la autonomía actual y futura del niño y (iii) su edad[60]. Estos factores se relacionan entre sí, para determinar un grado mayor o menor de aplicabilidad del consentimiento sustituto[61]. Así, el consentimiento sustituto no se construye como la decisión del padre o del representante legal, sino que dependiendo de los factores, otorga un mayor o menor peso a la posición del menor de edad. En este sentido, en algunos casos la figura ha sido abordada desde la construcción de un consentimiento conjunto, en otros ha prevalecido la autonomía del niño y en otros ha prevalecido la determinación de los padres en ejercicio de su responsabilidad parental. En este sentido, la responsabilidad parental hace parte de la patria potestad como aquella facultad de tomar decisiones por sus hijos con el objetivo de proteger y garantizar sus derechos[62].

También para los casos de los menores de edad, la jurisprudencia ha formulado reglas como

la exigencia para los padres del consentimiento informado cualificado y persistente y la regla de cierre en favor de la intimidad de los hogares (in dubio pro familia), que en últimas privilegia el ejercicio de la responsabilidad parental[63].

17. La anterior evolución es consistente con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Así, el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño requiere a los Estados parte que respeten la responsabilidad parental, pero la provisión claramente limita el alcance de este ejercicio a las “capacidades evolutivas de los menores”[64]. En concordancia, el artículo 12(1) de la Convención dispone que “las capacidades evolutivas de los menores” deben ser consideradas “dando el debido peso a la perspectiva del menor de acuerdo con la edad y madurez del menor”[65], lo cual enfatiza el incremento gradual de su capacidad de tomar decisiones, que a su vez no puede ser determinado solamente por la edad, sino que depende de una valoración individual mediante un acercamiento flexible.

18. De otra parte, es indudable que el desarrollo de la autonomía de los niños y jóvenes para poder participar en las decisiones que les competen también se encuentra mediado por las condiciones, la calidad y la suficiencia de la información que se les provee. En el ámbito de la salud sexual y reproductiva, la construcción de estas capacidades es particularmente importante, pues el Comité de los Derechos de los Niños le ha pedido reiteradamente a los Estados parte que eliminen el requisito de consentimiento parental para el acceso de los adolescentes a servicios e información de salud reproductiva. Lo anterior, con el objetivo de proteger el mejor interés de los menores de edad, que el Comité ha abordado desde la necesidad de que los niños y jóvenes reciban el cuidado de la salud que requieren sin que el requisito de ser acompañados por sus padres sea una barrera para acceder a los servicios.

19. Tres observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño han desarrollado estándares alrededor del consentimiento y la salud de los menores de edad. La Observación General No. 3 del 2003 sobre los niños y el VIH/SIDA establece que la opinión de los niños debe ser tomada en cuenta alrededor de las pruebas del VIH, así como en todos los niveles de prevención, tratamiento y servicios. A su vez, establece que se les debe brindar toda la información disponible sobre VIH para su protección y en cuanto al consentimiento, indicó que el acceso a los tratamientos debe siempre guardar la confidencialidad y se puede dar sin el consentimiento de los padres.

La Observación General No. 4 del 2003, sobre el desarrollo y la salud de los adolescentes señala que los Estados se encuentran en la obligación de: (i) adoptar una edad legal mínima para el consentimiento a las relaciones sexuales, el matrimonio y los servicios y tratamientos de salud sin el consentimiento de los padres; (ii) reconocer la autonomía de los menores maduros para decidir sobre su salud y el derecho de los menores de edad a participar en las decisiones que los afectan; (iii) garantizar la confidencialidad y la privacidad en el ámbito de la salud; y (iv) garantizar el derecho de acceso a información sobre salud sexual y reproductiva de los menores de edad independientemente de sus capacidades evolutivas y del consentimiento de los padres.

