

Sentencia T-860/14

REGULACION JURIDICA DEL SUBSIDIO DE TRATAMIENTO PARA LOS ENFERMOS DE LEPRO-  
Asignación

Mediante la Ley 148 de 1961 se unificó el marco legislativo sobre la lepra y se dispuso la continuación en el pago de los subsidios preexistentes, aumentados en un 10% sobre el valor inicialmente reconocido; a través de la Ley 14 de 1964, se creó una nueva expresión de subsidio (derivado de la extensión del régimen de la Ley 148 de 1961) para los enfermos de lepra que presenten grados severos de invalidez, incompatibles con el ejercicio de una actividad remunerada. Con todo, por razones de índole fiscal, se dispuso que el reconocimiento de los segundos depende de los “sobrantes” del presupuesto destinado al pago de los primeros. Con posterioridad, mediante los Decretos 1570 y 2876 de 1974, se establecieron las reglas para la asignación de los subsidios contemplados en la Ley 14 de 1964 (subsidio por invalidez). Más allá del trámite previsto para su reconocimiento, en el que se demanda la intervención de una Junta Médica y de una previa inscripción por las autoridades competentes, de manera puntual, en el mencionado Decreto 1570 de 1974, se dispuso que su otorgamiento se encuentra sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos: “Tendrán derecho al subsidio establecido por el artículo 1 de la Ley 14 de 1964, los enfermos de lepra que no posean patrimonio propio, que no tengan otra forma de subsistencia y que padezcan avanzado grado de incapacidad física producida por la lepra, al punto que limita en alto porcentaje las labores manuales, función locomotriz, para lo cual se tendrá en cuenta la graduación que determina el artículo 8 del presente decreto”. Posteriormente, se expidió la Ley 380 de 1997 “Mediante la cual se eleva al valor de un salario mínimo legal mensual el subsidio de tratamiento que recibe el enfermo de lepra”.

Por regla general el régimen de subsidios para los enfermos de lepra es anterior a la Constitución Política de 1991, su finalidad es acorde con varios de los actuales principios constitucionales, como ocurre con los mandatos de igualdad y de protección especial a las personas en situación de debilidad manifiesta. Cabe resaltar que el artículo 13 de la Constitución consagra un mandato de protección especial a favor de las personas en situación de debilidad manifiesta, como lo son aquellas que padecen las consecuencias del

citado bacilo. Esta situación constituye un claro reflejo del tratamiento diferencial a que se refiere el principio de igualdad, y que se encuentra íntimamente relacionado con la salvaguarda del derecho a la dignidad humana, que merecen los enfermos de Hansen como grupo poblacional constitucionalmente protegido.

SUBSIDIO DE TRATAMIENTO A ENFERMOS DE LEPROSIN-Justificación/DERECHO A LA IGUALDAD-Pago de subsidio a enfermos de lepra

El subsidio fue creado por el Estado con dos propósitos fundamentales, en primer lugar, satisfacer las necesidades básicas de los enfermos de lepra cuando no tuvieren otro tipo de ingresos; y en segundo lugar, amparar el riesgo de invalidez propio de este bacilo. Esta justificación, responde a la necesidad de realizar los mandatos de igualdad y de protección especial a las personas en situación de debilidad manifiesta.

SUBSIDIO DE TRATAMIENTO A ENFERMOS DE LEPROSIN-Papel de la Sentencia T-411 de 2000 en la interpretación de los condicionamientos establecidos en el Decreto 1570 de 1974 para acceder al subsidio

Los requisitos genéricos actualmente vigentes para obtener el derecho al subsidio son: (i) ser colombiano, (ii) ser enfermo de lepra, y (iii) encontrarse en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física, de acuerdo con los criterios estipulados en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974. Desde esta perspectiva, la Sala encuentra que para acceder al subsidio no resulta suficiente acreditar la sola condición de la enfermedad, pues es necesario que la misma se encuentre en un estado avanzado y que, como consecuencia de ello, genere limitaciones para la realización de labores manuales o para el desarrollo de la función locomotriz.

SUBSIDIO DE TRATAMIENTO A ENFERMOS DE LEPROSIN-Improcedencia ya que no se acreditó que el actor se encontrara en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física, de acuerdo con los criterios estipulados en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974

SUBSIDIO DE TRATAMIENTO A ENFERMOS DE LEPROSIN-Advertir a Hospital que no podrá negar el subsidio para el tratamiento de lepra una vez se determine a partir de exámenes médicos que la enfermedad del accionante se encuentra en grado avanzado

Referencia: expediente T-4.438.418

Asunto: Acción de tutela instaurada por el señor Nepomuceno Medina en contra del Ministerio de Salud y Protección Social, con vinculación oficiosa del Sanatorio Agua de Dios ESE.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido el 13 de marzo de 2014 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Girardot (Cundinamarca), correspondiente al trámite de la acción de amparo constitucional impetrada por el señor Nepomuceno Medina en contra del Ministerio de Salud y Protección Social, con vinculación oficiosa del Sanatorio Agua de Dios ESE.

I. ANTECEDENTES

El 27 de febrero de 2014, el señor Nepomuceno Medina presentó acción de tutela en contra del Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la honra, los cuales estima vulnerados por la decisión del Sanatorio Agua de Dios E.S.E, de negarle la asignación del subsidio para el tratamiento de la lepra consagrado en el artículo 5 de la Ley 148 de 1961, modificado por los artículos 1 de las Leyes 14 de 1964 y 380 de 1997.

1.1. Hechos

1.1.1. El señor Nepomuceno Medina fue diagnosticado el 9 de mayo de 2013 con la enfermedad de Hansen (lepra) en el Sanatorio Agua de Dios E.S.E[1].

1.1.2. Dada su condición, el 12 de enero de 2014 realizó una solicitud ante la referida institución para que le fuera reconocido el subsidio que consagra la Ley 380 de 1997[2], que modificó el artículo 5 de la Ley 148 de 1961[3].

1.1.3. En respuesta del día 20 del mismo mes y año, la mencionada entidad negó la petición con fundamento en que el actor “no reúne el lleno de los requisitos exigidos para tener acceso al subsidio de tratamiento por Lepra”, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1570 de 1974[4].

## 1.2. Solicitud de amparo

De acuerdo con los hechos previamente expuestos, el accionante sostiene que se vulneran sus derechos fundamentales a la igualdad y a la honra, pues –en su criterio– no existe razón jurídica para negar el reconocimiento del subsidio reclamado, toda vez que los requisitos a los que se refiere el Sanatorio Agua de Dios E.S.E. fueron derogados por la Ley 380 de 1997, con fundamento en la afirmación realizada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-411 de 2000[5], donde estableció que: “se derogan tácitamente distintas condiciones que se habían establecido para la recepción del subsidio, tales como estar en un avanzado grado de discapacidad o el no contar con ningún patrimonio”.

El actor advierte que dichos condicionamientos se encuentran incorporados en el Decreto 1570 de 1974 –norma que sirvió de fundamento para la negativa de la citada institución– y que, de conformidad con lo referido, ya no se encuentran vigentes, puesto que la única condición que da lugar a acceder al subsidio en cuestión es tener la enfermedad de Hansen. Por lo anterior, solicita su efectivo reconocimiento y pago.

## 1.3. Contestación del Ministerio de Salud y Protección Social

El Ministerio de Salud y Protección Social realiza una exposición sobre la normatividad vigente en relación con la asignación del subsidio para el tratamiento de lepra, en los términos previstos en el artículo 5 de la Ley 148 de 1961, modificado por las Leyes 14 de 1964 y 380 de 1997.

Desde esta perspectiva, señala que el subsidio se hace extensivo a los enfermos de Hansen que “no posean patrimonio propio, que no tengan otra forma de subsistencia y que padezcan [un] grado de discapacidad física producida por la lepra”, cuyo otorgamiento se sujetará al orden de incapacidades consignado en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974.

En este contexto, señala que al citado Ministerio le corresponde transferir el valor de los subsidios al Sanatorio Agua de Dios y establecer los requisitos técnicos que deben cumplir los beneficiarios para que se proceda al giro de los recursos, tal como se indica en el Decreto 802 de 1976 que reglamentó el artículo 5 de la Ley 148 de 1964 y modificó el artículo 7 del Decreto 1570 de 1974. En este orden de ideas, se expidió la Resolución No. 772 del 19 de marzo de 2013, en la que fueron asignados los cupos para el subsidio. Al respecto, en el artículo 2, se dispuso que:

Parágrafo.- Al Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Dirección de Promoción y Prevención o la dependencia que haga sus veces, le compete verificar la correcta aplicación de los criterios técnicos tenidos en cuenta por parte de las diferentes Secretarías de Salud, para la adjudicación de los subsidios de que trata la presente resolución.”

A partir de la norma transcrita, la entidad demandada manifiesta que la creación de cupos para otorgar el subsidio busca responder al número de solicitudes que se realicen en las Direcciones Seccionales de Salud de los Departamentos y Distritos del país, quienes se encargan de priorizar los casos entre los solicitantes de acuerdo al número de cupos para la tramitación del subsidio, por lo que finalmente su asignación depende de la labor de dichas direcciones.

Por otra parte, el Ministerio afirma que la Sentencia T-411 de 2000 señaló que las condiciones impuestas por la ley y sus decretos reglamentarios para la recepción del subsidio fueron derogadas tácitamente por la Ley 380 de 1997, sin realizar ninguna apreciación al respecto, lo que implica que no pueda tomarse como un precedente para la definición del caso sometido a decisión.

Con base en lo anterior y bajo la lógica de entender que la supuesta vulneración alegada no le resulta imputable a una actuación u omisión del Ministerio, considera que el juez constitucional debe declarar la improcedencia de la acción de tutela.

## II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

En sentencia del 13 de marzo de 2013, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Girardot decidió negar el amparo solicitado, por estimar que en el caso concreto el actor cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para garantizar la protección de sus derechos, consistente en la posibilidad de impugnar la decisión en la que se negó el subsidio reclamado. En este sentido, reconoce que el Ministerio de Salud no es el encargado de definir si se otorga o no la ayuda económica objeto de discusión, sino que dicha tarea le corresponde al Sanatorio, en este caso, al de Agua de Dios E.S.E.

## III. PRUEBAS

En el expediente obran las siguientes pruebas relevantes:

3.1. Copia de la historia clínica del señor Nepomuceno Medina, en donde se encuentra que el accionante padece la enfermedad de lepra y se señala el grado de evolución que ha tenido la misma, la cual no se encuentra en un estado avanzado de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974, pues la discapacidad en manos, pies y ojos fue calificada en grado 0[6].

3.2. Copia de la petición formulada el día 12 de enero de 2014 por el señor Nepomuceno Medina dirigida al Gerente del Sanatorio Agua de Dios E.S.E., con el fin de solicitar el reconocimiento del subsidio de tratamiento que modificó la Ley 380 de 1997[7].

