www.legismovil.com 001

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

SENTENCIA No. C-935 /2013

Referencia: Expediente No. D-9669

Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 10, literal d (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 1145 de 2007 "Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., once (11) de diciembre de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Susan Simoneth Suárez Gutiérrez, Oscar Enrique Ortiz González y Mateo Gómez Vásquez solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad de una de las expresiones normativas

www.legismovil.com 002

contenidas en los artículos 10, literal d (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 1145 de 2007 "Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones". Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las normas demandadas, publicadas en el Diario Oficial No. 46.685 de 10 de julio de 2007 y se subrayan los apartes acusados.

"Ley 1145 DE 2007
(julio 10)

Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 10. *El CND estará conformado por:*
a) Un delegado del Presidente de la República designado por este para tal efecto y quien lo presidirá;
b) Los Ministros o sus delegados de nivel directivo de:
-- De la Protección Social.
-- Educación Nacional.
-- Hacienda y Crédito Público.
-- Comunicaciones.
-- Transportes.
-- Defensa Nacional.
-- Los demás Ministros y Directivos de Entidades Nacionales o sus delegados;
c) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su representante de rango directivo;
d) Seis (6) representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad, los cuales tendrán la siguiente composición:
-- Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad física.

www.legismovil.com 003

-- Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad visual.
-- Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad auditiva.
-- Un representante de organizaciones de padres de familia de personas con discapacidad cognitiva.
-- Un representante de organizaciones de personas con discapacidad mental.
-- Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad múltiple;
e) Un representante de personas jurídicas cuya capacidad de actuación gire en torno a la atención de las personas con discapacidad;
f) Un representante de la Federación de Departamentos;
g) Un representante de la Federación de Municipios;
h) Un representante de las Instituciones Académicas de nivel superior.

PARÁGRAFO 1o. Los Consejeros indicados en los literales d) y e) serán seleccionados por el Ministerio de la Protección Social o del ente que haga sus veces, a propuesta de la organización de sociedad civil de la discapacidad de representación nacional que los agrupe y de las entidades prestadoras de servicio, legalmente constituidas. Su período será de cuatro (4) años y podrán ser nuevamente elegidos por una sola vez. En caso de renuncia o de ausencia a cuatro (4) reuniones consecutivas sin justificación de alguno de ellos, el procedimiento para nombrar su reemplazo, será el mismo, por el periodo restante.

PARÁGRAFO 2o. Los representantes de las organizaciones de personas con discapacidad física, visual, auditiva y mental serán personas con discapacidad del sector al que representan. En el caso del representante de las organizaciones de padres de familia de personas con discapacidad cognitiva, estos deberán tener por lo menos un hijo o un familiar dentro del cuarto grado de consaguinidad, segundo de afinidad o primero civil con discapacidad.

www.legismovil.com 004

*PARÁGRAFO 3o. (Transitorio) Defínase un período de transición máximo de cuatro (4) años a partir de la vigencia de la presente ley para que la sociedad civil de la discapacidad se organice y presente sus candidatos al **CND** al Gobierno Nacional según lo establecido en el presente artículo.*

PARÁGRAFO 4o. El Ministerio de la Protección Social reglamentará y convocará en el término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley la elección de los nuevos integrantes del CND., teniendo en cuenta lo establecido en este artículo.

*PARÁGRAFO 5o. El **CND** se reunirá, por lo menos, una vez cada dos (2) meses, y podrá ser convocado en cualquier tiempo a solicitud de la cuarta parte de sus Consejeros.*

*PARÁGRAFO 6o. El **CND**, podrá convocar a los directivos de los entes públicos o privados del orden nacional que considere pertinente a sus deliberaciones.*

*PARÁGRAFO 7o. La asistencia a las reuniones del **CND** y de los Grupos de Enlace Sectorial, **GES**, por parte de los representantes de las organizaciones públicas del nivel nacional serán de carácter obligatorio, y su incumplimiento será causal de mala conducta.*

***ARTÍCULO 16.** Los CDD, CMD o CLD, estarán conformados como mínimo por:*
-- El Gobernador o Alcalde respectivo o su representante de rango directivo, quien lo presidirá.
-- El Secretario de Salud o su representante de rango directivo.
-- El Secretario de Educación o su representante de rango directivo;
-- El Secretario de Tránsito y Transporte o su representante de rango directivo.

www.legismovil.com 005

-- El Secretario de Desarrollo Social o su representante de rango directivo.