Finalmente, la Observación General No. 12 de 2009 sobre el derecho a ser escuchado

aborda las capacidades evolutivas de los menores de edad desde su participación en las decisiones que los afectan. Así, reitera el derecho de los niños a expresar sus opiniones a partir de la presunción de que son capaces de participar en todos los asuntos que los afecten, incluyendo la salud sexual y reproductiva[66]. A su vez, explica que el ejercicio de los derechos no está determinada por la edad y debe ser considerada individualmente. De otra parte, enfatiza en la necesidad de que se provean las condiciones adecuadas para que los menores de edad puedan expresar sus opiniones, lo cual incluye la provisión de información y la confidencialidad en la relación paciente-médico.

20. En suma, el consentimiento sustituto en el caso de los menores de edad no es absoluto, y sus limitaciones se encuentran mediadas por sus capacidades evolutivas, así como por el tipo de intervención que se va a realizar con el objetivo de maximizar siempre el ejercicio de su autonomía presente y futura.

21. De otra parte, en relación con el diseño e implementación de políticas públicas en salud, el Estado tiene dicho deber en virtud del artículo 49 constitucional pues debe asegurar el acceso para toda la población “a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”, con particular énfasis en la garantía, protección y respeto de la salud de los menores de edad, en virtud del artículo 44 de la misma Carta. Así pues, el Legislador tiene un amplio margen de configuración al implementar estos mandatos constitucionales.

22. No obstante, uno de los límites del Legislador en esta tarea es el respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas[67]. En este sentido, el deber estatal se encuentra delimitado principalmente por la obligación de proveer el acceso a los servicios de salud y sólo en casos excepcionales el Estado podrá imponer determinaciones sin atención a la autonomía de éstas para decidir si desean o no someterse a la política pública, por ejemplo, en el caso de las pandemias en donde el Estado debe adoptar medidas urgentes como las cuarentenas para evitar una propagación masiva de la enfermedad. De este modo, la legitimidad de estas medidas se encuentra sujeta al cumplimiento de criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Así, una política pública que tenga como efecto la restricción de una libertad o el ejercicio de un derecho fundamental sólo es admisible en los casos en que supere un juicio de proporcionalidad estricto, es decir que la medida cumpla con el objetivo de perseguir un fin constitucionalmente imperioso, sea necesaria y adicionalmente supere un juicio de proporcionalidad que sopesa el grado en el cual la disposición afecta el derecho fundamental y el peso de los objetivos constitucionales[68]. A su vez, la determinación de estas políticas nunca puede estar basada en criterios discriminatorios y debe constituir la menor restricción posible que esté razonablemente disponible[69].

Es particularmente importante resaltar que en los casos en que la medida se encuentre justificada por la salud pública, se debe tener amplia evidencia científica y técnica que sustente la determinación.

23. Por lo tanto, la obligatoriedad de la imposición de una vacuna, especialmente a menores de edad y sin el consentimiento de los padres en los términos expuestos *primaefacie* se encuentra tajantemente prohibida por los principios constitucionales. No obstante, ese tipo de medidas podrían ser admisibles sólo en casos excepcionalísimos que cumplan

con un juicio de proporcionalidad estricto, como se ha dicho. Así pues, la única lectura posible de la “obligatoriedad” en el título de la norma, como criterio de interpretación que además respeta el articulado de la misma es el previamente expuesto, que indica el deber del Estado de proveer la vacuna de forma gratuita, más nunca que ésta debe ser impuesta a menores de edad.

24. Con base en lo expuesto, considero que la Corte no podía declarar la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda y debió pronunciarse de fondo para determinar que la palabra “obligatoria” en el título de la norma debía entenderse como el deber del Estado de proveer la vacuna del VPH de forma gratuita. A su vez, debió armonizar esta lectura con los estándares aplicables sobre el consentimiento informado de los menores de edad y el ejercicio de la responsabilidad parental, así como con los límites del Estado para determinar políticas públicas en salud en los términos expuestos.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-752/15

LEY SOBRE VACUNACION GRATUITA Y OBLIGATORIA CONTRA EL VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO Y MEDIDAS INTEGRALES PARA PREVENCION DE CANCER CERVICO UTERINO-EI concepto de violación presentado por el actor constituía un cargo cierto (Salvamento de voto)