3.3. Copia del Oficio N° 10-023 del 20 de enero de 2014, en el que se incluye la respuesta a la anterior petición, en el sentido de señalar que el señor Nepomuceno Medina no reúne los requisitos exigidos para ser beneficiario de la prestación reclamada[8].

## IV. CONSIDERACIONES

### 4.1. Competencia

La Sala de Selección de Tutelas Número Siete, mediante Auto del 25 de julio de 2014, dispuso la revisión de la citada sentencia de amparo de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

## 4.2. Actuaciones en sede de revisión

4.2.1. En Auto proferido por el Magistrado Sustanciador el 24 de octubre de 2014, con miras a preservar el derecho fundamental al debido proceso, se ordenó vincular al Sanatorio Agua de Dios E.S.E, ya que se trata de un tercero directamente involucrado en la actual controversia, el cual podría resultar afectado con la decisión que finalmente se adopte. Por dicha razón, se le otorgó un plazo para que se pronunciara acerca de los hechos y pretensiones que fundamentan la solicitud de amparo.

4.2.2. En respuesta del 5 de noviembre de 2014, el Gerente del Sanatorio sostuvo que el subsidio solicitado por el señor Nepomuceno Medina fue negado en tanto no cumplía con los requisitos legales para acceder a dicha prestación, ya que -de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 14 de 1964 reglamentado por el Decreto 1570 de 1974- “dichos subsidios se hacen extensivos a los enfermos de lepra que no posean patrimonio propio, que no tengan otra forma de subsistencia y que padezcan grado de incapacidad física producida por la lepra, para lo cual se tendrá en cuenta la tabla de incapacidades de la Organización Mundial de la Salud -OMS, consignado en el artículo 8 [de la Ley 14 de 1964]”[9].

Con posterioridad, presenta un recuento normativo de las disposiciones que regulan el aludido subsidio, en el que recuerda que por medio del artículo 5 de la Ley 148 de 1961, modificado por las Leyes 14 de 1964 y 380 de 1997, se consagró el derecho que tienen las personas enfermas de lepra y los “curados sociales” de recibir un subsidio mensual con cargo al Tesoro Nacional. En la actualidad, para ser beneficiario de dicha prestación, además de las condiciones previamente señaladas (vinculadas con la falta de patrimonio propio y medios de subsistencia, es necesario observar el orden de incapacidades consignado en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974.

En este orden de ideas, pone de presente que al Ministerio de la Protección Social le corresponde transferir el valor de los subsidios a las instituciones que, como el Sanatorio Agua de Dios, se encargan de reconocerlos; aunado al hecho de que también le compete señalar los requisitos que deben cumplir los beneficiarios para que proceda el giro de dichos subsidios. (Decreto 802 de 1976 que reglamentó el artículo 5 de la Ley 148 de 1964 y modificó el artículo 7 del Decreto 1570).

Por consiguiente, el Ministerio expidió la Resolución No. 696 del 9 de marzo de 2011, por

medio de la cual asignó los cupos para la prestación asistencial en comento y, en su artículo 2, dispuesto que: “el funcionario coordinador del Programa de Control de Lepra de cada Seccional de Salud era el competente para efectuar la adjudicación de los subsidios asignados, previo estudio presentado por la Junta Médica o el equipo de salud responsable del programa, los cuales deben ser enviados a la Oficina de Control Subsidiado del Sanatorio, quien debe realizar la revisión de la historia clínica y los documentos establecidos como requisitos para la configuración del derecho de cada uno de los beneficiarios, para que sean incluidos en la correspondiente orden de aprobación que para el pago es expedida por la empresa.”[10]

Finalmente, manifiesta que en el caso no se evidencia una vulneración de los derechos fundamentales alegados por el actor, pues éste no cumple con los requisitos previstos en el régimen normativo vigente para tener la condición de beneficiario del subsidio reclamado.

#### 4.3. Planteamiento del caso y problema jurídico

4.3.1. De acuerdo con los hechos expuestos, el accionante considera que su sola condición de enfermo de Hansen le da derecho para acceder al subsidio de tratamiento de lepra que otorga la ley, por lo que solicitó su reconocimiento y pago al Sanatorio Agua de Dios E.S.E. No obstante, tal y como fue referido, la entidad demandada se negó a adjudicar dicha prestación, al estimar que el señor Nepomuceno Medina no cumple con los requisitos dispuestos para tal fin, los cuales se encuentran previstos en el artículo 1 de la Ley 14 de 1964 y en el Decreto 1570 de 1974.

Bajo este panorama, el actor considera que la exigencia de las condiciones contenidas en el aludido decreto, no se ajusta a la interpretación realizada por la Corte en la Sentencia T-411 de 2000. En su opinión, a partir de este pronunciamiento, se debe entender que los requisitos exigidos por el Decreto 1570 de 1974 fueron derogados de manera tácita por la Ley 380 de 1997, para lo cual transcribe el siguiente aparte del fallo en cita: “la ley 380 es más amplia en lo relacionado con el derecho a la obtención de los subsidios, dado que ella determina que el subsidio tiene por fin ‘cubrir las necesidades básicas’ de los enfermos de Hansen y los ‘curados sociales’, con lo cual se derogan tácitamente distintas condiciones que se habían establecido para la recepción del subsidio, tales como estar en un avanzado

grado de discapacidad o el no contar con ningún patrimonio.” En consecuencia, alega que la sola condición de la enfermedad es un presupuesto suficiente para recibir el subsidio y, por ello, el Sanatorio no podía negarle en reconocimiento de dicha prestación.

4.3.2. Precisado lo anterior, respecto del caso concreto, en primer lugar, esta Sala de Revisión debe determinar si resulta aplicable la regla de decisión y las interpretaciones realizadas por la Corte en la Sentencia T-411 de 2000, en lo que corresponde a los requisitos del Decreto 1570 de 1974 para la asignación de subsidios a los enfermos de lepra y; en segundo lugar, le compete establecer si existió una vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y a la honra del señor Nepomuceno Medina por parte del Sanatorio Agua de Dios E.S.E. y del Ministerio de Salud y Protección Social, como consecuencia de su negativa a reconocer el citado subsidio legalmente establecido en el artículo 5 de la Ley 148 de 1961, modificado por las Leyes 14 de 1964 y la 380 de 1997.

4.3.3. Con el fin de dar respuesta a los citados problemas jurídicos, la Sala inicialmente se pronunciará sobre (i) el origen de los subsidios a los enfermos de lepra, su regulación actual y el marco constitucional en el que se encuadran. A continuación, analizará (ii) la vigencia de las condiciones dispuestas en el Decreto 1570 de 1974 “por el cual se reglamentan los artículos 1 y 6 de la Ley 14 de 1964 y se deroga el Decreto 1132 de 1965”, teniendo en cuenta los cambios introducidos por la Ley 380 de 1997[11] y el examen que sobre la materia realizó este Tribunal en la Sentencia T-411 de 2000[12]. Una vez concluido el estudio de los temas de la referencia, (iii) se procederá a la resolución del caso en concreto.

#### 4.4. Origen normativo de los subsidios a favor de las personas que padecen la enfermedad de Hansen o Lepra

Durante la historia de Colombia, como consta en los antecedentes de las distintas leyes que regulan la materia, los enfermos de lepra han sido objeto de discriminación social. Así, por ejemplo, a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, fueron segregados en lazaretos construidos por el Estado[13] y vieron limitada su capacidad de ejercicio, ya que tan sólo podían actuar por intermedio de los procuradores o síndicos de los lugares de reclusión, lo que implicó una limitación al desenvolvimiento autónomo de sus derechos civiles y políticos.

La segregación legal y social padecida por los enfermos de lepra condujo a un contexto en el que fácticamente carecían de la posibilidad de garantizarse por sus propios medios los recursos mínimos para sobrevivir[14]. Por esa razón, en la Ley 14 de 1907 y con el fin de mitigar las consecuencias que estaba padeciendo esta población en la garantía de sus condiciones básicas de subsistencia, se creó una primera ayuda asistencial a cargo del Estado, consistente en que “[t]odo leproso calificado como tal por los médicos nombrados al efecto tiene derecho a una ración diaria que se le suministrará de los fondos públicos destinados a tal fin; pero para recibirla es menester que se halle sujeto al aislamiento prefijado y a los reglamentos de la colonia o lazareto”[15].

Con el fin de limitar el alcance de la ayuda estatal ofrecida, en la Ley 31 de 1918 se determinó a cuáles enfermos se les debía pagar la ración diaria, para lo cual se dispuso que la autoridad que enviara a un enfermo a un lazareto “[debía] acompañar [una] certificación documentada sobre si éste dispon[ía] de bienes de fortuna que le proporciona[ran] una renta mensual de treinta pesos (\$30) oro, cuando menos”[16]. De ahí que, con fundamento en dicho documento, se dispuso que “[l]os empleados leproso que disfruten de un sueldo de treinta pesos (\$ 30) mensuales no tendrán derecho a recibir ración mientras disfruten del sueldo”[17].

Cuando con los avances de la medicina se logró determinar que la enfermedad no era eminentemente contagiosa, aunque existían factores que predisponían a ciertos individuos a adquirirla, en la Ley 32 de 1932 se decidió derogar el aislamiento universal, para -en su lugar- mantener únicamente segregados a los enfermos que se consideraron contagiosos y dejar en libertad a aquellos que no representaran riesgo para la sociedad. Estos últimos fueron denominados “curados sociales” y se les obligó a estar sometidos a la vigilancia de las autoridades sanitarias para evitar el contagio de otras personas.

Ante la dificultad de reintegrarse a la sociedad y dada la carencia de recursos de muchos de ellos, el Estado asumió el otorgamiento de auxilios económicos a favor de las personas “liberadas” de los lazaretos, que regresaran a sus domicilios y no contaran con ingresos para subsistir[18]. Adicionalmente, se consagró un deber de asistencia hospitalaria y de tratamiento, cuando “por las deformidades o mutilaciones causadas por la enfermedad”, las personas que la padecían quedarán “inhabilitad[as] para la vida social y el trabajo útil.”[19]

Por último, lo que antiguamente se llamaba “ración” pasó a ser integrado en un concepto más amplio denominado “subsidio” a través del Decreto 475 de 1954. Esta ayuda estatal se previó para amparar económicamente el tratamiento y la invalidez de los enfermos recluidos en las leproserías, la cual dependería del tipo de tratamiento y del grado de invalidez del sujeto en cuestión.

