

Sentencia C-258/16

Referencia: expediente D-11026

Demandante: Yohana Midred Buitrago Vargas

Demanda de inconstitucionalidad contra los literales *a)* y *b)* del artículo 7 de la Ley 48 de 1920 “*Sobre inmigración y extranjería*”.

Magistrada ponente
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, la ciudadana Yohana Midred Buitrago Vargas presentó acción de inconstitucionalidad contra los literales (a) y (b) del artículo 7° de la Ley 48 de 1920 “*Sobre inmigración y extranjería*”. La demanda fue repartida a la Magistrada sustanciadora, quien la admitió para su conocimiento por la Sala Plena.¹

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma cuyos literales a) y b), son acusados, los cuales se resaltan en cursiva y con subraya.

“LEY 48 DE 1920

¹ Auto de 16 de octubre de 2015.

(Noviembre 3)
 “Sobre inmigración y extranjería”
 [...]

ARTÍCULO 7o. No se permite entrar al territorio de la República a los extranjeros que se hallen en algunos de los siguientes casos:

a) A los que padezcan de enfermedades graves, crónicas o contagiosas, tales como tuberculosis, lepra, tracoma (y otras enfermedades similares no sujetas a cuarentena).

Los que están atacados de enfermedades agudas, graves y contagiosas, tales como fiebres eruptivas, etc., serán internados a una cuarentena, siendo de cargo del enfermo los gastos que demande su asistencia.

b) A los que sufran de enajenación mental, comprendiendo en ello también la demencia, la manía, la parálisis general, a los alcoholizados crónicos, a los atáxicos, a los epilépticos; a los idiotas; a los cretinos; a los baldados a quienes su lesión impide el trabajo.

En el caso de que en algunas familias de inmigrantes, algún miembro de ella estuviere comprendido en la prohibición de este inciso, la respectiva autoridad podrá permitir su entrada siempre que los demás miembros de la familia sean personas sanas y útiles.

También quedarán excluidos de lo dispuesto en este inciso los extranjeros radicados en Colombia que habiéndose ausentado regresen al país dentro de un plazo no mayor de tres años;

c) A los mendigos profesionales; a los vagos; a los que no tengan un oficio u ocupación honorable que les permita ganar su subsistencia; a los que trafican con la prostitución;

d) A los que aconsejen, ensañen o proclamen el desconocimiento de las autoridades de la República o de sus leyes, o el derrocamiento por la fuerza y la violencia de su gobierno; a los anarquistas y a los comunistas que atenten contra el derecho de propiedad;

e) A los que hayan sufrido condena por crímenes infamantes que revelen gran perversión moral, siendo entendido que los llamados delitos políticos no quedan comprendidos dentro de esta excepción, cuando a juicio, en caso de duda, de la Corte Suprema de Justicia, deban considerarse como tales, cualquiera que sea el calificativo que se les dé en el país donde hayan sido cometidos; debiéndose proceder en este caso de acuerdo con lo que se estipuló en tratados

públicos vigentes.”²

III. DEMANDA

1. La demandante considera que los literales acusados [*a*) y *b*)] del artículo 7 de la Ley 48 de 1920 vulneran (1) el principio de dignidad humana (art. 1, CP), (2) el deber estatal de asegurar el goce efectivo de los derechos (art. 2, CP) y (3) el principio de igualdad (art. 13, CP). La ciudadana presenta sus cargos de la siguiente manera.

1.1. *Violación del principio de dignidad humana.* Precisa que los literales impugnados violan el artículo 1 constitucional, en la medida en que los requisitos que allí se disponen exigen a los extranjeros una serie de condiciones personales, respecto de enfermedades físicas, mentales y otras características de comportamiento, que los extranjeros deben cumplir al momento de ingresar al Estado colombiano, lo que a juicio de la demandante tales exigencias resultan contraria a la dignidad humana. Sostiene:

“Dentro de la dignidad humana, se busca que el Estado trate de manera cordial, solidaria, respetuosa a todo tipo de personas, se propende además por la inclusión y el reconocimiento que se le debe dar al valor de cada persona como ser humano que vive en sociedad.³ || [...] todas las autoridades de la república deben propender por respetar la dignidad de todas las personas, y esto no solo se predica de los nacionales o residentes, sino también de los extranjeros que quieran entrar al país, y que con esta norma se ven discriminados, maltratados e irrespetados. || Algunas de las palabras usadas en los literales demandados, además de ser irrespetuosas, humillantes e injuriosas, tampoco corresponden a términos médicos actuales o científicos, que permitan además, tener un concepto claro de los mismos.⁴ || [...] || De esta manera, de acuerdo al precedente constitucional, resulta apropiado que los literales demandados sean declarados inexecutable, acabando con el irrespeto por la dignidad humana y con la discriminación presente en esa norma.”

1.3. *Violación de la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (art. 2, CP).* Al respecto, el accionante considera que los

² Diario Oficial No. 17.392 y 17.393 de 3 de noviembre de 1920.

³ Cita la sentencia T-815 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos) en lo que hace referencia a la definición de la dignidad humana.

⁴ Apoya su argumento en el precedente fijado en la sentencia C-478 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández. A.V. Jaime Araujo Rentería), a través de la cual se declararon inexecutable expresiones como “[...] los furiosos locos, mientras permanecieren en la locura, y en los mentecatos a...” (art. 140 Código Civil), “[...] de imbecilidad o idiotismo...” y “[...] o de locura furiosa...” (art. 545 Código Civil) y “[...] de locos...” (art. 554 Código Civil). En esa oportunidad la Corporación señaló que “[a] partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, numerosas disposiciones del Código Civil han sido demandadas en acción pública de inconstitucionalidad. En esencia, se ha tratado de expresiones legales anacrónicas, como aquellas de “criado”, “padres naturales” o el calificativo de “legítimos de los ascendientes y descendientes”, que riñen abiertamente con el principio de dignidad humana, consagrado en el artículo 1 del Texto Fundamental”.

literales demandados incumplen con el deber del Estado de proteger los derechos y garantías de todas las personas, cuando son excluidas por motivos de salud y de comportamiento, precisa:

“La institucionalidad colombiana no puede excluir legalmente a extranjeros que se encuentren en determinadas condiciones de salud, y mucho menos referirse a ellos con expresiones tales como: idiotas, cretinos, baldados, entre otras que se usan en la norma impugnada. De esta manera no puede ser eficiente la aplicación de derechos, cuando desde las mismas normas se hace una vulneración de tal magnitud”.

1.4. *Violación del artículo 13 constitucional que propende por la igualdad de trato.* En relación con este aspecto, considera que los requisitos de los apartes acusados imponen un trato diferente injustificado a un grupo de personas extranjeras al momento de ingresar al Estado Colombia. Al respecto plantea:

“La igualdad de trato es un derecho fundamental de todas las personas, y constituye un deber especialmente para las entidades del Estado y obviamente el ordenamiento jurídico nacional. De esta manera se proscribe todo tipo de discriminación que atente contra los derechos de las personas, nadie será discriminado, y mucho menos en razón a su salud física y mental, y sus condiciones de vida.

El hecho que haya una norma que prohíba el ingreso de extranjeros por razones que no se justifican en ningún fin constitucional o legal, significa un trato diferenciado injustificado, además de contribuir al fomento de la discriminación y la exclusión⁵”.

1.5. Para el accionante la Ley 48 de 1920 está atada al pasado y desconoce los avances de las ciencias de la naturaleza y de la medicina en general, que llevan a plantear las cuestiones de una manera distinta. Se trata, además, de una flagrante violación a tratados internacionales y a los derechos fundamentales interpretados a la luz del bloque de constitucionalidad.

IV. INTERVENCIONES

Se comunicó el inicio del presente proceso, para su eventual intervención al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Trabajo, a Migración Colombia, a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, al Instituto

⁵ Para efectos de fundamentar su posición, cita la sentencia T-691 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa).

Nacional de Salud, a la Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, al Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS), Dejusticia, al Instituto de Estudios Sociales y Culturales (PENSAR) de la Pontificia Universidad Javeriana, al Grupo Migraciones y Desplazamientos de la Universidad Nacional de Colombia, al Grupo de Investigación en Derecho Internacional y Globalización de la Universidad de Los Andes, a la Fundación Saldarriaga Concha, a la Red de Investigación en Servicios de Salud en Enfermedades Crónicas, a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a la Liga Colombiana contra el Cáncer, a la Liga Colombiana de Lucha contra el Sida. Además se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación. Solo algunas de estas entidades intervinieron en el proceso.

1. Ministerio de Salud y Protección Social

La apoderada de la entidad participó en el proceso de la referencia para solicitar la exequibilidad de la norma. A su juicio no se viola el principio de igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución Política, debido a que existe un interés superior de protección de la salud pública y la vida de la población residente en Colombia.⁶ Dijo al respecto,

“[...] la norma acusada, la cual integra un concepto de riesgo para el momento de su expedición, debe ser reinterpretada, aplicando el criterio hermenéutico de la conservación legal, en donde si bien, la expresiones utilizadas, puntualmente en el literal a) del artículo 7, se han mantenido a pesar de los cambios legislativos (tecnologías y conceptos médicos a nivel nacional e internacional), continuando siendo vigentes a partir de estos nuevos elementos de comparación. En el mismo sentido ha de señalarse el momento histórico que para la década anterior a 1920 se vivía en el mundo: Una proliferación de enfermedades transmisibles que ponían en riesgo la salud y la vida de las personas. ||

[...] Es importante mencionar que en la actualidad los perfiles epidemiológicos a nivel mundial han venido desplazando la presencia de las enfermedades transmisibles por las enfermedades no transmisibles. || Ahora bien, para el caso sub examine, la diferencia en el trato a extranjeros que se presenta en las normas demandadas, tiene una justificación jurídica para tales efecto”.

Al respecto sugiere que la norma demandada, ante la posibilidad de establecer categoría sospechosas, como en este caso constituiría el origen nacional, *“debe comprobarse a través de un test estricto de igualdad, la razonabilidad de la medida consistente en la no entrada al territorio nacional de aquellas personas que se encuentran bajo las circunstancias establecidas en el literal a) del*

⁶ Expediente, folios 41 a 46.

artículo 7". Sin embargo, señala, que el fin constitucional valido en este debate es que el Estado debe proteger la salud y la vida de las personas residentes en Colombia. El reconocimiento de dicha protección se encuentran en las disposiciones 1 y 2 de la Carta Política, como primacía del interés general. Por último, frente a las medidas relacionados con el aislamiento, considera, que es razonable esta clase de restricciones *"de la libertad de locomoción, en cuanto son recomendaciones del órgano experto en temas de vigilancia en salud pública, buscando preservar derechos fundamentales de la población residente y no constituyen tratos discriminatorios para los ciudadanos extranjeros"*.