LEY SOBRE VACUNACION GRATUITA Y OBLIGATORIA CONTRA EL VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO Y MEDIDAS INTEGRALES PARA PREVENCION DE CANCER CERVICO UTERINO-Incongruencia entre el título de la ley y su finalidad (Salvamento de voto)

LEY SOBRE VACUNACION GRATUITA Y OBLIGATORIA CONTRA EL VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO Y MEDIDAS INTEGRALES PARA PREVENCION DE CANCER CERVICO UTERINO-Expresión acusada es inexecutable (Salvamento de voto)

MP. Luis Ernesto Vargas Silva D-10467

El ciudadano Jorge Rubio Abad demandó la constitucionalidad de la expresión “obligatoria” contenida en el título de la Ley 1626 de 2013 “Por medio de la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a la población colombiana objeto de la misma, se adoptan medidas integrales para la prevención del cáncer cérvico uterino y se dictan otras disposiciones”, por considerar que vulnera los artículos 16, 158 y 169 de la Constitución Política de Colombia. La Corte al resolver dicha demanda resolvió inhibirse[70] al

determinar que no cumplía con los requisitos mínimos para la conformación de un cargo de inconstitucionalidad.

Las razones que me llevaron a apartarme de la anterior decisión se sustentan en las siguientes consideraciones:

1. La admisión de la demanda se originó por orden directa de la Sala Plena mediante Auto 111 de 2015[71] al conceder el recurso de súplica y ordenarle al entonces magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub tramitar la acción de control abstracto; en dicha oportunidad se indicó que:

“(...) la Sala encuentra que la demanda presentada por el ciudadano Rubio Abad y corregida mediante escrito presentado oportunamente, cumple con la totalidad de los requisitos exigidos por el artículo 1° del Decreto ley 2067 de 1991 para su admisión, en particular, en lo relacionado con las falencias observadas por el despacho del Magistrado sustanciador en el Auto que la inadmitió, en la medida en que se constata que, según lo expuesto por el actor, los argumentos en que se fundamenta la demanda son:.. ” (Subraya fuera de texto).

Razón por la cual, en una pasada oportunidad la demanda había superado el examen de aptitud para la conformación de un cargo de inconstitucionalidad, por lo que no era factible que la Corte eludiera el estudio de fondo mediante una decisión inhibitoria.

2. Conforme a lo anterior, considero que el concepto de la violación presentado por el actor, constituía un cargo cierto toda vez que se evidenciaba que el título de la Ley 1626 de 2013 establece de manera precisa que la vacuna es “obligatoria” pero el contenido de la norma refiere a que es “voluntaria”, constatándose una incongruencia entre el título de la ley y su finalidad. En consecuencia, la expresión acusada es inexecutable por la evidente falta de consonancia entre contenido y título de la norma, vulnerando con ello, el artículo 169 de la Constitución Política que reza “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido... ”.

Cordialmente,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

[1] Los antecedentes de la presente decisión son tomados del proyecto de fallo original, presentado por el magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, el cual no fue aprobado por la Sala Plena.

[2] Sentencia C-026 de 1993.

[3] A continuación se reiteran las reglas jurisprudenciales planteadas por la Corte en la sentencia C-612/15. En dicha decisión la Corte se inhibió de adoptar una decisión de fondo respecto de una demanda contra el artículo 28 de la Ley 1744 de 2014, en materia de aprobación de proyectos financiados con recursos de regalías.

[4] Corte Constitucional, sentencia C-421/05.

[5] Corte Constitucional, sentencia C-914/10.

[6] Corte Constitucional, sentencia C-076/12.

[7] La discusión sobre la tensión entre la democracia, el ejercicio de la actividad de producción normativa del Congreso y el control de constitucionalidad es clásica en la teoría constitucional. Para una de sus revisiones más autorizadas, Vid. Alexander Bickel (1986) *The Least Dangerous Branch*. Yale University Press. Second Edition. A su vez, para una discusión en el ámbito latinoamericano Vid. Roberto Gargarella (1997) *La dificultad de defender el control de constitucionalidad de las leyes*. Revista Isonomía No. 6.