4.5. Regulación actual y marco constitucional de los subsidios que a cargo del Tesoro Nacional se reconocen a las personas que padecen la enfermedad de Hansen o Lepra

4.5.1. A raíz del panorama descrito, se expidió la Ley 148 de 1961 que reformó toda la legislación que hasta el momento se encontraba vigente sobre la lepra y que intentó impulsar un cambio sobre los prejuicios sociales que todavía se mantenían sobre dicho bacilo. A partir de su promulgación, los enfermos de Hansen recuperaron el ejercicio de todos sus derechos civiles y políticos y fueron puestos en una situación de igualdad respecto de otras personas aquejadas por afecciones transmisibles[20].

Con el propósito de reivindicar los derechos de una población históricamente estigmatizada, en el artículo 5 de la ley en cita se decidió prorrogar los subsidios que para el momento se venían otorgando, tanto a los enfermos de lepra como a los “curados sociales”, pero aumentando el pago de las ayudas en un 10%. De acuerdo con la ley, esta prestación no podía disminuirse ni suspenderse mientras subsista el beneficiario, y su valor debía ajustarse teniendo en cuenta el aumento del costo de vida. Finalmente, se condicionó la permanencia del subsidio a la constancia de estar cumpliendo regularmente con el tratamiento prescrito. Al respecto, la norma en cita dispone que:

“Artículo 5. Los enfermos de lepra que actualmente reciben subsidios con cargo a los fondos del tesoro nacional, y los llamados curados sociales, continuarán recibéndolos en la cuantía señalada por los decretos ejecutivos 0475 de 1954 y 1975 de 1957, aumentados en un 10% a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1. Los sueldos y pensiones de que tratan las leyes 40 de 1922, 86 de 1923, 4ª de 1930, y disposiciones que las reglamentan reconocidas a los servidores públicos que hubieren contraído la enfermedad de la lepra en el ejercicio de sus funciones, serán cubiertos por el tesoro nacional. Las partidas necesarias para tal fin deberán ser incluidas en el presupuesto del Ministerio de Salud Pública.

Parágrafo 2. Los subsidios recibidos por los enfermos y por los llamados “curados sociales”, de acuerdo con las condiciones del presente artículo, no podrán disminuirse ni suspenderse mientras subsista el beneficiario, y deberán aumentarse para períodos anuales en la medida en que haya aumentado el costo de la vida, de acuerdo con los índices de la Contraloría General de la Nación.

Parágrafo 3. Para poder recibir los subsidios, sueldos o pensiones establecidos en el presente artículo, se requerirá la constancia de estar cumpliendo regularmente con el tratamiento prescrito”.

Como se observa de la citada disposición, los subsidios que se mantendrían a favor de la población con lepra y los llamados curados sociales, se limitarían a aquellos que venían siendo recibidos conforme a la normatividad preexistente, con la carga de aumentar su valor en un 10%. Esta restricción fue señalada expresamente en el artículo 6 del Decreto 982 de 1962, reglamentario de la Ley 148 de 1961, en el que se dispuso que sólo aquellos sujetos que estaban recibiendo el subsidio al entrar a regir la referida ley, tendrían derecho a continuar devengándolo con cargo a los recursos del Tesoro Nacional. Por contera, en virtud de lo expuesto, los enfermos diagnosticados con posterioridad a la fecha en cita (esto es, el 5 de diciembre de 1961) no devengarían subsidio alguno.

4.5.2. Con miras a ampliar la cobertura de los subsidios, el legislador expidió la Ley 14 de 1964 “por medio de la cual se reforma y adiciona la Ley 148 de 1961 sobre lepra y se dictan otras disposiciones”. Como se señaló en la Sentencia T-411 de 2000, a partir del examen de sus antecedentes legislativos, es claro que la citada iniciativa se impulsó con el propósito de hacer extensivo el subsidio de tratamiento “a los nuevos casos que se presenten o hubieren presentado con posterioridad al 5 de diciembre de 1961” y que por el estado físico de sus destinatarios “no puedan o se les haga difícil obtener su sustento diario”.

Por ello y luego de una amplia discusión sobre sus eventuales beneficiarios, se decidió por el legislador que los subsidios existentes “se hacen extensivos a aquellos enfermos que[,] a juicio de una Junta Médica designada por el Ministerio de Salud Pública, presenten grados severos de invalidez, incompatibles con el ejercicio de una actividad remunerada”[21]. En cuanto a su vigencia, se dispuso que este beneficio “se otorgará hasta cuando el Gobierno

Cree los organismos necesarios y disponga de los medios suficientes para llevar a cabo la rehabilitación de los inválidos enfermos o ex - enfermos de lepra”[22]. En todo caso, respecto de su cobertura, se señala que: “Las erogaciones a que diere lugar [su] cumplimiento (...), se sufragarán con cargo a los sobrantes que quedan anualmente de la partida del presupuesto nacional destinado al pago de subsidio a los enfermos de lepra”[23].

De lo expuesto se deriva, por una parte, que mediante la Ley 148 de 1961 se unificó el marco legislativo sobre la lepra y se dispuso la continuación en el pago de los subsidios preexistentes, aumentados en un 10% sobre el valor inicialmente reconocido; y por la otra, que a través de la Ley 14 de 1964, se creó una nueva expresión de subsidio (derivado de la extensión del régimen de la Ley 148 de 1961) para los enfermos de lepra que presenten grados severos de invalidez, incompatibles con el ejercicio de una actividad remunerada. Con todo, por razones de índole fiscal, se dispuso que el reconocimiento de los segundos depende de los “sobrantes” del presupuesto destinado al pago de los primeros.

Esta disposición se complementa con lo previsto en los artículos 3 y 4 del decreto en mención, en los que no sólo se consagra el período de vigencia de los subsidios concedidos, sino que también se adicionan otras exigencias para su otorgamiento. Al respecto, se dice que:

“Artículo 3.- Son requisitos para obtener el subsidio, además de los establecidos en el artículo precedente los siguientes:

- a) Ser colombiano;
- b) Estar inscrito como enfermo de lepra en cualquiera de las Unidades Ejecutoras de la campaña del control de la lepra del Ministerio de Salud Pública;
- c) Presentar certificación de las oficinas de recaudos nacionales de no tener patrimonio propio ni renta alguna y estar clasificado por la ficha socio-económica que deberá llevar la campaña, como indigente;
- d) Haber permanecido en control adecuado (sic), cuando no en tratamiento, durante los tres últimos años en forma ininterrumpida, y

e) Residir dentro del territorio del departamento en el cual hubiere nacido o haber permanecido por lo menos los últimos cinco (5) años, en el sitio habitual de residencia, considerando como tal el lugar de residencia cuando fue inscrito o el área de influencia de la unidad que lo inscribió. En caso de doble inscripción se considera válida únicamente la primera.

Artículo 4.- Los subsidios concedidos o los que en adelante se concedan en virtud del artículo 1 de la Ley 14 de 1964 y que se reglamentan por el presente Decreto, tendrán validez y el favorecido derecho a percibirlos por períodos de dos (2) años sucesivamente renovables hasta su deceso o hasta cuando cambie su situación económica o su incapacidad física cese, previa comprobación de tales circunstancias cada dos (2) años por las juntas de las cuales trata el artículo 1.

Para la renovación de los períodos se tendrá en cuenta que el favorecido no esté impedido de acuerdo con el Decreto 2747 de 1965, a causa de haber ejercido la mendicidad. (...)

Parágrafo 3.- Los subsidios concedidos con base en la Ley 148 de 1961 no se someten a periodicidad alguna”.

Por su parte, el Decreto 2876 de 1974 dispone las hipótesis en que se pierde el derecho al subsidio por invalidez[27], en los siguientes términos:

“Artículo 1.- Los enfermos de lepra residentes en los Municipios de Agua de Dios y Contratación, y que en 31 de octubre de 1974, estuvieren inscritos en los respectivos dispensarios dermatológicos, tendrán derecho a los subsidios establecidos por el artículo 1 de la Ley 14 de 1964. Este derecho se perderá si ocurriere[n] algunos de los siguientes eventos:

a) Que el beneficiario obtenga una remuneración estable derivada de cualquier fuente de trabajo;

b) Que se compruebe que el beneficiario tuvo oportunidad de desempeñar una actividad remunerada y la rechazó, o que estando desempeñándola fue privada de ella por mala conducta, de conformidad con las leyes laborales;

c) Que el beneficiario ejerce la mendicidad.

Parágrafo.- Cuando un enfermo de los contemplados en este artículo deje de percibir la remuneración establece por la cual perdió su derecho al subsidio y ello tenga lugar por causa diferente a mala conducta comprobada, se le otorgará de nuevo el subsidio por el tiempo que permanezca vacante.”

Adicionalmente, como lo dispone el artículo 6 de la Ley 14 de 1964, se resalta que este subsidio está sujeto al cupo disponible del presupuesto nacional[28], no sin antes precisar que para su otorgamiento se deberá cumplir con la siguiente regla de preferencia:

Al tenor de la Ley 14 de 1964 y de los Decretos 1570 y 2876 de 1974, con independencia de las exigencias vinculadas con la residencia[29] y las reglas de inscripción previa[30], es claro que para ser titular del derecho al subsidio por invalidez, se exige satisfacer los siguientes requisitos:

(i) Ser colombiano[31].

(ii) Ser enfermo de lepra[32].

(iii) No tener un patrimonio propio[33].

(iv) No tener otra forma de subsistencia[34].

(v) Encontrarse en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física producida por la lepra, al punto que limite en alto porcentaje las labores manuales o la función locomotriz[35]. Con miras a determinar esta situación, se deberá tener en cuenta la graduación que realiza el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974, a partir de la Tabla de Incapacidades de la Organización Mundial de la Salud[36].

Sobre el último requisito, es preciso anotar que el artículo 8 del mencionado Decreto explica que el grado avanzado de invalidez producido por la afección de Hansen, se presenta en los siguientes escenarios:

a) Cuando resulten afectados en grado III los miembros superiores, inferiores o los ojos[37].

b) Cuando resulten afectados en grado II solamente los miembros superiores, esto es,

“reabsorción moderada, mano en garra (total, no de dedos únicamente), con fracturas avanzadas de más de tres dedos en una sola mano, parálisis del nervio mediano o parálisis del pulgar con retracción”, y

c) Cuando tenga lugar “la reacción leprótica recidivante con cuadros agudos”[38].

4.5.4. Posteriormente, se expidió la Ley 380 de 1997 “Mediante la cual se eleva al valor de un salario mínimo legal mensual el subsidio de tratamiento que recibe el enfermo de lepra”. Como se verá más adelante, por una parte, esta ley introdujo un conjunto de modificaciones respecto de los requisitos vinculados con el patrimonio propio y la carencia de formas de subsistencia; y por la otra, reiteró la regla de preferencia para su otorgamiento, respecto de los enfermos de lepra que actualmente no reciben ayuda del Estado. Expresamente, la ley en comento dispone que:

“Artículo 1. Modifíquese el artículo 5º de la Ley 148 de 1961, el cual quedará así:

Los enfermos de Hansen y los llamados curados sociales de Hansen, que reciban el subsidio mensual de tratamiento del Gobierno Nacional, con destino al cubrimiento de sus necesidades básicas, tendrán derecho a que se les pague el equivalente al valor de un salario mínimo mensual legal vigente, a partir del primero de julio de 1993.