2. Ministerio del Trabajo

El apoderado de dicha Cartera participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que se inhiba, pero advierte que en caso de estudiarse de fondo la demanda declare la exequible la norma parcialmente acusada.⁷

2.1. Como petición principal se sostiene que la demanda es inepta debido a que los argumentos de la accionante no resultan ser claros, ciertos, específicos, ni suficientes, para determinar la inexecutable, porque en su criterio las medidas son razonables; sostiene que *"las pretensiones invocadas carecen de sustento en la medida en que la norma acusada, establece una serie de requisitos para que las personas extranjeras puedan ingresar a nuestro territorio, sin que se ponga en peligro la salubridad de los habitantes o la estabilidad social y económica"*.

2.2. Como petición accesoria, la intervención solicita que se declare la executable de las normas acusadas.

2.2.1. Frente a la supuesta violación del artículo 1 de la Constitución Política, considera que el Estado colombiano protege por igual los derechos y garantías de todos los extranjeros que ingresan. La posibilidad de negar la entrada al territorio es una facultad discrecional que busca salvaguardar la estabilidad sanitaria y financiera, por lo que, a su juicio, la demandante pretende con la demanda que *"no exista ninguna verificación, restricción y cuidado de nuestro sistema de salud y régimen financiero que puede verse atacado por enfermedades infecto-contagiosas"*. Sostiene:

“La inadmisión de extranjeros dispuesto en la Ley 48 de 1020 artículo 7 literal a y b, se estableció teniendo en cuenta todos los principios rectores, atendiendo a las recomendaciones y tratados internacionales, especialmente de la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares, ratificado por Colombia mediante la Ley 146 de 1994.

⁷ Expediente, folios 57 a 64.

En ese orden de ideas, no es posible aplicar los principios señalados por la accionante, debido a que una persona que se encuentra solicitando entra al país, no es un ciudadano colombiano, no tiene la nacionalidad y no ha ingresado a nuestro país para poder gozar de protección, garantías, derechos y el sistema asistencial.”

2.2.2. Señala, que no se está violando el derecho a la dignidad humana, ya que las personas que solicitan la entrada al país, *“legalmente no son personas con nacionalidad colombiana o extranjeros bajo el amparo de nuestro sistema de salud o asistencial”*. Respecto a la expresión *“idiotas”, “cretinos”, “baldados”*, entre otros, sostiene, que *“son términos poco agradables, no usados comúnmente, los cuales datan de mucho tiempo atrás, sin embargo, el Gobierno Nacional en normas posteriores no utiliza dichas expresiones, en todo caso los argumentos esgrimidos por la accionante no ameritan que se declare la inconstitucionalidad de todo el contenido de los literales a y b demandados”*.

2.2.3. Por último, indica, frente a la igualdad de trato, que este debe ser protegido por las entidades del Estado, sin embargo, respecto al presente caso, considera que *“las personas que están aspirando a ingresar a nuestro territorio nacional, no están cobijados por la Constitución Política por cuanto no tiene la calidad de ciudadanos colombianos o extranjeros bajo la ley de nuestro país, y en este sentido solo tienen una expectativa”* por lo cual el Estado puede por motivos de salubridad y asuntos financieros negar la entrada.

3. Migración Colombia

El apoderado de la entidad participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que se inhiba de pronunciarse sobre las normas acusadas, puesto que incluso su texto no obedece a los parámetros actualmente utilizados,⁸ o en su defecto las declare inexecutable por ser claramente contrarias al principio de igualdad.

3.1. En primer término se resalta que es una norma que claramente está superada y expresa su razonamiento en los siguientes términos,

“La normatividad demandada en esta acción de inconstitucionalidad evidentemente se encuentra descontextualizada teniendo en cuenta su antigüedad y las circunstancias sociales y políticas de la época. Es por esto que la primera precisión que ha de hacerse frente al tema es que esta normatividad no es aplicada en las dinámicas migratorias actuales, teniendo en cuenta el desarrollo social, económico,

⁸ Expediente, folios 78 a 82.

político y legal que se ha dado durante el siglo pasado y en lo que ha transcurrido de éste.”

3.2. Para Migración Colombia, la reglas aplicables en la actualidad se encuentran en el Decreto 1067 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*, que contemplan las causales de inadmisión o rechazo (Libro 2, Parte 2, título primero, capítulo once, sección tercera, artículos 2.2.1.11.3.1. y 2.2.1.11.3.2.).⁹ Para la entidad, al leer las normas aplicables de este Decreto, es posible concluir que:

⁹ Decreto 1067 de 2015; Libro 2, Parte 2, Título primero, Capítulo 11: “SECCIÓN 3. - INADMISIÓN O RECHAZO. || Artículo 2.2.1.11.3.1. *La inadmisión o rechazo.* La inadmisión y rechazo es la decisión administrativa por la cual la autoridad migratoria, al efectuar el control de inmigración o de personas en tránsito, le niega el ingreso a un extranjero por cualquiera de las causales señaladas en el artículo siguiente del presente decreto, ordenando su inmediato retorno al país de embarque, de origen o a un tercer país que lo admita. Contra esta decisión no procede ningún recurso. La autoridad migratoria notificará y pondrá a disposición de la respectiva empresa de transporte al extranjero inadmitido, la cual procederá de forma inmediata por sus propios medios o a través de una empresa distinta que preste el mismo servicio a transportar al extranjero inadmitido. || Artículo 2.2.1.11.3.2. *Causales de Inadmisión o Rechazo.* Las causales de inadmisión o rechazo serán las siguientes: 1. No presentar carné o constancia de vacunación cuando y en los casos que así lo exija la autoridad nacional de salud. || 2. Carecer de recursos económicos que garanticen la subsistencia y la posibilidad de desarrollar las actividades declaradas. || 3. Carecer del tiquete de salida del territorio colombiano, cuando se trate de extranjeros con permiso de ingreso (PIP) o visas temporales (TP) cuya vigencia sea inferior a un (1) año, a discreción de la autoridad migratoria. || 4. Registrar antecedentes y/o anotaciones por delitos transnacionales, tráfico de droga o sustancia estupefaciente o por delitos conexos. || 5. Tener procesos pendientes por delitos con penas privativas de la libertad de dos (2) o más años en territorio extranjero y/o registrar conductas o anotaciones en el exterior que puedan comprometer la seguridad del Estado o poner en peligro la tranquilidad social. || 6. Haber sido deportado o expulsado del país, salvo que con posterioridad al cumplimiento de dicha medida le haya sido concedida visa o cuando desee ingresar al territorio colombiano sin haber cumplido el término de sanción estipulado en la resolución administrativa. || 7. Haber sido extraditado del país, salvo que compruebe la absolución de los delitos imputados. || 8. No presentar visa cuando se requiera. || 9. Estar registrado en los archivos especializados de la policía internacional. || 10. Carecer de actividad económica, profesión, ocupación, industria, oficio u otro medio lícito de vida o que por otra circunstancia se considere inconveniente su ingreso al país. || 11. Registrar antecedentes y/o anotaciones por tráfico de migrantes, trata de personas o tráfico de órganos, pornografía infantil y/o delitos comunes. || 12. Pretender ingresar al país con información falsa, documentos falsos o sin la documentación legalmente exigida. || 13. Haber incurrido en conductas que a juicio de la autoridad migratoria, califican al extranjero como peligroso para la seguridad nacional o la tranquilidad social. || 14. Haber salido del territorio nacional evadiendo el control migratorio. || 15. No haber cancelado, por parte del extranjero con Permiso o Visa Temporal (TP) o de Negocios (NE), las sanciones económicas debidamente ejecutoriadas previstas en el presente decreto. || 16. Irrespetar o amenazar a los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en razón del desarrollo de sus funciones. || 17. Que haya excedido el tiempo de permanencia de ciento ochenta (180) días continuos o discontinuos en un mismo año calendario y desee ingresar nuevamente dentro del mismo año calendario. || 18. Haber sido sancionado por incurrir en la misma conducta indebida por más de tres (3) veces. || 19. Padecer enfermedad de potencial epidémico definida en el Reglamento Sanitario Internacional y que constituya una amenaza para la salud pública, de acuerdo con certificación o valoración expedida por la autoridad sanitaria correspondiente. || 20. (modificado por el Decreto 1743 de 2015, artículo 51. Cuando la autoridad migratoria cuente con información de organismos de seguridad o inteligencia, nacionales o extranjeros, o de entidades migratorias de otros países, en la cual se califique a la persona como riesgosa para la seguridad nacional. || 21. Cuando por razones de soberanía nacional, la autoridad migratoria así lo determine mediante procedimiento señalado en acto administrativo. || 22. (adicionado por el Decreto 1743 de 2015, artículo 51) Cuando el viajero presente condiciones que imposibiliten la realización de la entrevista migratoria. || *Parágrafo 1°.* Se entenderá por antecedente penal, las condenas proferidas en sentencia judicial ejecutoriada, y por anotación, todo registro de información y/o de inteligencia que posea el extranjero en los archivos de los organismos de seguridad y defensa. || *Parágrafo 2°.* El Ministerio de Relaciones Exteriores se abstendrá de expedir visa a quienes así lo requieran y no hayan cumplido con el término establecido en la resolución de deportación o expulsión. Así mismo, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia se abstendrá de admitir al extranjero que no haya cumplido el término de la medida.”

“[...] dentro de las causales de inadmisión al país aplicadas actualmente [...] por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, ninguna tiene ni siquiera una mínima semejanza con las causales establecidas en el artículo 7° de la Ley 48 de 1920. [...] || la Unidad [...] no ha dado aplicación nunca a la Ley [...] teniendo en cuenta el marco supranacional, la Constitución Política y las normas que en efecto respetan los derechos de los extranjeros que pretenden o ingresan a territorio nacional, en especial cuando se tiene que el artículo 22 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos [...].

Finalmente, aunque la norma objeto de la demanda, como se demostró, ha caído en desuso por la aplicación de normas posteriores en materia migratoria, adecuadas tanto al contexto actual, como a la Constitución Nacional y a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos suscritos y aprobados por Colombia, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia considera que en caso de que efectivamente se entre a analizar la exequibilidad del artículo 7° de la Ley 48 de 1920, esta norma debe ser declarada inexecutable, por ser contraria al artículo 13 de la Constitución Política. || Lo anterior, teniendo en cuenta que los criterios aplicados para justificar la inadmisión de extranjeros al territorio colombiano se fundamenta en condiciones que bajo ninguna perspectiva tiene un sustento constitucional [...].”

4. Ministerio de Relaciones Exteriores

El apoderado de la entidad participó en el proceso de la referencia para solicitar la inexecutable de la norma.¹⁰ A su juicio, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las normas acusadas “*trasgreden palmariamente el ordenamiento vigente*”. Anota, que la normatividad acusada en esta acción pública de inconstitucionalidad se encuentra descontextualizada teniendo en cuenta que las mismas no son aplicables en las dinámicas actuales, debido “*al desarrollo social, económico, político y legal que se ha dado durante el siglo pasado y en lo que ha transcurrido de éste. En tal sentido, hoy en día, dichas reglas se encuentran establecidas en el Decreto 1067 de 2015*”.