[8] La síntesis comprensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052/01. Para el caso de presente decisión, se utiliza la exposición efectuada por la decisión C-370/06.

[9] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1052/01. Fundamento jurídico 3.4.2.

[10] *Ibídem*.

[11] *Ibídem*.

[12] La jurisprudencia sobre la materia es extensa. Con todo, para efectos de la presente exposición se hace uso de las sistematizaciones que sobre el precedente acerca del control de constitucionalidad de los títulos de las leyes es expuesta en las sentencias C-821/06 y C-393/11.

[13] Sentencia C-152 de 2003

[14] Corte Constitucional, sentencia C-821/06.

[15] *Ibídem*.

[16] Refiere a la sostenibilidad fiscal.

[17] La Corte, en sentencia C-188 de 2006, recogió la jurisprudencia referente al principio de unidad de materia en los siguientes términos:

“[...] Considerando que el Congreso de la República es el escenario democrático por excelencia, exigir la coherencia normativa interna en los textos legales persigue afianzar el perfil democrático respecto del proceso de producción legislativa y de su producto, garantizando la deliberación pública sobre temas previamente conocidos y evitando que se presenten incongruencias en las leyes que son aprobadas. // Su objetivo es entonces impedir la expedición de normas que no guarden relación con la materia desarrollada en la ley, o lo que es igual, evitar que se introduzcan en los ordenamientos legales asuntos totalmente ajenos o extraños a los que inspiraron su promulgación; con lo cual, el principio de unidad de materia opera como un límite expreso al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República, y al mismo tiempo, como un

parámetro de control de las leyes que son producidas por el órgano legislativo, en el entendido que expedidas éstas pueden ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad, ya sea a través de demanda ciudadana o por vía del control previo o automático, con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional.”

[18] Corte Constitucional, sentencia C-821/06, fundamento jurídico 5.

[19] Corte Constitucional, Auto 054/04.

[20] Radicada bajo el número interno D-10467.

[21] Corte Constitucional. Sentencia C-561 de 2002.

[23] Con el propósito de sustentar su afirmación, el actor cita la Sentencia C-817 de 2011.

[24] Sentencia C-1052 de 2001

[25] Sentencia C 012 de 2010

[26] Sentencia C 814 de 2009

[27] Sentencia C 413 de 2003

[28] Sentencia C 865 de 2004

[29] Ver, entre otras, las Sentencias C-063 de 1994, C-335 de 1994, C-622 de 1997, C-142 de 2001, C 864/04.

[30] Sentencia C-642 de 2012

[31] Ver, en relación con cargos confusos: las Sentencias C-1065 de 2000, C-621 de 2001, C-992 de 2001 y C-155 de 2002 y C 864 de 2004. En torno a cargos insuficientes: las Sentencias C-016 de 1993 y C-157 de 2002.

[32] se, entre otras, la Sentencia C-641 de 2002.

[33] Ver, entre otras, las Sentencias C-211 de 1992, C-540 de 2001, C-226 de 2002 y C 864 de 2004.

[34] Sentencia C-642 de 2012

[35] Auto 131 de 2004 y C-499 de 2015

[36] Sentencia C-012 de 2010

[37] Sentencia C-666 de 1996 (unánime)

[38] *Ibíd.*

[39] Sentencia T-713 de 2013.

[40] López Blanco. H. Procedimiento Civil, parte general. Dupré-Editores, tomo 1. Bogotá. 8a edición, 2002, p. 967.

22. Proyecto de Ley No. 028 de 2011 Cámara // 260 de 2012 Senado.

[42] Auto 111 de 2015: M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez

[43] Sentencia C-1177 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia C-821 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia C-817 de 2011 MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

[44] Auto 111 de 2015: M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[45] Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. El requisito de certeza implica que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por el actor sin conexión con el texto de la disposición acusada. Lo anterior supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto.

[46] Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: “Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

[47] Sentencia C-400 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[48] Sentencia C-501 de 2001 M. P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-1025 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda.