Parágrafo 1. El pago de subsidio de tratamiento al enfermo de lepra, no es incompatible con otra asignación proveniente del Tesoro Público.

Parágrafo 2. El subsidio de tratamiento se incrementará anualmente en la misma proporción en que se incremente el salario mínimo mensual.

Parágrafo 3. Los servicios asistenciales en salud a los enfermos de lepra y curados sociales, los seguirá prestando el Ministerio de Salud a través de sus empresas sociales o de cualquier otro ente especializado al que se le asignen dichas funciones.

Artículo 2. Los cupos que vayan quedando por muerte de los enfermos de lepra que reciben subsidio, serán llenados por quienes siendo enfermos de lepra no reciben ayuda del Estado para el cubrimiento de sus necesidades básicas en vivienda, alimentación y vestuario”.

4.5.5. El marco normativo previamente expuesto permite resaltar que, aun cuando por regla

general el régimen de subsidios para los enfermos de lepra es anterior a la Constitución Política de 1991, su finalidad es acorde con varios de los actuales principios constitucionales, como ocurre con los mandatos de igualdad y de protección especial a las personas en situación de debilidad manifiesta (CP. arts. 13 y 47).

4.5.5.1. En cuanto al mandato de igualdad, es preciso recordar que este principio “no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado”[39]. Su contenido generalmente se vincula con la formulación aristotélica, según la cual se debe tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. En palabras de esta Corporación: “la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar el alcance del principio general de igualdad –al menos en su acepción de igualdad de trato– del cual se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, del mismo modo el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes.”[40]

Este concepto traído a la situación particular de las personas enfermas de lepra, por la condición especial en la que se encuentran, derivado del padecimiento de una enfermedad que les genera un riesgo inminente de invalidez y que ha sido objeto de rechazo y de discriminación social, conduce a que merezcan y deban recibir un trato especial por parte del Estado. En este sentido, se justifica la existencia de un subsidio, mediante el cual quienes padecen la enfermedad de Hansen pueden tener los medios suficientes para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas, especialmente en lo que atañe al tratamiento de salud, cuando se tiene un avanzado grado de incapacidad física.

4.5.5.2. Por otra parte, cabe resaltar que el artículo 13 de la Constitución consagra un mandato de protección especial a favor de las personas en situación de debilidad manifiesta, como lo son aquellas que padecen las consecuencias del citado bacilo[41]. Esta situación constituye un claro reflejo del tratamiento diferencial a que se refiere el principio de igualdad, y que se encuentra íntimamente relacionado con la salvaguarda del derecho a la dignidad humana, que merecen los enfermos de Hansen como grupo poblacional constitucionalmente protegido.

#### 4.6. Justificación de los subsidios que a cargo del Tesoro Nacional se otorgan a las personas que padecen la enfermedad de Hansen o lepra

Antes de pasar a realizar el examen sobre los requisitos ya mencionados para acceder a la prestación en comento, es necesario hacer una breve alusión a las razones que, en el contexto original de su creación, justifican su existencia. Como se deriva de lo explicado en los numerales 4.4 y 4.5 de esta providencia, el subsidio fue creado por el Estado con dos propósitos fundamentales, en primer lugar, satisfacer las necesidades básicas de los enfermos de lepra cuando no tuvieren otro tipo de ingresos[42]; y en segundo lugar, amparar el riesgo de invalidez propio de este bacilo. Esta justificación, como previamente se explicó, responde a la necesidad de realizar los mandatos de igualdad y de protección especial a las personas en situación de debilidad manifiesta.

Más allá de los requisitos genéricos previamente expuestos[43], es claro que estos objetivos sirven de origen a tres de las exigencias consagradas respecto del subsidio por invalidez en el artículo 2 del Decreto 1570 de 1974, a saber:

- El carecer de patrimonio propio y no tener otra forma de subsistencia responde a la primera finalidad de esta prestación, conforme a la cual se busca satisfacer las necesidades básicas de los enfermos de Hansen, a partir de la entrega de ayudas económicas, cuando éstos carecen de otro tipo de ingresos.
- El encontrarse en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física se vincula con la segunda finalidad, pues el reconocimiento y pago de esta prestación, se sujeta al hecho de que la enfermedad se encuentre en un grado tal que limite las funciones motrices de quien la padece, de manera que dificulte o resulte incompatible con el ejercicio de una actividad remunerada, como expresamente lo señala el artículo 1 de la Ley 14 de 1964.

#### 4.7. Condiciones requeridas para ser beneficiario del subsidio por invalidez a partir de la expedición de la Ley 380 de 1997

En el marco del anterior panorama, esta Sala de Revisión deberá analizar los requisitos para acceder al subsidio objeto de la actual controversia a la luz de las modificaciones introducidas por la Ley 380 de 1997 y conforme a lo expuesto por esta Corporación en la Sentencia T-411 de 2000. Lo anterior, toda vez que el actor manifiesta que los requisitos

contenidos en el Decreto 1570 de 1974 fueron derogados por la ley en cita, lo que le permitirá acceder al subsidio invocando la sola condición de su enfermedad.

#### 4.7.1. Cambios introducidos por la Ley 380 de 1997: Flexibilización de la finalidad vinculada con la satisfacción de las necesidades básicas de los enfermos de Hansen

Conforme se manifestó con anterioridad, sin lugar a dudas la Ley 380 de 1997 introdujo cambios en la naturaleza y, por ende, en la regulación de los subsidios materia de estudio. Al respecto, es importante traer a colación que de las finalidades descritas en el numeral 4.6, aquella que pretendía ayudar a los sujetos enfermos de Hansen en la satisfacción de sus necesidades básicas cuando no contaran con otro tipo de ingresos, fue flexibilizada. En efecto, el párrafo 1 del artículo 1 expresamente dispone que el pago del subsidio ya no es incompatible con la posibilidad de recibir otro tipo de asignaciones por parte del Estado. Esta circunstancia fue señalada por la Corte en la Sentencia T-411 de 2000, como a continuación pasa a ilustrarse.

#### 4.7.2. Papel de la Sentencia T-411 de 2000 en la interpretación de los condicionamientos establecidos en el Decreto 1570 de 1974 para acceder al subsidio

En la Sentencia T-411 de 2000, esta Corporación se encargó de resolver si a los accionantes (personas afectadas por la lepra y que trabajaban para el Sanatorio Agua de Dios E.S.E.) se les podía suspender el pago del subsidio que con cargo al Estado y a las normas previamente dispuestas venían recibiendo, con el argumento de que percibían un salario por las labores que desempeñaban en la citada institución. Para el efecto, se invocó el artículo 1 del Decreto 2876 de 1974 que modificó el Decreto 1570 del año en cita, en el sentido de señalar que el derecho al subsidio se perdería cuando ocurriera cualquiera de las siguientes circunstancias: “a) Que el beneficiario obtenga una remuneración estable derivada de cualquier fuente de trabajo; b) Que se compruebe que el beneficiario tuvo la oportunidad de desempeñar una actividad remunerada y la rechazó, o que desempeñándola fue privado de ella por mala conducta, de conformidad con las leyes laborales; c) Que el beneficiario ejerce la mendicidad”. (Se subraya fuera del original)

En esta ocasión, los actores consideraron que dicho condicionamiento había quedado derogado por el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley 380 de 1997, conforme al cual: “El pago de subsidio de tratamiento al enfermo de lepra, no es incompatible con otra asignación

proveniente del Tesoro Público”. De ahí que, el hecho de recibir el salario como asignación proveniente del Tesoro Nacional –ya que el Sanatorio es una entidad pública– no constituía un motivo que justificara la suspensión de su pago.

Este Tribunal resolvió amparar los derechos fundamentales de los accionantes y ordenar al Sanatorio reanudar el pago de los subsidios suspendidos, al considerar que la causal invocada por la autoridad demandada había sido derogada tácitamente con la expedición de la Ley 380 de 1997.

En la parte motiva de la providencia en cita, esta Corporación señaló que: “habrá de entenderse que el subsidio se paga para ayudarle a la persona a procurarse medios necesarios para sobrevivir, sin que ello implique que no pueda (...) contar con otros recursos para asegurarse una mejor vida”. En este orden de ideas, en criterio de la Corte, además de entender que la citada Ley 380 de 1997 flexibilizó las exigencias relacionadas con la finalidad de cubrir las necesidades básicas, también estimó que el subsidio adquirió un carácter compensatorio para las personas enfermas de lepra, en razón a la discriminación y aislamiento social que han padecido durante años. En consecuencia, en palabras de este Tribunal, la ley en cita introduce una medida de diferenciación positiva a favor de dichas personas, a partir de la cual se relativiza el requisito exigido para acceder al subsidio, referente a no contar con otros medios económicos para subsistir.

Cabe advertir que el mismo fallo afirma que: “Con todo, la Ley 380 es más amplia en lo relacionado con el derecho a la obtención de los subsidios, dado que ella determina que el subsidio tiene por fin ‘cubrir las necesidades básicas’ de los enfermos de Hansen y los ‘curados sociales’, con lo cual se derogan tácitamente distintas condiciones que se habían establecido para la recepción del subsidio, tales como estar en un avanzado grado de discapacidad o el no contar con ningún patrimonio.” (Se subraya fuera del texto original). Teniendo en cuenta esta última afirmación, vale la pena aclarar que la razón que fundamenta la decisión adoptada en la sentencia objeto de análisis, esto es, su ratio decidendi, se encuentra –de manera específica– en el examen de las condiciones que permitían suspender el pago del subsidio reconocido a favor de las personas enfermas de lepra, cuando éstas tenían otro tipo de ingresos para subsistir. En ningún momento se examinó la vigencia o no de los requisitos previstos en las normas reglamentarias para acceder al citado derecho. Así las cosas, a partir del fallo en mención, es claro que cuando

la Ley 380 de 1997 establece en el párrafo 1 del artículo 1 que el subsidio no es incompatible con otras asignaciones del Estado, al mismo tiempo que señala en el artículo 1 que su finalidad es cubrir las necesidades básicas de quienes lo detentan, deroga las disposiciones relativas a la suspensión del pago que consagra el artículo 1 del Decreto 2876 de 1974, vinculadas con la obtención de una remuneración estable o con el desempeño de una actividad remunerada, tal y como lo afirmó esta Corporación en la Sentencia T-411 de 2000.

No obstante, como a continuación se explicará, en el fallo mencionado no se analizó la vigencia, en particular, de los requisitos genéricos exigidos en el Decreto 1570 de 1974 para reconocer el derecho al subsidio[44].