De hecho, la Cancillería solicitó a la Corte que se declare inconstitucional el artículo 7° en su integridad y no sólo los literales (a) y (b), puesto que en los otros literales (c, d y e), incurren en violaciones igualmente graves y palmarias.

5. Intervención ciudadana

¹⁰ Expediente, folios 112 a 114.

El ciudadano Juan Sebastián Laverde Cortés, mediante escrito del 11 de noviembre de 2015, sostuvo que la demanda es inepta, toda vez que los planteamientos de la demandante constituyen apreciaciones subjetivas sobre aspectos de la norma, por lo que no se puede clarificar oposición alguna entre la norma parcialmente acusada y la Constitución. Sin embargo, sostiene que en el eventual caso de que la Corte realice un estudio de fondo debe declarar la inexecutable, porque *“los literales de la norma acusada tienen una finalidad de regular el tema relacionada con el ingreso de inmigrantes con situaciones especiales al país, pero los términos que se usan para describirlos son absolutamente peyorativos, despectivo y contrarios a la dignidad humana”*.¹¹

6. Grupo Pais, Universidad de Los Andes

Dos miembros del Grupo Pais (Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social) participaron en el proceso para solicitar la inexecutable de las normas acusadas.¹² La intervención analiza y muestra en detalle la cuestión. En primer lugar se hace referencia a la evolución en la historia las concepciones de la discapacidad (se menciona el haber tenido la creencia de que son personas descartables por haber sido objeto de un castigo divino; haberlas considerado personas prescindibles por considerar erradamente que son incapaces de aportar y ser productivas; o haberlas considerado personas con disfuncionalidades, que requieren ser rehabilitadas y normalizadas). En segundo lugar se sostiene que Colombia tiene la obligación de garantizar los derechos de las personas con discapacidad al haber ratificado la Convención de la ONU sobre los derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), que considera que la discapacidad es un fenómeno social, no de las personas. Es decir, entender *“[...] la discapacidad no como una condición médica diferenciadora sino como el resultado de una interacción entre las características de una persona y las barreras físicas y actitudinales que se pueden encontrar en su entorno.”* Igualmente tiene que respetar el derecho a la dignidad humana y el derecho al desplazamiento de las personas con discapacidad. Para la intervención, Colombia *“tiene la obligación de derogar leyes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad”*, como lo ha hecho en sentencias anteriores, con ocasión de casos similares (por ejemplo, las sentencias C-478 de 2003 y C-066 de 2013). Considera que se trata de evitar que el lenguaje del derecho sea un dispositivo de poder que perpetúe discursos de exclusión y discriminación. Por eso, insisten, Colombia tiene la obligación de modificar o eliminar las leyes que reproduzcan estereotipos alrededor de la discapacidad.

7. Universidad Nacional de Colombia

El Vicedecano Académico de la Universidad,¹³ solicitó que se declare

¹¹ Expediente, folios 72 a 77.

¹² El asesor Juan Sebastián Jaime Pardo y la estudiante Laura Romero Angarita.

¹³ El ciudadano Gregorio Mesa Cuadros.

inexequible el aparte acusado del artículo en cuestión.¹⁴ La norma parcialmente demandada obedece *“a una concepción de la enfermedad y del enfermo, de su tratamiento legal y de la admisibilidad del extranjero en territorio colombiano, que no corresponde a la evolución que las sociedades han alcanzado en los comienzos del siglo XX”*. Por ello, adujo, que Colombia tiene la obligación, de conformidad con la normatividad nacional e internacional vigente, de *“velar por la actualización de legislación que elimine las disposiciones normativas de carácter discriminatorio”*. A su juicio, *“[...] las restricciones al ingreso de extranjeros a Colombia podrían ser basadas en razones de orden público y en tal caso,*

8. Fundación Saldarriaga Concha

El Líder de incidencia de la Fundación,¹⁵ solicitó que se declare *“la inconstitucionalidad completa y expulsar tajantemente del ordenamiento jurídico al literal b) del 7 de la Ley 40 de 1920 y garantizar así el derecho a la igualdad y a la no discriminación de los extranjeros con discapacidad”*. En cuanto al literal (a) solicito su exequibilidad condicionada. Señaló en su escrito, que los extranjeros con discapacidad gozan en Colombia de los mismos derechos conferido a los ciudadanos colombianos de conformidad con la Constitución Política y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Aclaró, que si bien la Carta Política *“autoriza al legislador limitar, condicionar o subordinar el ejercicio de algunos de esos derechos, tal acción del legislador debe responder de manera razonable y proporcional a razones de orden público y bajo ninguna circunstancia puede constituirse en una autorización para discriminar en razón de la discapacidad o de una condición médica o de salud que pudiera llegar a tener una persona extranjera que está en el territorio nacional o que intenta entrar en él”*¹⁶.

8.1. Con relación al literal (a) dijo la intervención: *“Teniendo en cuenta que la norma demandada data de 1920, [...] desconocemos su aplicabilidad o de casos concretos en que el ingreso de extranjeros con discapacidad haya sido negado aduciendo su aplicación. No obstante, en abstracto, resulta impropio y sospechoso, prohibir de manera directa el ingreso al país de extranjeros con enfermedades graves, agudas, contagiosas o crónicas, porque ello puede, en principio, constituir una discriminación en contra de las personas con discapacidad. No obstante el análisis de constitucionalidad debe ponderar la necesidad de orden y salud pública que puede tener el Estado de restringir el ingreso de personas, no por el sólo hecho de su discapacidad, sino porque su condición de salud supone un peligro real y científicamente demostrado para otras personas. // En este sentido instamos a la Honorable Corte a declarar la constitucionalidad condicionada de la norma de forma que se garantice el derecho a la igualdad y a la no discriminación de los extranjeros con*

¹⁴ Expediente, folios 116 a 118.

¹⁵ El ciudadano Lucas Correa Montoya.

¹⁶ Expediente, folios 119 a 123.

discapacidad [...]”.

8.2. Con relación al literal (b), dijo la intervención: *“El legislador de la época creó la restricción para los extranjeros con discapacidad de ingresar el territorio nacional por el sólo hecho de tener una discapacidad o tener una condición médica, sin que medie necesariamente una razón de orden o salud pública que la justifique. De esta manera el literal (b) del artículo 7 de la Ley 48 de 1920 permite, en abstracto, vulnerar los derechos de los extranjeros con discapacidad en Colombia, sin que esté justificado por un motivo de orden público como lo exige el artículo 100 constitucional, y de esta manera permite y fomenta la discriminación en contra de esos extranjeros usando la discapacidad como una cláusula sospechosa, que encubre un discurso normalizador y estigmatizante que no sólo es impropio, indigno, quedado en el tiempo, sino que es inconstitucional. || Para permitir y fomentar dicha discriminación y vulneración de derechos de los extranjeros con discapacidad que intentan ingresar al territorio nacional, el literal (b) del artículo 7 de la Ley 48 de 1920 emplea expresiones como: enajenación mental, atáxicos, idiotas, cretinos y baldados, que no solo son una manifestación anacrónica en el uso del lenguaje, sino que son expresiones que incorporan en el ordenamiento jurídico y que inducen a un tratamiento peyorativo que fomenta la discriminación y la vulneración de la dignidad humana de las personas con discapacidad. Permiten y fomenta el trato desigual y discriminatorio solo por el hecho sospechoso de la discapacidad; y exotizan a las personas con discapacidad, considerándolas como anormales en comparación, como el mismo literal (b) lo hace, con las personas ‘sanas y útiles’, desprotegiendo los derechos constitucionales de los cuales son titulares en virtud del artículo 100 de la Carta.”*

9. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

El Representante de la Oficina,¹⁷ señaló que *“[...] el Comité de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, encargado de la supervisión del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, a través de la Observación General N° 15, reconoce que todos los extranjeros deben ser tratados bajo el principio de no discriminación para todos los efectos de los derechos contenidos en el pacto, salvo concretas excepciones como los derechos y oportunidades del artículo 25 concerniente a cargos públicos y asuntos electorales”*.¹⁸ Considera además, que es una responsabilidad de los gobiernos promover la migración segura, *“[...] no endureciendo en exceso las medidas de ingreso y/o permanencia a su territorio, sino ajustando sus medidas a los estándares internacionales sobre derechos humanos, derecho humanitario y de los refugiados, permitiendo de esa manera una reducción de la vulnerabilidad de los migrantes a caer en las redes de tráfico y trata de personas, y combatiendo de esa manera las redes que actúan explotando a los seres humanos”*.

¹⁷ Bo Mathiasen.

¹⁸ Expediente, folios 138 a 141.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto N° 006025 del 1° de diciembre de 2015, participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que declare inexecutable los literales a) y b) del artículo 7° de la Ley 48 de 1920. Considera que la norma es irrazonable constitucionalmente, debido a que *“en los tiempos actuales y con los avances logrados por el desarrollo de las ciencias médicas podrían recibir tratamiento y rehabilitación”*. Dijo el encargado del Ministerio Público,

“El reconocimiento de la dignidad humana, por lo tanto, es una declaración ética y, a su vez, una norma jurídica vinculante para todas las autoridades a las que, precisamente en razón a su triple naturaleza de valor, principio y derecho fundamental autónomo que soporta la totalidad de los derechos constitucionales, la Corte Constitucional le ha reconocido el carácter de absoluto¹⁹.

Y a partir de aquél, esta jefatura considera que expresiones tales como idiotas, cretinos y baldados, empleadas en la norma demanda, resultan contrarias a las normas constitucionales invocadas, en tanto efectivamente imparten un trato oprobioso y degradante, en consideración al estado de salud mental de las personas a quien se descalifica transgrediendo frontalmente el principio de dignidad humana. Lo anterior, por cuanto la proyección de tales términos en el imaginario social no es la de una disminución de las capacidades que tienen origen en situaciones de orden patológico determinantes de disfunción en el comportamiento social, cuya solución es la rehabilitación total o parcial que se les permita a quienes la padecen incorporarse a la vida social y productiva, sino la de un estigma que genera la marginalidad y la desprotección”.