-- El Secretario o Jefe de Planeación o su representante de rango directivo.

-- Cinco (5) representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad, los cuales tendrán la siguiente composición:

-- Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad física.

-- Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad visual.

-- Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad auditiva.

-- Un representante de las organizaciones de padres de familia de personas con discapacidad mental y/o cognitiva.

-- Un representante, de las organizaciones de personas con discapacidad múltiple.

-- Un representante de las personas jurídicas cuya capacidad de actuación gire en torno a la atención de las personas con discapacidad del correspondiente ente territorial.

PARÁGRAFO 1o. Los cinco (5) representantes de las organizaciones de las personas con discapacidad de los departamentos y distritos, serán elegidos por las personas con y en situación de discapacidad que integren los comités municipales o locales de la respectiva división territorial.

PARÁGRAFO 2o. Un (1) miembro representativo de las personas con y en situación de discapacidad del correspondiente Comité de discapacidad de cada ente departamental, distrital, municipal o local, harán parte de los respectivos Consejos Territoriales de Política Social, CTPS, para articular la Política Pública de Discapacidad, la cual deberá estar en concordancia y armonía con los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y Local.

3

www.legismovil.com 006

PARÁGRAFO 3o. Las entidades departamentales, distritales, municipales y locales dispondrán de una instancia permanente responsable de la política de discapacidad y la cual ejercerá la secretaria técnica del correspondiente Comité.

PARÁGRAFO 4o. Las autoridades del orden departamental, distrital, municipal y local dispondrán de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para la conformación de los Comités creados por este artículo.
PARÁGRAFO 5o. El CND a través de su secretaría técnica reglamentará dentro de un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, la mecánica de elección y el funcionamiento de los comités territoriales de discapacidad creados en los artículos 14 y 15 de este capítulo.

III. LA DEMANDA

Los ciudadanos Susan Simoneth Suárez Gutiérrez, Oscar Enrique Ortiz González y Mateo Gómez Vásquez presentaron acción de inconstitucionalidad contra los artículos 10, literal d (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 1145 de 2007 "*Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones*", por considerar que se incurrió en una violación al principio de igualdad por omisión legislativa relativa (art. 13, CP).

La demanda fue inicialmente inadmitida mediante auto del 17 de junio de 2013 y luego de presentado el escrito de corrección, admitida por auto del 8 de julio de 2013. Los fundamentos para solicitar la inconstitucionalidad son:

1- El Sistema Nacional de Discapacidad del cual hacen parte el Consejo Nacional y los Comités Distritales y Municipales de Discapacidad, es un mecanismo de articulación para la integración de las personas con discapacidad encaminado a lograr su efectiva inserción en procesos organizativos y de participación en los cuales puedan relacionarse con distintas entidades públicas del orden nacional o territorial y la sociedad civil para la realización de sus derechos constitucionales y legales.

www.legismovil.com 007

2- Los artículos 10, literal d (parcial) y 16 de la Ley 1145 de 2007, que establecen la participación en el Consejo Nacional y en los Comités Distrital y Municipal de Discapacidad de representantes de la población con esta condición según el tipo de discapacidad, no incluyeron a la población sordociega que conforma un grupo autónomo con una condición de discapacidad singular y diferente a las que tienen representación en los mencionados Consejos.

Esta omisión del legislador constituye un trato discriminatorio hacia la población sordociega que viola el principio de igualdad pues a diferencia de quienes tienen otras discapacidades, las personas que padecen esta discapacidad no tienen participación en el Consejo Nacional y en los Comités Distrital y Municipal de Discapacidad.

3- Se vulnera el derecho de participación de la población con sordoceguera porque no pueden intervenir en los mencionados espacios de interlocución para la defensa de sus derechos e intereses.

4- La omisión legislativa que afecta las disposiciones acusadas desconoce el derecho a la previsión, rehabilitación e integración social para las personas sordociegas, a las que no se les permite intervenir en adopción de las decisiones del Sistema Nacional de Discapacidad referidas a esos temas y tampoco pueden ser parte del proceso de integración social mediante la participación en los referidos organismos.