#### 4.7.3. Examen específico de los requisitos genéricos consagrados en la Ley 380 de 1997 y en el Decreto 1570 de 1974

De conformidad con lo expuesto hasta el momento, la Sala estima que los requisitos genéricos para la asignación de la prestación materia de controversia deben ser objeto de un análisis concreto a la luz de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 380 de 1997. La importancia del referido examen se encuentra en que la controversia aquí estudiada, esto es, la determinación de una supuesta vulneración de los derechos fundamentales del accionante por la negativa a otorgar el subsidio, depende -como lo invoca el actor- de la posible existencia de una derogatoria tácita de los citados requisitos.

Bajo este panorama, a continuación se analizarán cada una de las exigencias genéricas establecidas para ser titular del derecho al subsidio otorgado a los enfermos de Hansen a la luz de los cambios introducidos por la Ley 380 de 1997, teniendo en cuenta que, en su versión original, como se expuso en el acápite 4.6 de esta providencia, los mismos se explicaban partir de la búsqueda de dos propósitos fundamentales, a saber: (i) la satisfacción de las necesidades básicas de los enfermos de lepra cuando no tuvieran otro tipo de ingresos, y (ii) amparar el riesgo de invalidez propio de este bacilo; cuando, hoy en día, a partir de lo señalado en la citada Ley 380 de 1997 y de lo expuesto en la Sentencia T-411 de 2000, se entiende que su existencia se encuentra específicamente vinculada con (a) la sola finalidad de cubrir las necesidades básicas de los enfermos de lepra, aunado a que también cumple (b) un papel compensatorio respecto de dicha

población, en razón a la discriminación y aislamiento social que han padecido durante años.

Así las cosas, en lo que atañe a cada uno de los requisitos previamente expuestos se tiene que:

a) Ser colombiano:

Esta exigencia se explica como un desarrollo reglamentario de la Ley 14 de 1964 y no fue objeto de modificación por la Ley 380 de 1997, cuyo contenido se focaliza en las condiciones económicas de los beneficiarios del subsidio, esto es, que su valor cubra sus necesidades básicas, que su monto no sea inferior a un salario mínimo y que su reconocimiento no sea incompatible con otra asignación proveniente del Tesoro Público.

b) Ser enfermo de lepra:

Este requerimiento constituye el elemento clave sin el cual la prestación mencionada pierde sentido, ya que la misma fue creada para auxiliar a las personas que padecen dicha enfermedad. En este orden de ideas, este requerimiento no podría entenderse como derogado por la expedición de la Ley 380 de 1997, entre otras, porque esta última disposición alude expresamente a esa condición como criterio legítimamente para recibir el subsidio mensual de tratamiento por parte del Gobierno Nacional[45].

c) No tener otra forma de subsistencia:

De conformidad con lo establecido por la Corte en la Sentencia T-411 de 2000 y lo explicado en el numeral 4.7.1 de esta providencia, cuando el legislador establece que el subsidio para los enfermos de lepra no es incompatible con otra asignación económica que reciba la persona por parte del Tesoro Nacional, al mismo tiempo que vincula su otorgamiento con la satisfacción de las necesidades básicas de su beneficiario (mínimo vital cualitativo), no cabe duda de que torna inaplicable la regla que le impone a quien reclama este derecho no tener otra forma de subsistencia.

En efecto, el simple hecho de que una persona enferma de lepra tenga una retribución derivada de un trabajo, o que se encuentre en posibilidad de desempeñar una actividad remunerada, no implica -per se- que carezca de la necesidad de reclamar un subsidio,

cuando el mismo se convierte en una fuente alternativa que le ayuda a mejorar sus ingresos, con miras a garantizar los medios básicos para subsistir, entre otras, en los componentes de vivienda, alimentación, salud y vestuario que se disponen en el artículo 2 de la Ley 380 de 1997.

Así se expuso por esta Corporación en la citada Sentencia T-411 de 2000, al señalar que:

“Esta interpretación sería válida si en el texto del primer artículo no se hubiera también incorporado el párrafo 1, que señala que ‘el pago del subsidio de tratamiento no es incompatible con otra asignación proveniente del Tesoro Público’. Con el párrafo se da a entender que la voluntad del legislador fue la de que el subsidio fuera pagado incluso a aquellas personas que contaban con otros ingresos que les permitieran subsistir. (...) Por lo tanto, habrá de entenderse que el subsidio se paga para ayudarle a la persona a procurarse medios necesarios para sobrevivir, sin que ello implique que no pueda ella contar con otros recursos para asegurarse una mejor vida”.

Por lo anterior, es claro que la mera exigencia de no tener otra forma de subsistencia, como se dispone en el artículo 2 del Decreto 1570 de 1974[46] y se desarrolla con las causales de exclusión del artículo 1 del Decreto 2876 de 1974[47], resultó derogada tácitamente por la Ley 380 de 1997, pues se pasó de un marco regulatorio que privilegiaba la satisfacción de las necesidades con la condición de no tener otro tipo de ingresos, a un nuevo marco en el que prioriza la satisfacción de los elementos básicos para vivir de forma digna, bajo una lectura acorde con el derecho al mínimo vital en su componente cualitativo (juicio de autosuficiencia)[48].

Por lo demás, como igualmente se señaló en la citada Sentencia T-411 de 2000, hoy en día este subsidio también cumple un papel compensatorio respecto de la discriminación social a la que tradicionalmente ha sido sometida la población con lepra, motivo adicional para excluir su falta de compatibilidad, como lo quiso el legislador de 1997, con otro tipo de ingresos que se perciban por sus beneficiarios.

d) No tener un patrimonio propio:

Al respecto es importante anotar que este supuesto normativo, al igual que el anterior, encuentra fundamento en la finalidad del subsidio que pretendía cubrir las necesidades

básicas de los enfermos que carecían de medios de subsistencia, ya que -en esencia- buscaba atacar la condición de indigencia en la que se pudieran encontrar sus posibles beneficiarios[49]. Siguiendo la misma lógica expuesta respecto del requisito anterior, es claro que esta exigencia pierde su razón de ser, en la medida en que el solicitante puede percibir otros ingresos distintos al subsidio, en virtud de la autorización dada por la Ley 380 de 1997. De esta manera, el requisito referente a la ausencia de un patrimonio propio igualmente se entiende derogado por la expedición de la citada ley.

A pesar de lo anterior, cabe señalar que la condición de indigencia, al ser una circunstancia que manifiesta un alto grado de vulnerabilidad en la satisfacción de los derechos fundamentales de una persona, debe ser tenida en cuenta por las autoridades competentes, como un elemento para priorizar la asignación de subsidios respecto del universo de posibles destinatarios, aunque ya no sea exigencia para obtener esta prestación.

e) Encontrarse en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física:

En segundo lugar, si bien el Decreto 1570 de 1974 señala dentro de los requisitos genéricos -que se padezca de un “avanzado grado de incapacidad física producida por la lepra, al punto que [se] limit[e] en alto porcentaje las labores manuales [y la] función locomotriz”-, dicha exigencia proviene directamente del origen mismo del subsidio que reglamenta, el cual, como previamente se dijo, se expidió para asegurar los recursos necesarios dirigidos a cubrir el tratamiento de quienes presentan grados severos de invalidez. Así se consagra expresamente en el artículo 1 de la Ley 14 de 1964, en el que se dispone que: “Los subsidios devengados por los enfermos y curados sociales de que trata el artículo 5 de la Ley 148 de 1961, se hacen extensivos a aquellos enfermos que a juicio de una junta médica designada por el Ministerio de Salud Pública, presenten grados severos de invalidez, incompatibles con el ejercicio de una actividad remunerada”[52].

Esta realidad no fue desconocida por el legislador de 1997, el cual antes de referir a las condiciones económicas de los beneficiarios del subsidio, expresamente señaló que el mismo corresponde a un valor mensual que se recibe por el hecho de tener un tratamiento, esto es, por la circunstancia de permanecer en un control médico permanente cuyo fin es evitar que su situación se empeore o que su enfermedad se agrave más allá del estado avanzado en el que se encuentra[53].

Desde esta perspectiva, el subsidio no sólo se vincula con la satisfacción de necesidades básicas (Ley 380 de 1997), sino también con el objetivo de brindar las condiciones materiales para que los enfermos de lepra puedan cubrir los requerimientos en los que se encuentra el estado de su enfermedad (Ley 14 de 1964), o lo que es lo mismo, puedan sufragar el tratamiento que se requiere frente a niveles más avanzados o severos de incapacidad física o invalidez que limitan las labores manuales y la función locomotriz.

Finalmente, la forma como se previó este requisito en el ámbito regulatorio, en lugar de resultar contradictorio con lo dispuesto por el legislador en el año de 1997, denota su importancia como un medio para priorizar la asignación de los recursos, de acuerdo con el mandato de protección a las personas puestas en situación de debilidad manifiesta, ya que se parte de la lógica de cubrir a quienes tienen mayores grados de invalidez o incapacidad física, de acuerdo con el sistema de graduación consagrado en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974. Esta circunstancia en lugar de diseminar la ayuda del Estado, la focaliza en los más necesitados, de manera que a través de una medida de acción positiva, logra que se ampare a los enfermos de lepra en el momento más difícil de su bacilo, esto es, aquél en el que ya no pueden desarrollar ninguna actividad.

Esta limitación además de responder a la naturaleza del subsidio, que es precisamente entregar una prestación económica de carácter asistencial y de duración temporal[54], guarda armonía con la existencia de reglas de preferencia para su otorgamiento, las cuales también son previstas en el artículo 2 de la Ley 380 de 1997, en el cual se señala que los cupos del subsidio de tratamiento que se vayan liberando por los enfermos de lepra, deberán ser asignados a otras personas que padezcan esa misma enfermedad y que no reciban ayuda del Estado.

Obsérvese como una interpretación acorde con el principio de efecto útil, conduce a la lógica de admitir que de haberse derogado este requisito, la citada ley no habría previsto una regla de preferencia, cuya lógica admite que pueden existir enfermos de lepra sin subsidio, esta circunstancia ratifica la vigencia del requerimiento previsto en la Ley 14 de 1964, en el que se demanda para su otorgamiento la presencia de un grado severo de invalidez, cuya concreción se dispone en el artículo 2 del Decreto 1570 de 1974, en los siguientes términos: “Tendrá derecho al subsidio establecido por el artículo 1 de la Ley 14 de 1964, los enfermos de lepra (...) que padezcan avanzado grado de incapacidad física

producida por la lepra, al punto que limita en alto porcentaje las labores manuales [y] función locomotriz, para lo cual se tendrá en cuenta la graduación que determina el artículo 8 del presente decreto”.