Igualmente, señala que los extranjeros que pretenden ingresar a Colombia *“con enfermedades graves, crónicas, contagiosas o metales se encuentran en esa situación de notoria vulnerabilidad y merecen, por ello, especial amparo, razón por la cual merecen la protección anunciada en tanto que allí, justamente, no se distingue entre nacionales y extranjeros, sino simplemente se habla de personas, es decir, de todo ser humano, al mismo tiempo que, precisamente, se prohíbe todo tipo de discriminación por razones tales como la raza, el origen nacional, la lengua, las creencias políticas, o las discapacidades físicas o psicológicas²⁰.”* Por ello, a su juicio, la norma demandada da un trato discriminatorio, *“por razones de origen nacional y estado mental y/o enfermedades graves, crónicas o contagiosas, situación adversa a los lineamientos constitucionales en los que se estructuró una*

¹⁹ “Cfr. Sentencia C-288 de 2009 M.P Jorge Iván Palacio Palacio”.

²⁰ “Cfr. Sentencia C-221 de 2011 M.P Luis Ernesto Vargas Silva”.

concepción encaminada a proteger y amparar a las personas en situación de discapacidad a fin de garantizar el goce pleno de sus derechos fundamentales”.

En tal sentido, sostiene,

“Colombia ha suscrito una serie de tratados internacionales que, justamente, se armonizan con los mandatos constitucionales ya señalados, y que buscan erradicar la marginalidad de las personas con limitaciones físicas o psíquicas. Así, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales ‘Protocolo de San Salvador’, el cual fue ratificado por Colombia a través de la Ley 319 de 1996, según el cual toda persona afectada por una discapacidad física o mental tiene derecho a recibir atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad; y la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó la Convención sobre los Derechos Humanos de la Personas con Discapacidad (CDPD), aprobada en Colombia mediante la Ley 1346 del 31 de julio de 2009, declarada exequible mediante sentencia C-293 del 21 de abril de 2010.

De esta forma las anteriores cláusulas constitucionales e instrumentos internacionales muestran que el Estado colombiano ha asumido compromisos especiales con las personas que presentan algún tipo de limitaciones, lo que deja completamente sin sustento la norma demandada.”²¹

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia y cuestiones previas

1.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

1.2. El Ministerio de Trabajo consideró en su intervención que la Corte debería declararse inhibida para conocer de la demanda de la referencia, sin dar más argumentos que afirmar que los cargos no cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Por su parte, Migración Colombia sostuvo que la Corte debería declararse inhibida, pero por una razón distinta, a saber: por considerar que la norma acusada no contiene el criterio que actualmente se emplea para los casos de ingreso al país de ciudadanos extranjeros y que, por lo tanto, entró *‘en desuso’*. La Sala Plena de esta Corporación no comparte

²¹ Expediente, folios 126 a 134.

ninguna de las dos razones y considera que sí corresponde un análisis de fondo de la demanda.

1.2.1. En primer lugar debe señalarse que la demanda de la referencia no es inepta. Identifica claramente una norma legal, las disposiciones constitucionales que estarían siendo infringidas y las razones de por qué ello es así. Se trata de razones que permiten entender de qué manera los textos normativos acusados estarían afectando los principios de dignidad humana e igualdad contemplados en la Constitución Política. Es más, en el caso del cargo por violación del principio de igualdad, la demanda cumple los especiales criterios que la jurisprudencia constitucional ha indicado al respecto. Identifica cuáles son los dos grupos de personas a comparar, identifica el aspecto con relación al cual están recibiendo un trato diferente y, finalmente, establece las razones de por qué considera que este trato distinto entre los dos grupos de personas es irrazonable y desproporcionado. Se trata pues de razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

1.2.2. En segundo lugar, para la Sala la norma legal acusada sí está vigente y puede ser objeto de control de constitucionalidad. En efecto, una norma legal pierde vigencia cuando es derogada expresa o tácitamente. En primer término debe indicarse que aunque la Ley 48 de 1920 está derogada en buena parte, la norma que se demanda no fue objeto de tal derogación. Mediante la Ley 103 de 1927 (art. 4) se derogaron los artículos 3, 4, 5 y 8 de la Ley 48 de 1920, pero no el artículo 7°. Posteriormente la Ley 2 de 1936 volvió a regular algunos de los aspectos de que trata la Ley 48 de 1920, pero dejando de lado lo que trata el artículo 7° (restricciones de ingreso de extranjeros). Ahora bien, no advierte la Sala que exista una norma legal posterior que sea contradictoria a la que se demanda o una ley que regule de manera integral la materia de la cual la regla aplicada hace parte. Con este análisis de la vigencia del Artículo 7° de la Ley 48 de 1920 coincide el Ministerio de Relaciones Exteriores, que establece en su intervención que la disposición se encuentra vigente.

La entidad Migración Colombia adujo que la norma en cuestión ya no se usa, puesto que lo que se emplea es lo dispuesto en otra regla distinta: el Decreto 1067 de 2015. Ello hace referencia a la aplicación de la regla legal acusada o a su efectividad más no a su vigencia.²²

²² Esto dice la parte final del Decreto vigente: VIGENCIA Y DEROGATORIA || *Artículo 3.1.1. Derogatoria integral.* Este decreto regula íntegramente las materias contempladas en él. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 153 de 1887, quedan derogadas todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al sector de Relaciones Exteriores que versan sobre las mismas materias, con excepción, exclusivamente, de los siguientes asuntos: 1) No quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos relativos a la creación y conformación de comisiones intersectoriales, comisiones interinstitucionales, consejos, comités, sistemas administrativos y demás asuntos relacionados con la estructura, configuración y conformación de las entidades y organismos del sector administrativo. || 2) Tampoco quedan cobijados por la derogatoria anterior los decretos que desarrollan leyes marco. || 3) Igualmente, quedan excluidas de esta derogatoria las normas de naturaleza reglamentaria de este sector administrativo que, a la fecha de expedición del presente decreto, se encuentren suspendidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las cuales serán compiladas en este decreto, en caso de recuperar su eficacia jurídica. || Los actos administrativos expedidos con fundamento en las disposiciones compiladas en el presente decreto mantendrán su vigencia y

1.3. Por último, debe la Sala referirse a la petición del Ministerio de Relaciones Exteriores de hacer integración normativa con el resto de literales del artículo 7° de la Ley 48 de 1920, puesto que a su juicio todo el artículo viola clara y evidentemente la Constitución Política. La Sala de Revisión no hará dicha integración porque es claro que los otros literales que contiene la disposición se ocupan de asuntos totalmente diferentes y, por tanto, ponen en tensión derechos fundamentales distintos a los analizados y que no fueron objeto de debate. Correspondería a la Corte plantear todos los argumentos en contra o a favor y, además, decidir el caso. Así, por tratarse se problemas jurídicos distintos, que no han sido argumentados en este proceso y que versan sobre normas que no aparecen, al menos de forma evidente, como contrarias al orden constitucional vigente, no cabría hacer la integración normativa propuesta.

Además, no es claro que no se requiere pronunciarse sobre aquellas normas, para poder hablar de la que fue demandada. La jurisprudencia ha establecido en los eventos en que dicha integración se hace necesaria así: “Tal y como lo ha reiterado la Corte, la unidad normativa sólo puede tener lugar cuando ello sea necesario para evitar que el fallo sea inocuo o cuando resulta indispensable para pronunciarse de fondo sobre un asunto. Estas hipótesis se configuran en uno de los siguientes tres casos: en primer lugar, cuando es preciso integrar la proposición jurídica para que la norma demandada tenga un significado jurídico concreto. En segundo término, cuando resulte imprescindible integrar la unidad normativa de manera tal que el fallo no sea inocuo, al dejar vigentes disposiciones jurídicas que tienen idéntico contenido normativo. En tercer término, cuando la disposición impugnada se encuentre íntima e inescindiblemente relacionada con otra norma que parece *prima facie* inconstitucional.”²³ En este asunto no se cumple ninguno de los presupuestos anotados.

Pasa la Corte a plantear los problemas jurídicos que surgen de la demanda, analizarlos y darles solución.

2. Problema jurídico

ejecutoriedad bajo el entendido de que sus fundamentos jurídicos permanecen en el presente decreto compilatorio.

²³ Corte Constitucional, sentencia C-707 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño; AV Jaime Araujo Rentería). Sobre este aspecto pueden verse también, entre otras las sentencias C-569 de 2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz), C-251 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), C-061 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), C-228 de 2008 (MP. Jaime Araujo Rentería) C-595 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), C-574 de 2011 (MP. Juan Carlos Henao Pérez. SV. Mauricio González Cuervo, AV. Gabriel Eduardo Mendoza, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto), C-816 de 2011 (MP. Mauricio González Cuervo. AV. María Victoria Calle Correa), C-250 de 2012 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), C-491 y C-892 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) C-125 de 2013 (MP. Alexei Julio Estrada), C-177 de 2014 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), C-041 de 2015 (MP. María Victoria Calle Correa. SV. Mauricio González Cuervo, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva y Martha Victoria Sáchica Méndez, AV. Gloria Stella Ortiz Delgado). C-619 de 2015 (MP. Gloria Ortiz Delgado. SV. Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva. AV. Jorge Iván Palacio Palacio), y C-623 de 2015 (MP. Alberto Rojas Ríos. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado).

2.1. Como se indicó en los antecedentes, una ciudadana cuestionó mediante acción de inconstitucionalidad dos literales (a y b) del artículo 7° de la Ley 48 de 1920 que se ocupa de establecer cuáles personas no tiene permitido entrar en el territorio colombiano por considerar que tales literales establecen tratos discriminatorios e indignos. Las intervenciones, aunque en algunos casos consideraron que la norma era parcialmente justificable y podía ser interpretada en clave constitucional, reconocieron en otros que los literales demandados resultan contrarios a los valores y principios de la Constitución de 1991. De hecho Migración Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores en sus intervenciones solicitan la inconstitucionalidad de los literales acusados y de toda la disposición.

2.2. Para la Sala, de los alegatos presentados surgen tres problemas jurídicos. Dos de ellos centrados en violaciones al principio de igualdad y el restante a la violación del principio de dignidad. Los dos primeros problemas puede ser enunciados en los siguientes términos: ¿viola el legislador el principio de igualdad al establecer que los extranjeros no tienen permitido entrar al territorio nacional cuando padezcan de enfermedades ‘*graves, crónicas y contagiosas*’? De forma semejante, ¿viola el legislador el principio de igualdad al establecer que los extranjeros no tienen permitido entrar al territorio nacional cuando sufran de ‘*enajenación mental*’? El tercero de los problemas jurídicos que surge de la demanda es el siguiente: ¿viola el legislador el principio de la dignidad humana al usar expresiones tales como ‘*idiotas*’, ‘*cretinos*’ o ‘*baldados*’ por ser consideradas en sí mismas ofensivas y excluyentes, a pesar de que su intención era describir casos de ‘*enajenaciones mentales*’?

2.3. A continuación pasa la Sala a referirse a la Ley 48 de 1920 y el tipo de análisis que la jurisprudencia constitucional demanda, para luego mostrar porque se trata de normas que discriminan y que, además, imponen y promueven un tratamiento discriminatorio.