IV. INTERVENCIONES

4.1 Ministerio de Salud y Protección Social

La representante del Ministerio de Salud y Protección Social solicita se desestime la pretensión ciudadana de inexequibilidad por cuanto todas las personas con capacidades diferentes hacen parte del Sistema Nacional de Discapacidad, incluida la sordoceguera que hace parte de la representación de la discapacidad múltiple por lo cual no existe la omisión legislativa formulada en la demanda de control de constitucionalidad.

www.legismovil.com 008

Indica que de acuerdo con la definición de sordoseguera contenida en el artículo 1° de la Ley 982 de 2005, es una limitación única que se caracteriza por tener unas particularidades especiales que se tienen en cuenta al momento de definir los programas, planes y proyectos de inclusión. La sordoceguera es considerada por la doctrina como una discapacidad múltiple dado que quien tiene una disminución sensorial encuentra limitado el universo de la percepción y los elementos de socialización.

Señala que en la convocatoria efectuada en febrero de 2010 para la selección de los representantes de organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad al CND, se tuvo en cuenta la participación de la población con sordoceguera, lo cual permitió que una persona con ésta discapacidad represente a las organizaciones con discapacidades múltiples, de tal manera que la participación de la población sordociega es real y efectiva en el máximo consejo del nivel asesor y consultor del sector de la discapacidad.

4.2 Instituto Nacional para Sordos INSOR

El Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Nacional para Sordos – INSOR-, entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, indica que se debe recurrir para efectos del concepto solicitado al Consejo nacional de Discapacidad, pues el Instituto brinda procesos de investigación, asesoría o asistencia técnica a la población sordo ciega en relación con la deficiencia auditiva, pero no por ello INSOR direcciona sus funciones a la atención de este grupo poblacional.

4.3 Asociación Colombiana de Sordociegos – SURCOE

La representante legal de la Asociación SURCOE, intervino en el proceso de la referencia para coadyuvar la solicitud de inconstitucionalidad de los artículos 10 y 16 de la Ley 1145 de 2007, en lo acusado, por las siguientes razones:

a- La sordoceguera es una discapacidad única y no puede considerarse como la suma de dos, por las limitaciones que genera en comunicación,

www.legismovil.com 009

acceso a la información, orientación y movilidad, e impone la necesidad de utilizar el sentido del tacto para recibir información y comunicarse con el medio y con los demás. De lo anterior "se deriva la necesidad de estrategias y técnicas específicas, tanto para educar a los niños con sordoceguera, como para facilitar la adaptación (habilitación y rehabilitación) a su nueva situación de los adultos que han quedado sordociegos"

b- El grupo de personas sordociegas es diverso y complejo por las variables que determinan las distintas características individuales motivadas por particularidades como el tipo y grado de pérdida sensorial, y el momento de la vida y orden en que aparece cada uno de los déficit. Del mismo modo necesitan múltiples servicios: comunicación, educación, habilitación, rehabilitación, tratamiento psicológico, medios técnicos y tecnológicos, adaptación y actualización formativa y educativa, formación pre-vocacional. Vocacional y empleo, servicios de apoyo – mediadores y guías – intérpretes, alternativas de residencia, ocio y tiempo libre, atención a familias, asesoramiento jurídico, prestaciones económicas y servicios de guía-intérprete.

c- La violación del derecho a la igualdad de las personas con discapacidad se genera porque la medida restringe sus derechos y oportunidades sin justificación objetiva y razonable. "De tal manera que por tratarse de un escenario de paridad donde la situación equivalente que se debe provocar es la de las discapacidades reconocidas a través de la estructuración del SDA con la población sordociega, es factible señalar que existe un quebrantamiento del orden constitucional, en cuanto al derechos a la igualdad, regido por los anteriores parámetros que denotan un trato discriminatorio inconstitucional en detrimento de los derechos y garantía de la población sordociega."

d- Las normas demandadas vulneran el derecho de participación por la imposibilidad que tiene la población sordociega de garantizar un lugar en el Sistema Nacional de Discapacidad, pues quedaría condicionada a que el grupo de ciegos, sordos o con discapacidad múltiple tengan a bien elegir a una persona sordociega; y en segundo lugar, por el condicionamiento que tienen las personas con discapacidad múltiple para acceder al mismo sistema, pues si su representante es una persona

www.legismovil.com 010

sordociega, les resta posibilidades de representación en el Sistema Nacional de Discapacidad.

4.4. Intervención ciudadana

El señor Dean Lermen González coadyuva la demanda de inexequibilidad de los artículos 10 literal d y 16 de la Ley 1145 de 2007 al considerar que son muchas las razones para considerar la sordoceguera como una discapacidad única que no puede confundirse ni subsumirse en la discapacidad múltiple. El derecho a participar en la formulación de políticas públicas y la construcción de normas que den respuesta a sus necesidades particulares es muy importante porque les permite demandar efectivamente las medidas de equidad y equiparación que les garanticen su plena inclusión social y política, por lo cual las disposiciones que lo impiden son inconstitucionales.

La Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad adoptada mediante la Ley 1346 de 2009 establece la discapacidad cono un componente de la diversidad humana y en el artículo 24 hace mención expresa a la sordoceguera para efectos del derecho a la educación, reconociendo la especificidad de sus diferencias. Se refuerza así la calificación de la sordoceguera como una discapacidad única que prevé la Ley 982 de 2005 y corrobora la inexequibilidad de las normas demandadas.

4.5 Instituto Nacional para Ciegos INCI

El director del Instituto Nacional para Ciegos, estima que la población sordociega debe tener una representación particular y diferente a la de personas con multimpedimento, pues aunque es considerada una discapacidad múltiple que implica una limitación en los sentidos de la distancia – visión y audición- que desencadena problemas de desarrollo, aprendizaje, comunicación, acceso a la información y movilidad, por lo que los sordociegos necesitan servicios, personal y métodos de comunicación especializados y diversos de los dirigidos s la población con discapacidad visual o auditiva.

www.legismovil.com 011

4.6 Universidad Popular del Cesar

En su intervención, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Popular del Cesar solicita la constitucionalidad condicionada de los artículos 10 literal d y 16 de la Ley 1145 de 2007 , en el sentido que se entienda que también ha de conformar el Consejo Nacional de Discapacidad un representante de las organizaciones de personas con discapacidad visual – auditiva (sordociegos), e igualmente sean representados por una persona en los comités distrital, municipal y local de discapacidad.

Esta solicitud se fundamenta en que la sordoceguera es una discapacidad única, de características independientes y necesidades particulares, pues va más allá de la suma de dos o más incapacidades (sic), por lo cual no puede equipararse a una discapacidad múltiple que se caracteriza por la presencia de distintas discapacidades en diferentes grados y combinaciones: discapacidad intelectual, auditiva, motora, visual, autismo, parálisis cerebral, algunos síndromes específicos, epilepsia, hidrocefálea, escoliosis y problemas de comportamiento.

La exclusión de los sordociegos de las categorías de discapacidades que conforman el Consejo Nacional de Discapacidad y los Comités distrital, municipal y local de discapacidad, vulnera el derecho a la igualdad por omisión legislativa relativa pues el legislador negó representación a las personas con sordoceguera, que es una discapacidad reconocida como única por el ordenamiento nacional y por ello debe reconocérsele un lugar en los mencionados espacios de interlocución. No existe, indica el interviniente, justificación razonable para su exclusión y el trato diferencial dado a este grupo de discapacitados.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242.2 y 278 del texto constitucional, el Procurador General de la Nación, el 23 de agosto de 2013, presentó concepto número 5623, en el cual solicitó a la Corte declarar exequibles los apartes acusados de los artículos 10 y 16 de la Ley 1145 de 2007 y exhortar al Congreso de la República para que

www.legismovil.com 012

regule la composición del Consejo Nacional de Discapacidad CND, de los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad, CDD, y de los Comités Municipales y Locales de Discapacidad, CMD o CLD, incluyendo al menos un representante de las organizaciones de personas con sordoceguera, al considerar que se configura una omisión legislativa relativa, que por comprometer la composición del Consejo Nacional de Discapacidad y los Comités Distritales y Municipales de Discapacidad, debe ser subsanada por el legislador, en virtud del principio democrático.

El Señor Procurador General de la Nación indicó en su concepto:

> "Las normas acusadas en esta oportunidad excluyen de sus consecuencias jurídicas un caso que debía estar contenido en ellas, como es la representación de los sordociegos; ... Tal como se mencionó anteriormente, no existe razón que justifique el tratamiento diferente a este grupo de personas, cuyos integrantes tienen derecho, al igual que los demás discapacitados, a ser representados en el Sistema Nacional de Discapacidad, pues la sordoceguera es una discapacidad única; ... La falta de representación de los sordociegos causa una desigualdad negativa frente a los demás discapacitados, pues en consideración a la especialidad de sus limitaciones es preciso adoptar frente a ellos acciones afirmativas; ... "*la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador*", tales como proteger especialmente a aquellas personas que por su condición física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13 C.P.) y hacer posible el ejercicio del derecho a participar en las decisiones que los afectan (arts. 1 y 2 C.P.).
>
> No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha manifestado (sentencia C- 1053 de 2012) que en virtud del principio democrático esa Corporación no es competente para definir la composición específica de organismos tales como el Consejo Nacional de Discapacidad, de los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad, CDD, y de los Comités Municipales y Locales de Discapacidad, CMD o CLD, indicando así mismo, que adoptar una decisión sobre el número de miembros que representen

www.legismovil.com 013

a los sordociegos podría tener consecuencias complejas en el funcionamiento de los mismos, pues si se agregan miembros podrían afectarse las mayorías determinadas por el legislador, razón por la cual tal aspecto debe ser decidido por el Congreso de la República.