A pesar del carácter vinculante de este requisito, el Decreto 2876 de 1974 le otorga a la Administración, bajo la aplicación de la mencionada regla de preferencia, la posibilidad de extender su reconocimiento a quienes padezcan incapacidades menores o no tengan incapacidades, siempre que existan cupos sobrantes del subsidio. Se trata entonces de una potestad en cabeza de la administración pública, vinculada con la priorización en la asignación de recursos públicos. Al respecto, el artículo 4 del decreto en cita dispone que:

“Artículo 4. Para el otorgamiento de los subsidios a que se refiere este decreto se observará el orden de incapacidades consignado en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974. En caso de haber cupo sobrante, se concederá a enfermos de lepra con incapacidades menores o sin incapacidades, que no desarrollen alguna actividad remunerada o que carezcan de otro medio de subsistencia, dentro de los términos establecidos en los artículos 1 y 2 del presente decreto”[55].

4.7.4. A la luz de estas consideraciones es necesario advertir que, más allá de las reglas de inscripción y de residencia[56], los requisitos genéricos actualmente vigentes para obtener el derecho al subsidio son: (i) ser colombiano, (ii) ser enfermo de lepra, y (iii) encontrarse en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física, de acuerdo con los criterios estipulados en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974. Desde esta perspectiva, la Sala encuentra que para acceder al subsidio no resulta suficiente acreditar la sola condición de la enfermedad, pues es necesario que la misma se encuentre en un estado avanzado y que, como consecuencia de ello, genere limitaciones para la realización de labores manuales o para el desarrollo de la función locomotriz.

En concordancia con lo establecido, siempre que una persona cumpla con los requisitos indicados previamente, será titular del derecho a recibir el subsidio de tratamiento que, con cargo al Estado, las leyes han reconocido a favor de las personas que padecen lepra.

#### 4.8. Caso concreto

4.8.1. El señor Nepomuceno Medina fue diagnosticado con la enfermedad de Hansen el 9 de

mayo de 2013, razón por la cual solicitó el 12 de enero de 2014 la asignación del subsidio al que supuestamente tiene derecho, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 148 de 1961 modificado por las Leyes 14 de 1964 y 380 de 1997. Dicha petición fue negada por el Sanatorio Agua de Dios E.S.E., al estimar que el solicitante no cumplía con los requisitos consagrados para tal fin en el Decreto 1570 de 1974.

La negativa de la entidad condujo al accionante a interponer la presente acción de tutela, toda vez que consideró vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad y a la honra, en el entendido que la negativa a reconocer el subsidio contradice lo dispuesto por esta Corporación en la Sentencia T-411 de 2000, al señalar que se habían derogado tácitamente varias de las condiciones previstas en el citado Decreto.

Bajo este panorama, inicialmente la Corte debe precisar si los requisitos establecidos en el Decreto 1570 de 1974 para acceder al derecho al subsidio se encuentran derogados y si, como resultado de ello, efectivamente se vulneraron los derechos fundamentales del señor Nepomuceno Medina. Para el efecto se tendrán en cuenta las consideraciones generales previamente expuestas en esta providencia.

4.8.2. No obstante, antes de iniciar el examen de los temas en mención, es preciso señalar que para esta Sala de Revisión la presente acción de tutela es procedente, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales invocados por el demandante.

En efecto, como se ha explicado, las personas afectadas por la lepra deben considerarse como sujetos de especial protección constitucional, en virtud de lo previsto en el artículo 13 del Texto Superior, pues por las consecuencias que se derivan de dicho bacilo respecto de su condición física, es claro que las pone en una circunstancia de debilidad manifiesta y aislamiento social, que hace necesario una intervención oportuna del Estado, con miras a determinar si les asiste o no los derechos reclamados.

Si bien en principio frente a la disputa propuesta existe un acto de la administración a través del cual se negó un derecho, el cual por su esencia podría ser controvertido a través del mecanismo de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[57], lo cierto es que cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, la jurisprudencia reiterada de la Corte ha señalado que el juicio de procedencia de la acción de tutela debe hacerse

menos riguroso[58]. Específicamente, la Corte ha establecido que: “la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados.”[59]

Por esta razón, aunque el accionante hubiese podido recurrir la decisión del Sanatorio ante la justicia administrativa y, por ende, hacer uso de otro mecanismo de garantía de sus derechos; la Sala considera que, en este caso, el requisito de subsidiariedad debe relativizarse, pues la discusión que se plantea se concreta en la satisfacción de los derechos fundamentales de un sujeto considerado de especial protección constitucional, el cual, por la enfermedad que padece y las consecuencias que ella genera, debe ser objeto de una respuesta oportuna, rápida y diligente por parte de la Administración de justicia, entre otras, por la situación de indefensión en la que generalmente se encuentran los enfermos de lepra.

4.8.3. A partir de lo anterior y teniendo en cuenta lo expuesto en las consideraciones generales de esta providencia, la Sala debe analizar si efectivamente los requisitos establecidos en el Decreto 1570 de 1974 para acceder al derecho al subsidio se encuentran derogados y si, como consecuencia de ello, se vulneraron los derechos fundamentales del actor a la igualdad y a la honra.

4.8.3.1. Para el efecto basta con señalar que, como ya se expuso, la Sentencia T-411 de 2000 invocada por el actor, se concreta en resolver una acción de tutela interpuesta por varios servidores públicos que padecían la enfermedad de Hansen y a quienes se les había suspendido el pago del subsidio en razón a que se encontraban devengando un salario por las labores que prestaban en el Sanatorio Agua de Dios E.S.E., de conformidad con el artículo 1 del Decreto 2876 de 1974 que modificó el Decreto 1570 de 1974.

Los actores consideraban que con el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley 380 de 1997, el cual dispone que el subsidio en cuestión no es incompatible con otras asignaciones provenientes del Tesoro Público, se derogaba el supuesto que permitía suspender el pago de la citada prestación. Bajo este panorama y luego de un examen sobre materia, la Corte

concluyó que efectivamente la hipótesis invocada había sido derogada tácitamente por la nueva ley, razón por la cual decidió amparar sus derechos y ordenó que se reanudara la cancelación de los subsidios.

Como se observa, la ratio decidendi del fallo que se analiza implicó una discusión acerca de la vigencia de los supuestos que permitían la suspensión del subsidio establecidos en el artículo 1 del Decreto 2876 de 1974, los cuales se consideraron tácitamente derogados por la Ley 380 de 1997, razón que justificó el amparo otorgado a los accionantes. En efecto, la Corte consideró que la Ley 380 de 1997 había flexibilizado una de las finalidades propias del subsidio, pasando de un modelo condicionado al hecho de no tener otro tipo de ingresos o patrimonio, a uno nuevo en el que se prioriza la realización de los elementos básicos para vivir de forma digna

Visto lo anterior, es claro que el asunto objeto de análisis en la presente sentencia implica una situación jurídica diferente a la expuesta, en tanto se trata de una discusión acerca de los requisitos genéricos estipulados en el Decreto 1570 de 1974, que determinan cuándo una persona es titular del derecho al subsidio. No es entonces un examen respecto de las causales de suspensión, sino de aquellas que legitiman el otorgamiento del subsidio.

Por esta razón, al no existir identidad fáctica ni jurídica entre ambos casos, se considera que para los efectos de la solución del asunto sub-examine, no existe un precedente constitucional aplicable, pues la ratio decidendi del fallo en cita, se enfocó en la resolución de un problema jurídico distinto[60]. No obstante lo anterior, como se puso de presente en la parte motiva de esta providencia, existen algunas coincidencias temáticas útiles para el análisis de las condiciones que permiten acceder al subsidio objeto de controversia.

Por último, aunque en el citado fallo se haya señalado que en virtud de la expedición de la Ley 380 de 1997, como lo invoca el actor, se derogaron “tácitamente distintas condiciones que se habían establecido para la recepción del subsidio, tales como estar en un avanzado grado de discapacidad o el no contar con ningún patrimonio”, en lo que corresponde al primer requisito, dicha manifestación correspondió a un típico obiter dicta, ya que en ningún momento la exigencia referente a encontrarse en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física fue objeto de examen por parte de esta Corporación, por lo que no existe razón jurídica alguna que sustente una decisión en tal sentido.

Así las cosas, resulta necesario aplicar al caso concreto el análisis de vigencia de los requisitos exigidos para ser titular del derecho de subsidio, consagrados en el Decreto 1570 de 1974.

4.8.3.2. De acuerdo con lo señalado en los numerales 4.7.3 y 4.7.4 de esta providencia, se concluyó que –más allá de las reglas de inscripción y de residencia[61]– los requisitos genéricos actualmente vigentes para obtener el derecho al subsidio son: (i) ser colombiano, (ii) ser enfermo de lepra, y (iii) encontrarse en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física, de acuerdo con los criterios estipulados en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974.

En efecto, las exigencias de no contar con medios alternos para garantizar su subsistencia y no tener un patrimonio propio, resultaron derogadas tácitamente por la Ley 380 de 1997, ya que ambas respondían al modelo condicionado de no tener otro tipo de ingresos para asegurarse las condiciones básicas, cuando, por virtud de la ley en cita, se acogió un modelo distinto en el que se prioriza la garantía del mínimo vital cualitativo, el cual no excluye la existencia de otros recursos, para ayudar a las personas enfermas de lepra a procurarse los medios necesarios para sobrevivir de forma digna.

Por el contrario, como ya se explicó, el requisito según el cual la enfermedad deberá encontrarse en un estado avanzado se encuentra vigente, (i) porque el objetivo referente a amparar el riesgo de invalidez propio de la enfermedad de Hansen, no fue modificado por la expedición de la aludida Ley 380 de 1997; (ii) porque su origen deviene directamente de la Ley 14 de 1964, en la que se prevé al subsidio como un medio para asegurar el tratamiento que requieren los enfermos de lepra, cuando tienen niveles avanzados o severos de incapacidad física o invalidez que limitan sus labores. Esta realidad no fue desconocida por el legislador de 1997, el cual antes de referir a las condiciones económicas de los beneficiarios de la citada prestación, expresamente señaló que la misma corresponde a un valor mensual que se recibe por el hecho de tener un tratamiento.

Y, finalmente, (iii) porque la forma como se previó este requisito, en lugar de resultar contradictorio con lo dispuesto por el legislador en el año de 1997, denota su importancia como un medio para priorizar la asignación de los recursos, de acuerdo con el mandato de protección a las personas puestas en situación de debilidad manifiesta, ya que se parte de

la lógica de cubrir a quienes tienen mayores dificultades físicas y, por ende, se encuentran en imposibilidad de asegurarse su autosostenimiento.