3. La Ley 48 de 1920 sobre inmigración y extranjería

3.1. En primer lugar, debe la Sala resaltar el hecho de que las normas acusadas hacen parte de una ley anterior a la Constitución de 1991. De hecho, se trata de una Ley histórica que se expidió durante las primeras décadas de la República de Colombia, al inicio del siglo XX. La jurisprudencia constitucional ha reiterado en varias ocasiones que éste es un aspecto relevante para establecer el grado de control al que se deben someter las normas. En efecto, cuando se trata de normas expedidas antes de la vigencia de la Constitución de 1991, pueden contener reglas en las que existan contradicciones entre lo dispuesto en ellas, y lo consagrado en la Carta Política, puesto que respondían a parámetros constitucionales anteriores. En especial cuando se trata de normas que por haber sido expedidas hace tanto tiempo, respondan a valores y jerarquías muy

diferentes a las que actualmente se defienden.²⁴

3.2. La Ley 48 de 1920 fue promulgada el 3 de noviembre de 1920 por el entonces Presidente de la República, Marco Fidel Suárez, quien ejerció la presidencia entre 1918 y 1921. La Ley reemplazó la norma que hasta entonces era aplicable, el Decreto 496 de 1909, la cual contemplaba restricciones similares. De acuerdo con ese Decreto (art.7°), se debería negar el ingreso a los “*locos, idiotas, ciegos o sordomudos, vagabundos, imposibilitados para el trabajo por enfermedad o mala condición física o que tengan más de sesenta años*”.

3.3. La disposición tiene tres secciones. La Sección Primera se ocupa de la *admisión de extranjeros*, advirtiendo desde su inicio que el ‘*territorio de Colombia está abierto para todos los extranjeros, salvo las excepciones que se hacen por la presente ley*’ (artículo 1°, Ley 48 de 1920). La Sección Segunda se ocupa de la *inadmisión de extranjeros* y está compuesta únicamente por el artículo que es objeto de demanda en el presente proceso, el artículo 7°. La Sección Tercera es sobre la *expulsión de extranjeros*. Aunque buena parte de la Ley fue derogada a los pocos años, el artículo 7° nunca ha sido objeto de modificación hasta el día de hoy.²⁵ Sigue siendo una norma vigente en el ordenamiento jurídico actual.

3.4. La legislación se acompañó de textos que dejaban claro cuál era su sentido y su propósito. Así, por ejemplo, la Policía Nacional publicó en 1929 las leyes y disposiciones sobre extranjeros, junto con un texto introductorio del Jefe de la Sección 7ª de la Policía, ramo de los extranjeros, Sebastián Moreno Arango, que decía lo siguiente,

“Cuando esa corriente inmigratoria se compone de elementos sanos que dejan al país algún beneficio, debemos recibirla con los brazos abiertos y darle el ósculo de la bienvenida; pero cuando los individuos que la forman son personas de la peor calaña social de otros países, elementos dañado, o prófugos de los presidios y cárceles, debemos cerrarles las puertas de la República, porque así como el libre expendio del veneno es cosa prohibida, con mayor razón debe prohibirse el expendio del arsénico social, que traen consigo aquellos elementos dañados. || A esta labor depuradora deben encaminarse las

²⁴ La jurisprudencia constitucional se ha manifestado en varias ocasiones sobre el deber de controlar las leyes expedidas antes de la Constitución de 1991, con especial atención a que éstas no desarrollen valores y principios aceptables bajo reglas constitucionales anteriores, pero no bajo la Carta Política vigente. Así, por ejemplo, las sentencias C-479 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; SV Simón Rodríguez Rodríguez y Jaime Sanín Greiffenstein), C-836 de 2001 (Rodrigo Escobar Gil; AV Manuel José Cepeda Espinosa, Marco Gerardo Monroy Cabra; SPV Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Alvaro Tafur Galvis); sentencia C-1033 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño); sentencia C-507 de 2004 (MP Manuel José Cepeda, con AV; SV Jaime Araujo Rentería, Alvaro Tafur Galvis).

²⁵ La Ley 103 de 1927, *adicional y reformativa de la Ley 48 de 1920 sobre inmigración y extranjería y de la Ley 114 de 1922 sobre inmigración y colonias agrícolas*, derogó los artículos 3, 4, 5 y 8 de la Ley 48 de 1920.

energías del patriotismo de nuestros Cónsules en el Exterior y la de los Administradores de Aduanas, Jefes de puertos y autoridades fronterizas. [...].”²⁶

Aunque buena parte de las normas de control de ingreso de extranjeros que surgen en estos años se justificaban en razones políticas, pues se presuponía el carácter ‘dañado’ de ciertas corrientes sociales o movimientos de pensamiento, también era clara la justificación médica.²⁷

3.5. Colombia no estaba sola en estas tendencias políticas. Los movimientos eugenésicos nacionales tuvieron públicos, visibles e influyentes representantes y alcanzaron éxitos importantes en la definición de las políticas públicas. La medicina y las ciencias de la salud, nacional e internacionalmente, jugaron un papel de legitimación y respaldo a estas cuestionables políticas que servían para estimular y promover prejuicios discriminatorios, absurdos y excluyentes, que hoy, desde la propia ciencia, son objeto de cuestionamientos y autocrítica.²⁸ De hecho, más normas posteriores siguieron este mismo camino discriminatorio y

²⁶ MORENO ARANGO, Sebastián (1929) *CODIFICACIÓN de las leyes y disposiciones ejecutivas sobre extranjeros*. Ministerio de Gobierno, Imprenta Nacional. Bogotá, 1929. Pag.5

²⁷ Esta posición ya existía desde el Decreto 496 de 1909 que establecía que debían considerarse extranjeros perniciosos los extranjeros inmigrantes al país que aparezcan complicados en algún movimiento de huelgas u otros de esta especie, ya sea como promotores, ejecutores o auxiliadores. Cuando Sebastián Moreno Arango, Jefe de Policía, presentó su *Codificación*, insistió en la necesidad de aplicar rigurosamente las reglas legales, para evitar que los elementos indeseables ingresen al país o, peor aún, que reingresen luego de haber sido expulsados. En su informe señaló: “En julio de 1925 fue expulsado el ruso Silvestre Savistky, y a pesar de esto, volvió a entrar en 1928, y estuvo haciendo labor de propaganda comunista en algunos de los departamentos de la costa atlántica y aun en la misma capital de la República, lo que indica, además del desacato a nuestro país y de la burla sangrienta a los colombianos y a sus autoridades, una indolencia y una lenidad desconcertante, que es tenida muy en cuenta por los extranjeros perniciosos. Estos son vicios ancestrales de nuestra raza, contra los cuales que luchar sin tregua ni descanso. Hay que reaccionar y luchar. [...]”. MORENO ARANGO, Sebastián (1929) *CODIFICACIÓN de las leyes y disposiciones ejecutivas sobre extranjeros*. Ministerio de Gobierno, Imprenta Nacional. Bogotá, 1929. Pag.7. Al respecto ver también, por ejemplo,

²⁸ Por ejemplo, para el neurólogo y profesor Jaime Carrizosa Moog, “[las] enfermedades mentales y neurológicas han sido blanco de la discriminación y estigmatización en toda la historia. [...] Las corrientes médicas de la eugenesia y el higienismo a finales del siglo xix y principios del xx permearon no solo la academia, sino la política pública en Europa, Estados Unidos y América latina. La medicina se convirtió en garante de leyes que, con el propósito del mejoramiento de la raza y la obtención de mano de obra calificada, vulneraron los derechos civiles de personas con algún tipo de enfermedad mental o neurológica, y de paso cerraron las puertas a individuos que, por condiciones étnicas, no tuvieron posibilidad de una vida mejor o de escapar al holocausto como en el caso de los judíos. Colombia no fue ajena a esta corriente, y al menos dos ilustres psiquiatras dieron respaldo científico y académico a las leyes de inmigración en las primeras décadas de inmigración, que restringieron el ingreso de ciudadanos por condiciones de enfermedad neurológica o mental o étnicas. Hubo médicos que cuestionaron las posiciones de [Miguel Jiménez López] y [Luis] López de Mesa, pero no tuvieron la posibilidad de asumir cargos políticos importantes. Es el caso de Luis [Enrique] González [Ochoa], quien con su tesis en medicina sobre «La raza antioqueña es única y no está degenerada» controvierte las postulaciones de Jiménez. Es al menos cuestionable desde la medicina, y más aún desde el derecho, si la restricción de movilidad internacional debió y deba estar limitada por condiciones de enfermedad. El papel de la medicina, y de la psiquiatría y la neurología en particular, debe además ser el respaldo, la veeduría y defensa de derechos ciudadanos y humanos, de sus pacientes, familias y comunidades. Sin embargo, se debe entender que las corrientes de eugenesia social, la genética y el higienismo estaban en su esplendor y que eran públicas, oficiales y legales, y que sus adeptos pensaban con convicción en el bienestar social.” [CARRIZOSA MOOG, Jaime (2014) *Eugenesia y discriminación en Colombia: el papel de la medicina y la psiquiatría en la política inmigratoria a principios del siglo XX*, en *Revista Colombiana de Psiquiatría*, vol. 43, núm. 1, enero – marzo, Bogotá, 2014.] El autor presenta el artículo 7° de la Ley 48 de 1920 como la primera disposición legal de la República de Colombia eugenésica o discriminatoria referida a aspectos psiquiátricos o neurológicos.

contrario a la dignidad humana.²⁹

3.6. La ley 48 de 1920 que ha sido objeto de la presente demanda, incorpora visiones sobre las personas, sobre su valor y su dignidad que están en contravía de las concepciones amplias e incluyentes de dignidad humana e igualdad que inspiran la carta de derechos de la Constitución de 1991. Ambas normas tienen un claro propósito discriminatorio y, por tanto, establecen un trato irrazonable constitucionalmente como se pasa a analizar.

4. Los apartes normativos de la Ley acusada discriminan a las personas extranjeras a propósito de su trámite de ingreso a la nación

Con relación al principio de igualdad, como se dijo previamente, se plantean dos problemas jurídicos, referidos al trato diferente que la norma legal acusada impone a los extranjeros y a la eventual violación al principio de igualdad que ello implicaría. Para la Sala Plena de esta Corporación, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional aplicable, los dos problemas deben ser resueltos afirmativamente. Las disposiciones legales contemplan tratos discriminatorios y contrarios a la dignidad humana, pues no encuentran una justificación objetiva y razonable. El legislador viola el principio de igualdad cuando establece que los extranjeros no tienen permitido ingresar al territorio colombiano, sólo por el hecho de padecer enfermedades “*graves, crónicas y contagiosas*” o de considerarse que sufren “*enajenación mental*”, por cuanto ello implica una discriminación en contra de personas que son sujetos de especial protección constitucional.