[49] Sentencia C-714 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[50] Sentencia T-622 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Sentencia T-796 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia T-497 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia T-560 A de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia SU-377 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia T-452 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: “Así, no es válido, por haber sido inducido en error, el asentimiento de un paciente que es logrado [por ejemplo] gracias a una exageración, por parte del médico, de los riesgos de la dolencia y una minimización de los peligros del tratamiento”.

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

[52] Sentencia T-622 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Sentencia T-452 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Sentencia T-560A de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil;

Sentencia T-823 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia SU-377 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La jurisprudencia constitucional ha determinado que los factores que se deben tener en cuenta para establecer el tipo de información que se debe proveer son: En consecuencia, 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 tratamiento o su carácter experimental, (iii) la dificultad en la realización del tratamiento y las probabilidades de éxito, (iv) la urgencia del tratamiento, (v) el grado de afectación de derechos e intereses personales del sujeto al efectuarse el tratamiento, (vi) la afectación de derechos de terceros de no realizarse la intervención médica, (vii) la existencia de otros tratamientos que produzcan resultados iguales o comparables, y las características de estos y, (viii) la capacidad de comprensión del sujeto acerca de los efectos directos y colaterales del tratamiento sobre su persona.

[53] Sentencia SU-337 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia T-823 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[54] Sentencia T-401 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En este fallo, la Corte Constitucional expresó: “Existen por lo menos tres situaciones claras en las cuales no se cuenta con dicho consentimiento: 1) cuando el estado mental del paciente no es normal; 2) cuando el paciente se encuentra en estado de inconsciencia y 3) cuando el paciente es menor de edad.” Esta regla fue reiterada en: Sentencia T-823 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[55] Sentencia T-401 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta decisión la Corte Constitucional distingue entre una “intervención ordinaria, que no conlleva una mayor perturbación en el curso ordinario de las actividades del enfermo, y una intervención extraordinaria, que trae consigo una intromisión determinante en la vida del paciente.” A su vez, diferencia entre la posibilidad de otorgar el consentimiento frente a cada tipo de intervención. En este sentido, se consideran cuatro hipótesis, a saber: (i) intervención ordinaria con capacidad de consentir, (ii) intervención extraordinaria con capacidad de consentir, (iii) intervención ordinaria sin capacidad de consentir y (iv), intervención extraordinaria sin capacidad de consentir. En los supuestos (iii) y (iv) debe predominar el consentimiento de los familiares. Al respecto, se sostuvo en el citado fallo: “En los dos casos restantes - caracterizados por la incapacidad para manifestar el consentimiento -, la doctrina internacional ha considerado que el médico debe acudir a los parientes del paciente antes de adelantar su tratamiento. Si bien esto es especialmente claro en el caso de intervenciones extraordinarias, tratándose de las ordinarias parece también recomendable el mismo recurso, teniendo en cuenta el hecho de que ningún consentimiento implícito puede ser deducido del silencio del paciente”; Sentencia T-477 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero. “en casos determinados, es legítimo que los padres y el Estado puedan tomar ciertas medidas en favor de los menores, incluso contra la voluntad aparente de estos últimos, puesto que se considera que éstos aún no han adquirido la suficiente independencia de criterio para diseñar autónomamente su propio plan de vida y tener plena conciencia de sus intereses... si los menores no tienen capacidad jurídica para consentir, otros deben y pueden hacerlo en su nombre y para proteger sus intereses”.

[56] Sentencia T-401 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Las primeras menciones del consentimiento sustituto se realizan en la sentencia SU-337 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) “La Carta autoriza entonces que otras personas ejerzan un “consentimiento sustituto” en beneficio de aquellos pacientes que no pueden directamente decidir.” Pese a que no se especifica a qué tipo de sujetos se aplica este consentimiento (además de los niños), es posible afirmar que se aborda de manera conjunta bajo la categoría de consentimiento sustituto el de los menores de edad y los “demás incapaces”. Ver: Sentencia SU-337 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero. Nota al pie de página 70.) Allí se plantea la existencia en la doctrina de un “debate ético contemporáneo del consentimiento sustituto en menores y otros incapaces”.