Esta limitación además de responder a la naturaleza del subsidio, guarda armonía con la existencia de reglas de preferencia para su otorgamiento, las cuales también son previstas en el artículo 2 de la Ley 380 de 1997, en el cual se señala que los cupos del subsidio de tratamiento que se vayan liberando por los enfermos de lepra, deberán ser asignados a otras personas que padezcan la misma enfermedad y que no reciban ayuda del Estado. Por ello, en armonía con lo expuesto, el artículo 4 del Decreto 2876 de 1974 dispone que:

“Artículo 4. Para el otorgamiento de los subsidios a que se refiere este decreto se observará el orden de incapacidades consignado en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974. En caso de haber cupo sobrante, se concederá a enfermos de lepra con incapacidades menores o sin incapacidades, que no desarrollen alguna actividad remunerada o que carezcan de otro medio de subsistencia, dentro de los términos establecidos en los artículos 1 y 2 del presente decreto”[62].

Al margen de lo anterior y con miras a realizar los mandatos previstos en la Constitución, es claro que lo anterior no implica que en circunstancias extra-ordinarias y con miras a evitar situaciones de vulnerabilidad más gravosas, de manera excepcional se inaplique este requisito y se otorgue el subsidio, cuando de por medio se encuentra un enfermo de lepra que tiene una incapacidad menor o no tiene incapacidad alguna, pero que carece de la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas, con miras a realizar sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad, al mínimo vital y a la dignidad humana. En cada caso concreto este examen deberá ser realizado por las autoridades competentes y, si es del caso, por el juez de tutela, teniendo en cuenta que el valor del subsidio (equivalente a un salario mínimo), descarta que su solicitud tenga por objeto enriquecer a sus beneficiarios.

En consecuencia, se tiene que para ser beneficiario del subsidio en cuestión es necesario acreditar: (i) ser colombiano; (ii) ser enfermo de lepra, y (iii) encontrarse en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física, de acuerdo con los criterios estipulados en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974.

Pese a lo anterior y teniendo en cuenta que algunos de los supuestos que permiten ser

beneficiario de la citada prestación sí resultaron tácitamente derogados por la Ley 380 de 1997, como se expone en esta providencia, la Sala estima que es necesario entrar a analizar si en el caso concreto el accionante cumple con las condiciones vigentes para acceder a dicho derecho y, por ende, si el Sanatorio Agua de Dios E.S.E. debería pagar el subsidio reclamado.

En el asunto objeto de examen está plenamente acreditado que el señor Nepomuceno Medina es colombiano y que tiene la enfermedad de lepra, como consta en la historia clínica allegada al proceso[63]. En esta medida, se verifican los dos primeros requisitos para ser beneficiario del subsidio. No obstante, no se acreditó que el actor se encontrara en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física, de acuerdo con los criterios estipulados en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974, a saber:

- 1) Cuando resulten afectados en grado III[64] los miembros superiores, inferiores o los ojos;
- 2) Cuando resulten afectados en grado II solamente los miembros superiores, esto es, “reabsorción moderada, mano en garra (total, no de dedos únicamente), con fracturas avanzadas de más de tres dedos en una sola mano, parálisis del nervio mediano o parálisis del pulgar con retracción”; y
- 3) Cuando tenga lugar “la reacción leprótica recidivante con cuadros agudos”.

En efecto, en los diagnósticos que le han sido practicados al señor Nepomuceno Medina y que se encuentran como pruebas en el expediente[65], el grado de discapacidad que padece en los ojos, manos y pies todavía se encuentra en grado 0, razón por la cual no cumple con los parámetros establecidos en la normatividad vigente, para entender que su enfermedad se encuentra en un estado avanzado que justifique el otorgamiento del subsidio de tratamiento, dirigido a garantizar los recursos que le permitan cubrir el control médico permanente que requiere su patología. En consecuencia, el actor no cumple con este requisito para acceder al subsidio.

Finalmente, aun cuando el actor es una persona que hace parte de un grupo sobre el cual recae una especial protección constitucional, de los hechos alegados en el expediente y del material probatorio recogido en el curso del proceso, no se deriva que exista una

afectación de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana que tornen inaplicable el citado requisito, por lo que la Sala no encuentra razones que justifiquen el reconocimiento del subsidio por vía de tutela, pues la sola condición de la enfermedad no es presupuesto válido para su otorgamiento, como se deriva del análisis realizado en esta providencia.

4.8.5. En conclusión, la Sala encuentra que el Sanatorio Agua de Dios E.S.E. no vulneró los derechos invocados por el accionante, como consecuencia de su decisión de negar el reconocimiento del subsidio por no cumplir con las exigencias normativas establecidas en el Decreto 1570 de 1974, toda vez que la enfermedad del actor todavía no se encuentra en un estado avanzado, en concordancia con los parámetros normativos que rigen la materia. Por otra parte, no se demuestran circunstancias de extrema urgencia que hagan necesario su reconocimiento por fuera de dicho marco legal, en la medida en que no se acreditó vulneración alguna de los derechos al mínimo vital o a la vida digna.

En este orden de ideas, se confirmará la decisión de instancia que negó la tutela interpuesta por el señor Nepomuceno Medina, por las razones expuestas en esta providencia. No obstante, esta Sala de Revisión le advertirá a la entidad accionada que no podrá negarse a otorgar el derecho reclamado, cuando la enfermedad del actor se encuentre en grado avanzado, pues en ese momento ya habrá cumplido con todos los requisitos para acceder al subsidio, sin importar si tiene algún tipo de patrimonio o recibe otros ingresos, como se deriva de lo previsto en la Ley 380 de 1997. Lo anterior, sin perjuicio de que el subsidio se reconozca directamente por el Sanatorio Agua de Dios, en virtud de la atribución prevista en los artículos 4 del Decreto 2876 de 1974 y 1º de la Resolución No. 0000772 de 2013.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

### RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida el 13 de marzo de 2014 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Girardot, en la cual se decidió negar el amparo invocado por el señor Nepomuceno Medina, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- ADVERTIR al Sanatorio Agua de Dios E.S.E. que no podrá negar el subsidio para el tratamiento de lepra que consagran las Leyes 14 de 1964 y 380 de 1997, una vez se determine a partir de exámenes médicos que la enfermedad del señor Nepomuceno Medina se encuentra en grado avanzado, de acuerdo con los parámetros estipulados en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974. Lo anterior, sin perjuicio de que el subsidio se reconozca directamente, en virtud de la atribución prevista en los artículos 4 del Decreto 2876 de 1974 y 1º de la Resolución No. 0000772 de 2013.

Tercero.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, LÍBRESE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Es preciso resaltar que el artículo 2º del Decreto 1288 de 1994 “Por el cual se transforma el Sanatorio Agua de Dios en una Empresa Nacional del Estado”, consagra que su naturaleza jurídica corresponde a la de una “Empresa Social del Estado”, la cual, de conformidad con el artículo 194 de la Ley 100 de 1993, se organiza como “una entidad pública descentralizada del orden Nacional (...) vinculada al Ministerio de Salud.” Cabe resaltar que dentro de las funciones consagradas en el artículo 4 del decreto en cita, se encuentra la de “[a]dministrar los subsidios destinados a los enfermos de Hansen de su jurisdicción, de conformidad con las normas vigentes.”

[2] “Mediante la cual se eleva al valor de un salario mínimo legal mensual el subsidio de tratamiento que recibe el enfermo de lepra.”

[3] “Por la cual se reforma la legislación sobre lepra y se dictan otras disposiciones.”

[4] Cuaderno 2, folios 20 y 21.

[5] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[6] Cuaderno 2, folios 2 a 19.

[7] Cuaderno 2, folio 20.

[8] Cuaderno 2, folio 21.

[9] Cuaderno 1, folio 16.

[11] “Mediante la cual se eleva al valor de un salario mínimo legal mensual el subsidio de tratamiento que recibe el enfermo de lepra”.

[12] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[13] Tal como fue expuesto por esta Corporación en la Sentencia T-411 del 2000, a partir del año 1890, el Estado colombiano adoptó una serie de medidas tendientes a concentrar a los enfermos de Hansen en lugares específicos del territorio nacional (lazaretos), con el fin de evitar el contacto personal con los otros ciudadanos y, según la creencia de la época, luchar contra la proliferación de la citada enfermedad, la cual, en ese momento, era entendida como infectocontagiosa. Bajo este panorama, se expidió la Ley 55 de 1896 que dispuso la obligación del Gobierno de construir la cantidad de lazaretos que estimare necesarios para reunir y aislar a los leprosos que existieran en la República.

[14] Dentro de este contexto, en el Decreto 14 de 1905, se dispuso que el aislamiento de los enfermos era una medida de “urgente necesidad” y se estableció la obligación de todos los colombianos de denunciar a los enfermos, so pena de sanción.

[15] Ley 14 de 1907, art. 3.

[16] Ley 31 de 1918, art. 40.

[17] Ley 31 de 1918, art. 41.

[18] Ley 32 de 1932, art. 11.

[19] Ley 39 de 1947, art. 1.

[20] Sentencia T-411 del 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[21] Ley 14 de 1964, art. 1.

[22] Ley 14 de 1964, parágrafo, art. 1.

[23] Ley 14 de 1964, art. 6.

[24] “Por el cual se reglamentan los artículos 1 y 6 de la Ley 14 de 1964 y se deroga el Decreto 1132 de 1965”.

[25] “Por el cual se reglamenta el artículo 1 de la Ley 14 de 1964 y se modifica el Decreto 1570 de 1974”.

[26] Decreto 1570 de 1974, art. 2.

[27] No sobra recordar que los subsidios originados en la Ley 148 de 1961 “no podrán disminuirse ni suspenderse mientras subsista el beneficiario”, tal y como lo expone el parágrafo 2 del artículo 5 de la ley en cita.

[28] El artículo 3 del Decreto 2876 de 1974 dispone que: “Los derechos consagrados por el presente decreto estarán limitados en todo tiempo al cupo disponible, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 14 de 1964”

[29] Decreto 1570 de 1974, art. 3, literal e).

[30] Decreto 1570 de 1974, art. 3, literal b). El procedimiento vigente en términos de inscripción para ser beneficiario del subsidio aparece consagrado en la Resolución No. 0000772 del 19 de marzo de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social, en el que también se dispone su asignación vinculada con el criterio de descentralización territorial.