Teniendo como base el juicio integrado de constitucionalidad desarrollado por la jurisprudencia para evaluar la razonabilidad constitucional de tratos diferentes (o iguales cuando se requiere un trato igualitario),³⁰ pasa la Sala a analizar los problemas jurídicos planteados.

4.1. La Corte debe analizar en esta oportunidad si el tratamiento diferente que le da la ley a los extranjeros que padezcan enfermedades ‘*graves, crónicas y contagiosas*’ o aquellos que sufran de ‘*enajenación mental*’, al no permitirles ingresar al territorio nacional de manera total y definitiva es razonable a la luz del orden constitucional vigente.

La intensidad del juicio al que se deben someter las normas en este caso es *estricto*, al menos por cuatro razones. Primera, como se indicó, el hecho de que

²⁹ Ley 114 de 1922, *sobre inmigración y colonias agrícolas*. Artículo 11.- Los agentes de Inmigración no visarán pasaporte alguno de inmigrantes que estén en cualquiera de los casos especificados en la Ley 48 de 1920, ni de individuos que por condiciones étnicas sean motivo de precauciones en Colombia. Queda prohibida la entrada al país de elementos que por sus condiciones étnicas, orgánicas o sociales sean inconvenientes para la nacionalidad y para el mejor desarrollo de la raza. || Las autoridades de los puertos y de las ciudades fronterizas cumplirán esta disposición, obrando de acuerdo con el Gobierno Nacional.

³⁰ Sobre el denominado juicio de igualdad integrado o test de igualdad integrado, en la jurisprudencia constitucional, ver entre otras, las sentencias C-093 de 2001 (MP Alejandro Martínez Caballero) y C-673 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araujo Rentería y Álvaro Tafur Galvis).

se trate de una norma anterior a la Constitución de 1991 implica que puede ser una disposición que desarrolle valores diferentes a los contemplados en ella e incluso contrarios. En especial si se tiene en cuenta que es una norma de hace casi un siglo (más de 95 años). Segunda, los criterios de clasificación en que se fundan las normas acusadas son sospechosos de discriminación, por cuanto se trata de características físicas o corporales de personas que reciben especial protección por parte del principio constitucional de igualdad, a saber “*grupos discriminados o marginados*” y “*personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta*”. En este caso no sólo se trata de grupos que el Estado no puede discriminar, sino que además, según el artículo constitucional, “*protegerá especialmente*” y “*sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan*” (art. 13, CP). Así, la tercera razón es que ambos criterios empleados implican sujetos de especial protección constitucional, personas con necesidades especiales, no contempladas por la sociedad o que padecen enfermedades catastróficas, terminales o de alto costo. La cuarta y última razón es que el impacto potencial de la norma sobre los derechos invocados es enorme. La medida acusada restringe de forma considerable los derechos de los extranjeros al imponerles una de las mayores restricciones que un Estado puede aplicar a una persona extranjera: no permitirle, de forma absoluta, entrar al territorio nacional. Adicionalmente, como lo alega el accionante y lo señalan algunos intervinientes, la altísima limitación del derecho a la libertad de locomoción de las personas extranjeras de no poder entrar al territorio nacional de manera permanente, puede implicar la afectación de otros derechos como no ser separado de la familia. Por lo tanto, las normas legales acusadas se entienden razonables, si el criterio en el cual se funda el trato diferente propende por un fin constitucional *imperioso*, mediante un medio que *no esté prohibido* por la Carta Política, que sea *necesario* para alcanzar tal meta y que, en cualquier caso, la medida sea *proporcional* en sentido estricto.³¹

A continuación pasa la Sala a analizar cada uno de las acusaciones de trato discriminatorio planteadas por la demanda de la referencia.

4.2. Las reglas legales acusadas persiguen un fin que es imperioso constitucionalmente, a saber, preservar la salud y la integridad de los habitantes de Colombia, objetivo que se encuentra inmerso en los principios y fines del Estado, consagrados en el Preámbulo y los artículos primero y segundo de la Constitución. En efecto, según el preámbulo, la Carta Política se decretó, promulgó y sancionó, entre otras cosas “*con el fin [...] de asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia [...] la libertad y la paz*”. El artículo primero concibe a Colombia como un estado social de derecho, fundado “[...]”

³¹ Estos criterios fueron expuestos recogidos en la sentencia C-673 de 2001 previamente citada, que ha sido reiterada en varias ocasiones por esta Corporación. Ver, entre otras, T-340 de 2010 (MP Juan Carlos Henao), C-015 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), C-726 de 2014 (MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SPV Luis Guillermo Guerrero Pérez). Recientemente la Sala Plena de esta Corporación se refirió a esta cuestión y empleó esta metodología en la sentencia C-104 de 2016 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV María Victoria Calle Correa; Luis Ernesto Vargas Silva).

en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que [lo] integran y la prevalencia del interés general". Y el artículo segundo de la Constitución establece que son fines esenciales del estado, entre otros, "[...] *servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]*". En sentido similar, cabe resaltar, el artículo 49 de la Constitución, referido al derecho a la Salud "*garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*" Adicionalmente, la norma establece que "*corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental*".

Así pues, es claro que preservar la salud y la integridad de los habitantes de Colombia, objetivo que se encuentra inmerso en los principios y fines del Estado, es un fin constitucional imperioso. Es un objetivo que las entidades del Estado deben buscar, no es optativo que quieran hacerlo. En tal medida, la Sala considera que desde esta perspectiva inicial del juicio de razonabilidad, la norma no contraviene la Constitución vigente.

4.3. En segundo término, el medio elegido por el legislador para alcanzar el fin, a través del establecimiento de criterios de admisión de extranjeros al territorio nacional, en principio, no está prohibido. El Estado, y concretamente el Gobierno Nacional, tienen amplias competencias en materia de la evaluación, el diseño, la adopción y la implementación de medidas. Dejar de autorizar el ingreso de una persona extranjera a Colombia no es una acción que se encuentre proscrita del orden constitucional por principio, como sí lo está la pena de muerte o la tortura, por ejemplo. Que las autoridades migratorias tomen decisiones acerca del ingreso de una persona extranjera al territorio nacional no sólo no es un acto que en principio no está prohibido, sino que necesariamente debe tener lugar, debe ocurrir. El Estado tiene el deber de protección del territorio nacional y de las personas que están en éste. Por tanto, tiene competencias para cuidar las fronteras y tomar las medidas adecuadas y necesarias para controlar el tránsito fronterizo. Tales reglas surgen del mismo preámbulo y de los artículos primero y segundo de la Constitución, ya antes citados.

4.4. Finalmente, la Sala considera que el medio elegido no es adecuado para alcanzar el fin, tampoco es necesario y, además, es desproporcionado.

4.4.1. El medio elegido no es adecuado para alcanzar el fin propuesto, toda vez que asume que se logra proteger los derechos constitucionales de las personas que habitan Colombia, al evitar que algunas personas extranjeras por las enfermedades que padecen o la situación de discapacidad que enfrentan, ingresen al país. Para la Sala se trata de normas que parten de aceptar prejuicios con base en los cuales se ha afectado y excluido a las personas que padecen enfermedades '*graves, crónicas y contagiosas*' o aquellos que sufren de '*enajenación mental*'. Se trata de criterios que se tenían en aquellos años sobre

el valor y plenitud de derechos de ciertas personas, en razón a sus condiciones físicas o mentales, lo cual, claramente implican criterios sospechosos de discriminación.

El criterio empleado por el legislador no es adecuado porque, al basarse en un prejuicio, se actúa en contra, del propio juicio médico que demanda el fin constitucionalmente imperioso que se está buscando. Es un hecho que las presunciones y prejuicios del legislador de 1920 se fundaban en el precario estado de la ciencia que por entonces existía en esa materia, que sustentaba ideas erradas basadas en prejuicios culturales y sociales que justificaron el maltrato, la exclusión y la discriminación en muchos casos. Por eso, aunque es cierto que en algunos casos las personas extranjeras pueden portar enfermedades que impliquen un riesgo para la salud de los habitantes de una nación, el criterio empleado para lograr el imperioso fin constitucional (proteger derechos constitucionales de la población en Colombia), no asegura que ello sea así. En efecto, muchas enfermedades que son *crónicas* o *graves* para una persona en concreto, no representan un riesgo para la salud de los demás, de tal suerte que el medio resulta inadecuado para lograr el fin propuesto de protección a las personas que están en Colombia. De forma similar, pueden existir enfermedades contagiosas, no sometidas a cuarentena, para las que existen amplios protocolos que garantizan la vida digna de las personas que las padecen. Tal es el caso, por ejemplo, de personas que conviven tranquila y responsablemente con el VIH.

A la vez, algunas de las personas extranjeras que no estén en esos supuestos podrían representar un riesgo mayor para la salud y la integridad de los demás y, por no tratarse de uno de los casos establecidos por el legislador, no ser tenidos en cuenta. Así, muchos de los controles de hoy en día en las fronteras se hacen con base en preguntas acerca de síntomas generales de las personas y sus lugares de procedencia. El avance en el campo de salud, en especial en el manejo de pandemias y epidemias, ha permitido construir mejores y más eficaces protocolos para lograr el imperioso fin constitucional que esa norma busca desde aquellos años. Dicho en términos constitucionales, la ley emplea categorías que son a la vez sub y sobre inclusivas. Es decir, son categorías que al aplicarse contemplan casos que no deberían ser objeto de control para lograr la finalidad imperiosa propuesta, en tanto no representan un riesgo (sobre inclusiva) y excluyen del control casos de personas que sí representan un claro y evidente peligro para la salud de las personas. En suma, los criterios elegidos para establecer un trato diferente y llevar así a los objetivos propuestos, no son adecuados porque no aseguran que quien no puede ingresar, represente tal riesgo.

4.4.2. Adicionalmente, en sus intervenciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores (la Cancillería) y las autoridades migratorias dejaron en claro que hoy existen otras medidas adoptadas para alcanzar los fines imperiosos que se propende con la norma. El artículo 7° de la Ley 48 de 1920 “*no se usa*”, según las autoridades respectivas. Aunque formalmente sigue vigente, no es

necesario recurrir a esta disposición. Existen otras normas que permiten conseguir los propósitos buscados, mediante medios que, en principio, aparecen adecuados para alcanzar el imperioso fin constitucional en cuestión, y revelan tener en cuenta los criterios constitucionales e internacionales aplicables.