[57] Así, en la sentencia T-411 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte aceptó la agencia oficiosa ejercida por el médico tratante de una menor de diez meses de edad, y protegió sus derechos a la vida y a la salud, en contra de la decisión de sus padres, quienes se negaban a hospitalizarla, alegando que su credo religioso se los impedía. En dicha oportunidad, la Corte, si bien aceptó la legitimidad de la patria potestad, estableció que dicha figura tiene como límite permitir el desarrollo futuro de la vida del menor, como condición previa y necesaria para el ejercicio de sus demás derechos. En similar sentido, la sentencia SU-377 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) consideró que “tampoco podría un padre, invocando sus convicciones religiosas, rechazar para su hijo de pocos meses un tratamiento que resulta indispensable para proteger su vida, por cuanto se estaría sacrificando al menor en función de la libertad religiosa del padre, lo cual es contrario al deber del Estado de proteger de manera preferente la vida, la salud y la dignidad de los niños”.

[58] Sentencia T-477 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero: “en principio los padres pueden tomar ciertas decisiones en relación con el tratamiento médico de sus hijos, incluso, a veces, contra la voluntad aparente de éstos. Sin embargo, ello no quiere decir que los padres puedan tomar, a nombre de su hijo, cualquier decisión médica relativa al menor, por cuanto el niño no es propiedad de sus padres sino que él ya es una libertad y una autonomía en desarrollo, que tiene entonces protección constitucional”.

[60] Estos criterios fueron formulados en la sentencia T-477 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero y fueron reiterados por las sentencias SU-337 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero; sentencia T-551 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero; sentencia T-692 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz. Sin embargo, en la sentencia T-1052 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil se identificaron cuatro criterios que incidían en la posibilidad de permitir la prevalencia de la decisión autónoma de los menores de edad, a saber: “(i) la urgencia del tratamiento; (ii) el grado de afectación de la autonomía actual y futura del menor, (iii) el alcance ordinario o invasivo de la práctica médica; y, por supuesto, (iv) la edad del niño.” Pese a ello, este fallo estimó que las variables que intervenían en la decisión eran tres: (i) la necesidad y/o urgencia del tratamiento; (ii) el impacto y/o riesgo del mismo; y (iii) la edad y/o madurez del menor.

Debe anotarse en este punto que ninguno de estos configura un criterio puramente objetivo pues no siempre es “evidente distinguir entre intervenciones ordinarias y tratamientos invasivos, pues esta calificación no depende únicamente de la naturaleza objetiva de la

terapia sino también de los valores subjetivos del paciente.” Tampoco existe consenso acerca de la urgencia o necesidad de los tratamientos, aún en la ciencia médica. Igualmente, la edad del paciente “no es un elemento que debe ser absolutizado”, aunque sirve de indicador sobre la madurez intelectual del menor, ya que este criterio ha sido reemplazado por el de la capacidad evolutiva de los menores.

[61] Sentencia SU-337 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero: “Así, hay tratamientos ordinarios, esto es de poco impacto para la autonomía del niño, realizados en infantes de poca edad y de evidentes beneficios médicos para su salud. En estos eventos, es claro que los padres pueden decidir por el hijo. Así, ninguna objeción constitucional se podría hacer al padre que fuerza a un niño de pocos años a ser vacunado contra una grave enfermedad. En efecto, a pesar de la incomodidad relativa que le puede ocasionar al infante la vacuna, los beneficios de la misma para sus propios intereses son evidentes. Por ello es razonable concluir que no se vulnera la autonomía del niño, a pesar de que éste se oponga de momento a la vacuna, por cuanto es lícito suponer que en el futuro, al llegar a la edad adulta, el hijo reconocerá la corrección de la intervención paternal. Se respeta entonces la autonomía con base en lo que algunos autores denominan un “consentimiento orientado hacia el futuro”, esto es, la decisión se funda en aquello que los hijos verán con beneplácito al ser plenamente autónomos, no sobre aquello que ven en la actualidad con beneplácito.