En la parte resolutive del precepto en cita se dispone que: “Artículo 1.- Asignar a la Empresa Social del Estado Sanatorio de Agua de Dios, CIENTO TREINTA Y NUEVE (139) cupos para el subsidio de tratamiento de lepra a quienes presenten grados severos de invalidez y, en caso de haber cupos sobrantes, a enfermos de lepra con discapacidades menores o sin discapacidades, (...) los cuales serán distribuidos, así: Unidad Administrativa Especial de Salud del Arauca: 5; Secretaría Distrital de Salud de Barranquilla: 15; Secretaría Distrital de Salud de Bogotá: 7; [etc.]”. “Artículo 2.- Corresponde al funcionario coordinador, responsable del Programa de Control de Lepra de cada Secretaría de Salud, efectuar la adjudicación de los subsidios asignados en el artículo anterior, previo estudio presentado por la Junta Médica o el Equipo de Salud responsable del mencionado programa, los cuales deben ser enviados a la Oficina de Control de Subsidios del Sanatorio de Agua de Dios -ESE, quien debe realizar la revisión de la historia clínica y los documentos establecidos como requisitos para la configuración del derecho de cada uno de los beneficiarios, para que sean incluidos en la correspondiente orden de aprobación para el pago que expide la mencionada empresa. Parágrafo.- Al Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la Dirección de Promoción y Prevención o la dependencia que haga sus veces, le compete verificar la correcta aplicación de los criterios técnicos tenidos en cuenta por parte de las diferentes Secretarías de Salud, para la adjudicación de los subsidios de que trata la presente resolución”. No sobra señalar que, en virtud del Decreto 802 de 1976, se delegó la atribución de pago del subsidio en cabeza del Sanatorio Agua de Dios. Al respecto, se establece que: “Artículo 1.- El Ministerio de Salud transferirá el valor de los subsidios de que tratan las leyes 148 de 1961 y 14 de 1964 a los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación, para que éstos efectúen los pagos respectivos o giren su valor al lugar que indique el beneficiario residente fuera del domicilio de los sanatorios”.

[31] Decreto 1570 de 1994, art. 3, literal a).

[32] Ley 14 de 1964, art. 1; Decreto 1570 de 1974. art. 2; y Decreto 2876 de 1974, art. 4.

[33] Decreto 1570 de 1974, arts. 2; y Decreto 1570 de 1974, art, 3, literal c).

[34] Decreto 1570 de 1974, arts. 2; Decreto 1570 de 1974, art, 3, literal c); y Decreto 2876 de 1974, art. 1.

[35] Ley 14 de 1964, art. 1; Decreto 1570 de 1974, arts. 2; Decreto 1570 de 1974, art, 3,

literal d); y Decreto 2876 de 1974, art. 4.

[36] Decreto 1570 de 1974, arts. 2; y Decreto 2876 de 1974, art. 4.

[38] Al respecto, la norma en cita dispone que: “Adoptase oficialmente la modificación que la Campaña de Control de la Lepra de Colombia introdujo en la Tabla de Incapacidades de la Organización Mundial de la Salud en su formulario L4-A la cual contiene en el Manual de Normas aprobado por Resolución número 0843 del 2 de mayo de 1973 del Servicio de Erradicación de la Malaria. Para calificar una incapacidad como de grado avanzado, según la Ley 14 de 1964, del mencionado formulario se acepta lo siguiente: // a) El grado III en miembros superiores, en miembros inferiores o en ojos;// b) El grado II únicamente el de miembros superiores: reabsorción moderada, mano en garra (total, no de dedos únicamente), con fracturas avanzadas de más de tres dedos en una sola mano, parálisis del nervio mediano o parálisis del pulgar con retracción.// Así mismo, considerase como grado avanzado de invalidez la reacción leprótica recidivante con cuadros agudos.”

[39] Sentencia C-250 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[40] Sentencia C-250 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[41] El artículo 13 de la Constitución dispone: “(...) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentre en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se comentan.”

[42] Dicho objetivo fue reconocido por la Corte en la Sentencia T-411 de 2000, cuando -luego de un análisis sobre la motivación de las leyes que durante la historia han otorgado subsidios a favor de las personas con lepra- afirmó que: “la asignación del subsidio de tratamiento para la lepra continuaba atada a una serie de condiciones relacionadas fundamentalmente con la imposibilidad del enfermo de proveerse por sí mismo de los medios de subsistencia necesarios.”

[43] Los requisitos genéricos son: (i) ser colombiano; (ii) ser enfermo de lepra; (iii) no tener patrimonio propio; (iv) no tener otra forma de subsistencia y (v) encontrarse en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física, de acuerdo con los criterios estipulados en el

artículo 8 del Decreto 1570 de 1974.

[44] Como ya fue explicado, los requisitos genéricos son: (i) ser colombiano; (ii) ser enfermo de lepra; (iii) no tener patrimonio propio; (iv) no tener otra forma de subsistencia y (v) encontrarse en un estado avanzado de invalidez o incapacidad física, de acuerdo con los criterios estipulados en el artículo 8 del Decreto 1570 de 1974.

[45] Así las cosas, el artículo 1 de la Ley 380 de 1997 dispone que: “Los enfermos de Hansen y los llamados curados sociales de Hansen, que reciban el subsidio mensual de tratamiento del Gobierno Nacional (...)”. Por su parte, el artículo 2 de la misma ley, establece que: “Los cupos que vayan quedando por muerte de los enfermos de lepra que reciben subsidio, serán llenados por quienes siendo enfermos de lepra no reciban ayuda del Estado para el cubrimiento de sus necesidades básicas en vivienda, alimentación y vestuario”. (Subrayado por fuera del texto original).

[46] A cuyo tenor señala que: “Tendrán derecho al subsidio establecido por el artículo 1 de la Ley 14 de 1964, los enfermos de lepra (...) que no tengan otra forma de subsistencia (...)”. Criterio que se reitera en el literal c) del artículo tercero del decreto en cita.

[47] “Artículo 1. Los enfermos de lepra residentes en los Municipios de Agua de Dios y Contratación, y que en 31 de octubre de 1974, estuvieren inscritos en los respectivos dispensarios dermatológicos, tendrán derecho a los subsidios establecidos por el artículo 1 de la Ley 14 de 1964. Este derecho se perderá si ocurriere algunos de los siguientes eventos: a) Que el beneficiario obtenga una remuneración estable derivada de cualquier fuente de trabajo; b) Que se compruebe que el beneficiario tuvo la oportunidad de desempeñar una actividad remunerada y la rechazó, o que desempeñándola fue privado de ella por mala conducta, de conformidad con las leyes laborales; c) Que el beneficiario ejerce la mendicidad”

[48] Al respecto, en la Sentencia T-891 de 2013 se dijo que: “Aunque el mínimo vital se componga inevitablemente de aspectos económicos, no puede ser entendido bajo una noción netamente monetaria. No se protege solo con un ingreso económico mensual. Este, debe tener la virtualidad de producir efectos reales en las condiciones de la persona, de tal manera que no solo le garantice vivir dignamente sino también desarrollarse como individuo en una sociedad. Esta tesis ha sido resaltada por esta Corte en diferentes

oportunidades, cuando ha sostenido que el derecho al mínimo vital no es una garantía cuantitativa sino cualitativa. Eso significa que aunque los ingresos de una persona funcionan como un criterio para analizar la vulneración del derecho, su protección va mucho más allá. La Corte ha establecido que a pesar de su estrecha relación, salario mínimo no es igual a mínimo vital. En efecto, existen situaciones en las que proteger el salario mínimo de una persona no necesariamente garantiza las condiciones básicas sin las cuales un individuo no podría vivir dignamente.” M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[49] Así, por ejemplo, el literal c) del artículo 3 del Decreto 1570 de 1974 establece que el solicitante del subsidio deberá “presentar certificación de las oficinas de recaudos nacionales de no tener patrimonio propio ni renta alguna y estar clasificado por la ficha socio-económica que deberá llevar la campaña, como indigente”.

[50] Esta Corporación consideró que “la Ley 380 es más amplia en lo relacionado con el derecho a la obtención de los subsidios, dado que ella determina que el subsidio tiene por fin ‘cubrir las necesidades básicas’ de los enfermos de Hansen y los curados sociales” con lo cual se derogan tácitamente distintas condiciones que se habían establecido para la recepción del subsidio, tales como estar en un avanzado grado de discapacidad o el no contar con ningún patrimonio.”

[51] Ley 380 de 1997, art. 2.

[52] Subrayado por fuera del texto original.

[53] De esta manera, en el preámbulo se expresa que: “Mediante la cual se eleve al valor de un salario mínimo legal mensual el subsidio de tratamiento que recibe el enfermo de lepra”. Por su parte, el artículo 1 señala: “Los enfermos de Hansen y los llamados curados sociales de Hansen, que reciban el subsidio mensual de tratamiento del Gobierno Nacional (...)”. Subrayados por fuera del texto original.

[54] La Real Academia de la Lengua Española define subsidio como: “Prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada.”

[55] En el mismo sentido, el artículo 1 de la Resolución No. 0000772 del 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social señala que: “Asignar a la Empresa Social del Estado

Sanatorio de Agua de Dios, CIENTO TREINTA Y NUEVE (139) cupos para el subsidio de tratamiento de lepra a quienes presenten grados severos de invalidez y, en caso de haber cupos sobrantes, a enfermos de lepra con discapacidades menores o sin discapacidades (...)."

[56] A las cuales refiere originalmente el artículo 3 del Decreto 1570 de 1974 y que se desarrollan en la Resolución No. 0000772 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social.

[57] Artículo 138.

[58] Al respecto, en la Sentencia T-836 de 2006, esta Corporación expuso que: "(...) en estos casos la lesión a sus derechos fundamentales tiene un efecto particularmente severo en la medida en que estos sujetos se encuentran previamente en una especial condición de desamparo (...)."

[59] Sentencia T-849 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Esta posición ha sido reiterada, entre otras, en las Sentencias T-206 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-736 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

[60] En la Sentencia T-292 de 2006, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, se explicó, con base en la Sentencia SU-047 de 1999, que las sentencias de tutela se componen de: (i) el *decisum* que es la resolución concreta del caso la cual resulta vinculante solamente para las partes del proceso; (ii) la *ratio decidendi* que es la razón general que fundamenta la decisión que es de obligatoria aplicación para los jueces en casos similares; y (iii) la *obiter dicta* entendida como las reflexiones incidentales que ayudan a la argumentación del fallo y que no son vinculantes para otros procesos de tutela, sino que tienen un carácter eminentemente persuasivo.

[61] A las cuales refiere originalmente el artículo 3 del Decreto 1570 de 1974 y que se desarrollan en la Resolución No. 0000772 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social.

[62] En el mismo sentido, el artículo 1 de la Resolución No. 0000772 del 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social señala que: "Asignar a la Empresa Social del Estado

Sanatorio de Agua de Dios, CIENTO TREINTA Y NUEVE (139) cupos para el subsidio de tratamiento de lepra a quienes presenten grados severos de invalidez y, en caso de haber cupos sobrantes, a enfermos de lepra con discapacidades menores o sin discapacidades (...).”.

[63] Cuaderno 2, folios 2 al 19.

[64] Es importante aclarar que los grados son determinados por exámenes médicos que determinan el nivel de discapacidad en los ojos, manos y pies.

[65] Cuaderno 2, folios 2 al 19.