El Decreto que actualmente aplica el Ministerio de Relaciones es un Decreto Reglamentario, expedido por el Gobierno en ejercicio de las competencias propias del Presidente de la República y no se en desarrollo de alguna competencia dada legalmente, es el Decreto 1067 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*.³² En esta extensa reglamentación, se contemplan las causales de inadmisión o rechazo (Libro 2, Parte 2, título primero, capítulo once, sección tercera, artículos 2.2.1.11.3.1. y 2.2.1.11.3.2.³³

³² DECRETO 1067 DE 2015 (mayo 26) -

por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. || “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y || CONSIDERANDO: Que la producción normativa ocupa un espacio central en la implementación de políticas públicas, siendo el medio a través del cual se estructuran los instrumentos jurídicos que materializan en gran parte las decisiones del Estado. || Que la racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico es una de las principales herramientas para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal y para afianzar la seguridad jurídica. || Que constituye una política pública gubernamental la simplificación y compilación orgánica del sistema nacional regulatorio. || Que la facultad reglamentaria incluye la posibilidad de compilar normas de la misma naturaleza. || Que por tratarse de un decreto compilatorio de normas reglamentarias preexistentes, las mismas no requieren de consulta previa alguna, dado que las normas fuente cumplieron al momento de su expedición con las regulaciones vigentes sobre la materia. || Que la tarea de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario implica, en algunos casos, la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente, lo cual conlleva, en aspectos puntuales, el ejercicio formal de la facultad reglamentaria. || Que en virtud de sus características propias, el contenido material de este decreto guarda correspondencia con el de los decretos compilados; en consecuencia, no puede predicarse el decaimiento de las resoluciones, las circulares y demás actos administrativos expedidos por distintas autoridades administrativas con fundamento en las facultades derivadas de los decretos compilados. || Que la compilación de que trata el presente decreto se contrae a la normatividad vigente al momento de su expedición, sin perjuicio de los efectos ultractivos de disposiciones derogadas a la fecha, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 153 de 1887. || Que por cuanto este decreto constituye un ejercicio de compilación de reglamentaciones preexistentes, los considerandos de los decretos fuente se entienden incorporados a su texto, aunque no se transcriban, para lo cual en cada artículo se indica el origen del mismo. || Que las normas que integran el Libro 1 de este Decreto no tienen naturaleza reglamentaria, como quiera que se limitan a describir la estructura general administrativa del sector. || Que durante el trabajo compilatorio recogido en este Decreto, el Gobierno verificó que ninguna norma compilada hubiera sido objeto de declaración de nulidad o de suspensión provisional, acudiendo para ello a la información suministrada por la Relatoría y la Secretaría General del Consejo de Estado. || Que con el objetivo de compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector y contar con un instrumento jurídico único para el mismo, se hace necesario expedir el presente decreto Reglamentario Único Sectorial. || Por lo anteriormente expuesto, DECRETA: [...]”

³³ Decreto 1067 de 2015; Libro 2, Parte 2, Título primero, Capítulo 11, Sección Tercera, artículos 2.2.1.11.3.1. y 2.2.1.11.3.2., que establece: “Artículo 2.2.1.11.3.2. *Causales de Inadmisión o Rechazo*. Las causales de inadmisión o rechazo serán las siguientes: 1. No presentar carné o constancia de vacunación cuando y en los casos que así lo exija la autoridad nacional de salud. [...] || 5. Tener procesos pendientes por delitos con penas privativas de la libertad de dos (2) o más años en territorio extranjero y/o registrar conductas o anotaciones en el exterior que puedan comprometer la seguridad del Estado o poner en peligro la tranquilidad social. [...] || 9. Estar registrado en los archivos especializados de la policía internacional. [...] || 18. Haber sido sancionado por incurrir en la misma conducta indebida por más de tres (3) veces. || 19. Padecer enfermedad de potencial epidémico definida en el Reglamento Sanitario Internacional y que constituya una amenaza para la salud pública, de acuerdo con certificación o valoración expedida por la autoridad sanitaria correspondiente. || 20. Cuando la autoridad migratoria cuente con información de organismos de seguridad o inteligencia, nacionales o extranjeros, o de entidades migratorias de otros países, en la cual se califique a la persona como riesgosa para la seguridad nacional. [...]”

Sin que la Corte Constitucional tenga competencia o pueda entrar a analizar la constitucionalidad de estas medidas contenidas en el Decreto 1067 de 2015, sí advierte la Sala que, *prima facie*, se trata de reglas que aparecen como condiciones objetivas que permiten establecer presunciones sobre los extranjeros y el daño que eventualmente le causarían a las demás personas que están en Colombia. El Decreto, como se ve, no excluye a las personas que sufran de ‘*enajenación mental*’ o algún concepto similar. Para establecer la peligrosidad que los individuos pueden representar para la sociedad se recurre a criterios que aparecen, en principio, razonables y objetivos, como los registros criminales y de comisión de faltas o delitos, nacionales e internacionales. Si se parte de la finalidad de proteger la salud de las personas también el criterio empleado es mucho más cerrado y dirigido a obtener el fin propuesto, en tanto se busca identificar que la persona que pueda representar una eventual amenaza de salud con base en cinco criterios. A saber, cuando (i) padezca una enfermedad (ii) de potencial epidémico (iii) definida en el Reglamento Sanitario Internacional, (iv) que constituya una amenaza para la salud pública, (v) de acuerdo con certificación o valoración expedida por la autoridad sanitaria correspondiente. Se trata de un criterio que contrasta con el del legislador de 1920 de referirse simplemente a enfermedades ‘*graves, crónicas y contagiosas*’, con los inconvenientes ya advertidos.

4.4.3. Finalmente, se suma a todo lo anterior el hecho de que los literales demandados también son desproporcionados, por cuanto dan una prelación total a los derechos de las personas que están en Colombia, desatendiendo en gran medida los derechos de las personas extranjeras pertenecientes a grupos de especial protección constitucional que tienen derecho a ser protegidos y a ser beneficiarios de acciones afirmativas; tienen derecho a no ser dejados de lado.

Los derechos de las personas extranjeras que tienen alguna de las características físicas o mentales previstas por el legislador de 1920 deben soportar una carga muy alta, cual es la negativa de autorizar el ingreso de una persona al territorio nacional, de forma total y permanente.

4.5. En conclusión, las normas acusadas por la demanda de la referencia son discriminatorias de los derechos de las personas extranjeras que puedan padecer graves enfermedades y de aquellas que tengan alguna discapacidad de carácter mental. El legislador viola el principio de igualdad cuando establece que los extranjeros no tienen permitido entrar al territorio nacional sólo por el hecho de padecer enfermedades ‘*graves, crónicas y contagiosas*’ o de considerarse que sufren de ‘*enajenación mental*’, como forma de preservar la integridad y buena salud de las demás personas en Colombia. Se trata de un medio inadecuado, innecesario y, además, desproporcionado. Esto implica una

discriminación en contra de personas que son sujetos de especial protección constitucional.

Aunque lo dicho hasta el momento sería razón suficiente para tomar una decisión de fondo, gravedad de la afectación de los derechos que supone el uso de las palabras utilizadas por la norma acusada, lleva a la Corte a hacer el análisis de la violación específica de la dignidad humana a partir del lenguaje empleado.

5. La Ley acusada afecta la dignidad humana, al utilizar expresiones que se fundan y también promueven los prejuicios tradicionalmente asociados a una determinada categoría sospechosa de discriminación

Para esta Sala el legislador desconoce la dignidad humana y el principio de dignidad humana al usar expresiones en los textos legales tales como ‘*idiotas*’, ‘*cretinos*’ o ‘*baldados*’ que son en sí mismas ofensivas y excluyentes y que además, promueven que prejuicios y visiones peyorativas de estos grupos humanos sean mantenidas y estimuladas.

5.1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “[...] *los ámbitos de protección de la dignidad humana deberán apreciarse no como contenidos abstractos de un referente natural, sino como contenidos concretos, en relación con las circunstancias en las cuales el ser humano se desarrolla ordinariamente.*”³⁴ Concretamente, la dignidad humana contempla

“[...] (en el ámbito de las condiciones materiales de existencia), la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad real de desarrollar un papel activo en la sociedad. De tal forma que no se trata sólo de un concepto de dignidad mediado por un cierto bienestar determinado de manera abstracta, sino de un concepto de dignidad que además incluya el reconocimiento de la dimensión social específica y concreta del individuo, y que por lo tanto incorpore la promoción de las condiciones que faciliten su real incardinación en la sociedad.”³⁵

³⁴ Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

³⁵ Las otras dos dimensiones que contempló la Corte en esta sentencia fueron: “De tal forma que integra la noción jurídica de dignidad humana (en el ámbito de la autonomía individual), la libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle. Libertad que implica que cada persona deberá contar con el máximo de libertad y con el mínimo de restricciones posibles, de tal forma que tanto las autoridades del Estado, como los particulares deberán abstenerse de prohibir e incluso de desestimular por cualquier medio, la posibilidad de una verdadera autodeterminación vital de las personas, bajo las condiciones sociales indispensables que permitan su cabal desarrollo. || [...] || El tercer ámbito también aparece teñido por esta nueva interpretación, es así como integra la noción jurídica de dignidad humana (en el ámbito de la intangibilidad de los bienes inmateriales de la persona concretamente su integridad física y su integridad moral), la posibilidad de que toda persona pueda mantenerse socialmente activa. De tal forma que conductas dirigidas a la exclusión social mediadas por un atentado o un desconocimiento a la dimensión física y

5.2. La jurisprudencia constitucional ha sido clara en reiterar la importancia de que el lenguaje empleado por el legislador no promueva discriminaciones, exclusiones o tratos contrarios a la dignidad humana. En especial, la Corte se pronunció acerca de expresiones de este tipo que era empleadas de notable antigüedad, como ocurre con el caso que se analiza en el presente proceso, en la sentencia C-478 de 2003, caso en el que se resolvió, entre otras cosas declarar inexecutable las expresiones “...los furiosos locos, mientras permanecieren en la locura, y en los mentecatos a...” contenida en el numeral tercero del artículo 140 del Código Civil y las expresiones “...de imbecilidad o idiotismo...” y “...o de locura furiosa...” contenida en el artículo 545 del Código Civil.. En aquella oportunidad la Corte sostuvo lo siguiente,

“Discapacidad, lenguaje jurídico y principios constitucionales.