En cambio, en la hipótesis contraria, no sería admisible constitucionalmente que un padre forzara a su hijo, que está a punto de cumplir la mayoría de edad, a someterse a una intervención médica que afecta profundamente su autonomía, y que no es urgente o necesaria en términos de salud, como una operación de cirugía plástica por meras razones estéticas. En este caso el padre está usurpando la autonomía de su hijo y modelando su vida, pues le está imponiendo, de manera agobiante y permanente, unos criterios estéticos que el menor no comparte. La decisión paterna deja entonces de tener sentido para proteger los intereses del menor y se convierte en la imposición coactiva a los individuos de un modelo estético contrario al que éste profesa, lo cual obviamente contradice la autonomía, la dignidad y el libre desarrollo de la persona, fundamentos esenciales de nuestro ordenamiento jurídico.” Por consiguiente, a mayor impacto benéfico en la salud del paciente, menor edad y menor impacto para su autonomía, se justifica en mayor medida la intervención de terceras personas en las decisiones sobre las intervenciones sanitarias de los menores de edad. En contraste, a menor impacto benéfico, mayor edad y mayor impacto para su autonomía, la conclusión será justamente la contraria.

[62] Ley 1098 de 2006. Artículo 14. “La responsabilidad parental. La responsabilidad parental es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Es además, la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria del padre y la madre de asegurarse que los niños, las niñas y los adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos.

En ningún caso el ejercicio de la responsabilidad parental puede conllevar violencia física, psicológica o actos que impidan el ejercicio de sus derechos”.

[63] La denominada regla de cierre en favor de la intimidad de los hogares se estableció a partir de la sentencia SU-377 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). De conformidad con la misma, “el papel prima facie preponderante de los padres en la formación de sus hijos, así como la importancia de la intimidad familiar en el desarrollo del pluralismo, incluso en el campo médico, permiten agregar una especie de elemento de cierre, en los casos controvertidos, la cual equivale a una especie de in dubio pro familia, y puede ser formulada así: si el juez tiene dudas sobre la decisión a tomar, éstas deben ser resueltas en favor del respeto a la privacidad de los hogares, por lo cual los desplazamientos de los padres por autoridades estatales deben ser minimizados.” Sentencia SU-377 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Por consiguiente, “si el médico o el juez en un determinado caso, tienen dudas sobre la decisión a tomar, éstas deben ser siempre resueltas a favor del respeto a la privacidad personal o familiar (in dubio pro familia)” (Sentencia T-1052 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.) (véase también: Sentencia T-551 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), Sentencia T-692 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

[64] Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989 en la sesión 44 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Artículo 5. Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.

[65] Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989 en la sesión 44 de la Asamblea General de Naciones Unidas, artículo 12.1

[66] Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observación General No 12: El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 2009: “Los Estados partes deben garantizar que el niño pueda expresar sus opiniones “en todos los asuntos” que lo afecten. Ello representa una segunda condición para este derecho: el niño debe ser escuchado si el asunto que se examina afecta al niño. Esta condición básica debe ser respetada y comprendida ampliamente”.

[67] Sentencia C-615 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia C-313 de 2014 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[68] Sentencia C-720 de 2007 M.P. Catalina Botero Mariño; Sentencia C-310 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-417 de 2009 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[69] 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, párrs 30-34.

1 Con salvamento de voto de los magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, Alejandro Linares Cantillo, Alberto Rojas Ríos y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[71] MP. Martha Victoria Sáchica Méndez, en el que se resolvió: “ADMITIR la demanda instaurada por el ciudadano Jorge Rubio Abad contra la Ley 1626 de 2013, en relación con los cargos: (i) vulneración al principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.Po.); y (ii) desconocimiento de la obligación constitucional de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (artículo 169 de la C.Po.), por las razones expuestas en esta providencia. En consecuencia, prosigue el proceso de constitucionalidad bajo la conducción del Magistrado Sustanciador inicial, quien adoptará las órdenes pertinentes.”