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, numerosas disposiciones del Código Civil han sido demandadas en acción pública de inconstitucionalidad³⁶. En esencia, se ha tratado de expresiones legales anacrónicas, como aquellas de “criado”, “padres naturales” o el calificativo de “legítimos de los ascendientes y descendientes”, que riñen abiertamente con el principio de dignidad humana, consagrado en el artículo 1 del Texto Fundamental. En otros asuntos, la Corte ha declarado la exequibilidad condicionada de una expresión del mencionado Código³⁷, como por ejemplo la referente a la facultad que tienen los padres sobre los hijos para “sancionarlos moderadamente”, bajo el entendido de que quedase excluida toda forma de violencia física o moral, de conformidad con la Constitución, la

espiritual de las personas se encuentran constitucionalmente prohibidas al estar cobijadas por los predicados normativos de la dignidad humana; igualmente tanto las autoridades del Estado como los particulares están en la obligación de adelantar lo necesario para conservar la intangibilidad de estos bienes y sobre todo en la de promover políticas de inclusión social a partir de la obligación de corregir los efectos de situaciones ya consolidadas en las cuales esté comprometida la afectación a los mismos.” Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

³⁶ Ver entre muchas otras, las siguientes sentencias: C-105 de 1994 (MP. Jorge Arango Mejía), C-222 de 1994 (MP. Antonio Barrera Carbonell), C-544 de 1994 (MP. Jorge Arango Mejía), C-397 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-446 de 1995 (MP. Jorge Arango Mejía), C-591 de 1995 (MP. Jorge Arango Mejía), C-174 de 1996 (MP. Jorge Arango Mejía. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero), C-004 de 1998 (MP. Jorge Arango Mejía), C-742 de 1998 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), C-068 de 1999 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa), C-082 de 1999 (MP. Carlos Gaviria Díaz), C-112 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero. AV. Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo), C-289 de 2000 (MP. Antonio Barrera Carbonell), C-641 de 2000 (MP. Fabio Morón Díaz), C-800 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-1111 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-1440 de 2000 (MP. Antonio Barrera Carbonell), C-1492 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Cristina Pardo Schlesinger y Jairo Charry Rivas (E), C-1495 de 2000 (MP. Álvaro Tafur Galvis), C-1264 de 2000 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SV. Alejandro Martínez Caballero y Carlos Gaviria Díaz), C-007 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), C-1298 de 2001 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), C-174 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis), C-092 de 2002 (MP. Jaime Araujo Rentería) y C-379 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

³⁷ Sentencia C-371 de 1994 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del niño. De manera semejante³⁸, la Corte declaró la exequibilidad de la expresión “*robada violentamente*”, del numeral 6 del artículo 140 del Código Civil, “*siempre y cuando el término "robada violentamente" se entienda como sean raptados y, en el entendido de que, en virtud del principio de igualdad de sexos, la causal de nulidad del matrimonio y la convalidación de la misma, puede invocarse por cualquiera de los contrayentes.*”

Sobre el particular, cabe señalar que para la Corte el lenguaje legal debe ser acorde con los principios y valores que inspiran a la Constitución de 1991, ya que “*es deber de la Corte preservar el contenido axiológico humanístico que informa a nuestra norma fundamental, velando aún porque el lenguaje utilizado por el legislador no la contradiga*”³⁹. Posteriormente⁴⁰, esta Corporación consideró que “*el uso de términos jurídicos que tiendan a cosificar a la persona no es admisible*”⁴¹. Sin embargo, en algunas ocasiones, el juez constitucional, aplicando el principio de hermenéutica constitucional de conservación del derecho⁴², que exige que el tribunal constitucional preserve al máximo la ley, en defensa del principio democrático, ha considerado que si una disposición admite varias interpretaciones, una de las cuales se ajusta al Texto Fundamental, debe dejar la norma en el ordenamiento jurídico y retirar la lectura inconstitucional. || El presente asunto se inscribe, por lo tanto, en esta línea de debates constitucionales en torno a la conformidad de ciertas expresiones arcaicas del Código Civil con la Carta Política de 1991, con el ingrediente que en este caso aquéllas no sólo guardan relación con un determinado contexto histórico o incluso con los prejuicios sociales de una época, sino que presentan además una íntima relación con el estado y los avances de las ciencias de la salud y los debates sobre el alcance de la terminología técnica que le es propia. || [...] ||

El Código Civil [...] continúa empleando términos “que en su momento constituyeron o formaron parte de la nosología

³⁸ Sentencia C-007 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

³⁹ Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴⁰ Sentencia C-320 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴¹ Sentencia C-320 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴² Al respecto, ver las sentencias C-600A de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero. SV. José Gregorio Hernández Galindo), C-070 de 1996 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SPV. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo), C-499 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SPV. Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara), C-559 de 1999 (MP. Alejandro Martínez Caballero. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa) y C-843 de 1999 (MP. Alejandro Martínez caballero. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa), entre otras.

médica y psiquiátrica de esa época”, como lo comenta el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en su concepto rendido ante esta Corporación⁴³. De hecho, en alguna oportunidad, el legislador colombiano reemplazó una de estas expresiones por otra más contemporánea. Se trató del artículo 53 del Decreto 2820 de 1974 “Por el cual se otorgan iguales derechos y obligaciones a las mujeres y a los varones”, cuando fue sustituida la expresión “*niño demente*” por aquella “*cuando el hijo sufra de incapacidad mental grave permanente*”.⁴⁴

El problema jurídico consiste entonces en determinar si la permanencia en la legislación civil de expresiones que si bien en su momento correspondieron a los términos técnicos empleados por los estudiosos de las ciencias de la salud, en la actualidad puede ser considerados como peyorativos u ofensivos, y por ende, contrarios al principio de dignidad humana, y en consecuencia, deberían ser expulsados del ordenamiento jurídico colombiano, siempre y cuando la disposición respectiva no pierda sentido, y se preserven otros principios constitucionales, en especial la igualdad, para no caer en un estado de desprotección legal de los incapaces, igualmente contrario a la Constitución. En efecto, si la norma legal emplea términos científicos revaluados, pero éstos hacen parte de una institución civil encaminada a asegurar una igualdad de trato a los incapaces, el juez constitucional debe acudir al principio constitucional de conservación del derecho, examinando la posibilidad de expulsión de los términos que resulten discriminatorios sin afectar el derecho a la igualdad o el sentido de la disposición correspondiente.

En efecto, en lo que concierne al principio de igualdad, las personas que padezcan alguna variedad de discapacidad gozan, sin discriminación alguna, de los mismos derechos y garantías que los demás colombianos. La Constitución, en su artículo 13, dispone además una protección reforzada a favor de los discapacitados en el sentido de que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para lograr condiciones de igualdad real y efectiva para estas personas. En su artículo 47 se le estableció como obligación al Estado adelantar una política de prevención, rehabilitación e integración social de los disminuidos físicos,

⁴³ Folio 167 del cuaderno principal.

⁴⁴ El artículo 546 del Código Civil disponía “Cuando el *niño demente* haya llegado a la pubertad, podrá el padre de familia seguir cuidando de su persona y bienes hasta la mayor edad; llegada la cual, deberá precisamente provocar el juicio de interdicción”. El actual artículo del Código Civil reza “Cuando el hijo sufra de *incapacidad mental grave permanente*, deberán sus padres o uno de ellos, promover el proceso de interdicción, un año antes de cumplir aquel la mayor edad, para que la curaduría produzca efectos a partir de ésta, y seguir cuidando del hijo aun después de designado curador”.

sensoriales y síquicos; y los artículos 54 y 68 constitucionales apuntan a que el Estado le garantice a este grupo de personas acceso al trabajo y a la educación.

De tal suerte, que de conformidad con la Constitución el compromiso que tiene el Estado para con las personas discapacitadas es doble: por una parte, abstenerse de adoptar o ejecutar cualquier medida administrativa o legislativa que lesione el principio de igualdad de trato; por otra, con el fin de garantizar una igualdad de oportunidades, remover todos los obstáculos que en los ámbitos normativo, económico y social configuren efectivas desigualdades de hecho que se opongan al pleno disfrute de los derechos de estas personas, y en tal sentido, impulsar acciones positivas.”

Estas protecciones frente al lenguaje legislativo cuando tenga carácter discriminatorio, ha sido reiterada por la jurisprudencia.⁴⁵

5.3. En el presente caso la Sala concluye que es evidente que las expresiones utilizadas por los literales a) y b) del artículo 7° de la Ley 48 de 1920 responden a usos del lenguaje que en la actualidad son considerados ofensivos y contrarios a la dignidad de personas que, por su situación, tienen derecho constitucional a que el Estado y la sociedad vele por su protección.

5.3. Ahora bien, el hecho de que las normas posteriores que se han expedido sobre las condiciones de inmigración de los extranjeros no usen las expresiones indignantes del artículo 7° de la Ley 48 de 1920, porque se entiende que hoy en día se trata de expresiones inaceptables, de ninguna manera justifica la permanencia de tales disposiciones en el ordenamiento jurídico colombiano. El estar en desuso no implica que la norma no siga existiendo y pueda ser utilizada eventualmente, pero, sobre todo, no significa que los efectos simbólicos no se sigan produciendo, como ya fue dicho.

5.4. Adicionalmente irrespetar la dignidad y la igualdad de las personas extranjeras genera un claro riesgo de discriminación y trato indigno para personas colombianas en el extranjero, en virtud del trato recíproco en las relaciones internacionales. Por el contrario, proteger los principios de igualdad

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-253 de 2013 (MP. Mauricio González Cuervo; AV. María Victoria Calle Correa, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva). En esta decisión la Corte sostuvo, entre otras cosas: “[...] que no desconoce la Constitución, el haber incluido la expresión “comunidades negras” en las normas acusadas porque: (i) el contexto en el que se emplea la citada expresión no es excluyente ni pretende invisibilizar o denigrar a los afrocolombianos, sino por el contrario regular mecanismos de integración y acciones afirmativas; (ii) se trata de una expresión que el Legislador extrae de la propia Constitución y específicamente del artículo 55 transitorio; (iii) la expresión -“comunidades negras”- ha sido apropiada por muchos movimientos y numerosas organizaciones de afrocolombianos como un concepto autodenominatorio y autoidentificador”. También la sentencia C-458 de 2015 (MP. Gloria Stella Ortiz delgado. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

y dignidad humana promueve su respeto para todas las personas en el mundo actual, independientemente de cuál sea su nacionalidad y del lugar en el cuál se encuentre.

5.5. Por tanto, para esta Sala el legislador viola el principio de la dignidad humana al usar expresiones tales como ‘*idiotas*’, ‘*cretinos*’ o ‘*baldados*’ que son en sí mismas ofensivas y excluyentes y por promover que prejuicios y visiones peyorativas sean mantenidas y estimuladas. Por ser contrarios al orden constitucional vigente, la Sala Plena declarará inexecutable los literales acusados de forma completa.

6. Conclusión

En conclusión, la Sala Plena de la Corte Constitucional, siguiendo su jurisprudencia, considera que el legislador vulnera el derecho de igualdad cuando establece que los extranjeros no tienen permitido ingresar al territorio colombiano, sólo por el hecho de padecer enfermedades “*graves, crónicas y contagiosas*” o de considerarse que sufren “*enajenación mental*”, por cuanto ello implica una discriminación en contra de personas que son sujetos de especial protección constitucional. Asimismo, considera que el legislador viola el principio de dignidad humana al usar expresiones tales como ‘*idiotas*’, ‘*cretinos*’ o ‘*baldados*’ que son en sí mismas ofensivas, excluyentes y discriminatorias.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLES** los literales a) y b) del artículo 7° de la Ley 48 de 1920.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General