En este sentido, esa Corporación ha reconocido que en casos como el que se estudia el exhorto permite respetar la facultad de configuración del Congreso y garantizar los derechos de los asociados"

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La competencia y el objeto del control

La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 10, literal d (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 1145 de 2007 "*Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones*"

2. Planteamiento del caso y Problema jurídico

Mediante acción de control de constitucionalidad los ciudadanos Susan Simoneth Suárez Gutiérrez, Oscar Enrique Ortiz González y Mateo Gómez Vásquez solicitan a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de los artículos 10, literal d (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 1145 de 2007, porque no previeron la participación de un representante de la población con sordoceguera en el Consejo Nacional y en los Comités Distrital y Municipal de Discapacidad, omisión que a juicio de los demandantes constituye un trato discriminatorio a las personas sordociegas que restringe su derecho de participación en los mencionados espacios de interlocución para la defensa de sus derechos e intereses.

www.legismovil.com 014

Frente a tales cuestionamientos el Ministerio de Salud y Protección Social intervino para solicitar se desestimen los cargos, al considerar que no existe una omisión legislativa pues la población sordociega puede intervenir en los mencionados espacios de interlocución en representación de las personas con discapacidad múltiple.

La Asociación Colombiana de Sordociegos – SURCOE, el Instituto Nacional para Ciegos INCI, la Universidad Popular del Cesar y el ciudadano interviniente consideran que en los artículos 10 y 16 de la Ley 1145 de 2007, el legislador incurrió en una omisión relativa pues estableció la participación de representantes de organizaciones de personas con distintas discapacidades, pero no se incluyó a las organizaciones de personas sordociegas aunque de acuerdo al artículo 1° de la Ley 982 de 2005, la sordoceguera es una limitación singular que no puede confundirse ni subsumirse en la discapacidad múltiple porque tiene unas particularidades y necesidades de comunicación, acceso a la información, orientación y movilidad especiales y diferentes a las de las personas con limitaciones auditivas o visuales. Estos intervinientes igualmente coinciden en afirmar que esta exclusión de los órganos que integran el Sistema Nacional de Discapacidad vulnera el derecho de participación pues impide a la población sordociega tener un lugar en ellos.

Por su parte el Procurador General de la Nación, solicita a la Corte declarar exequibles los apartes acusados de los artículos 10 y 16 de la Ley 1145 de 2007 y exhortar al Congreso de la República para que regule la composición del Consejo Nacional de Discapacidad CND, de los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad, CDD, y de los Comités Municipales y Locales de Discapacidad, CMD o CLD, incluyendo al menos un representante de las organizaciones de personas con sordoceguera, al considerar que si bien existe una omisión legislativa relativa porque el legislador al consagrar la representatividad de las organizaciones de personas con discapacidad en tales cuerpos colegiados no incluyó a la población sordociega, como la omisión compromete la composición del Consejo Nacional de Discapacidad y los Comités territoriales de Discapacidad, debe ser subsanada por el legislador, en virtud del principio democrático, conforme al criterio adoptado en la sentencia C-1053 de 2012.

www.legismovil.com 015

Problema Jurídico

En atención a los cargos formulados en el escrito de la demanda, esta Sala Plena debe resolver si los artículos 10, literal d (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 1145 de 2007, que determinan la conformación del Consejo Nacional de Discapacidad y de los Comités Distritales, Municipales y Locales de Discapacidad con representantes de organizaciones de personas con discapacidad física, visual, auditiva, mental, cognitiva y múltiple, vulneran el principio de igualdad y el derecho de participación de la población sordociega, por no incluir un representante de personas con esta discapacidad en la conformación de los mencionados órganos del Sistema Nacional de Discapacidad.

Con el propósito de realizar el estudio respectivo la Corte se referirá a los siguientes temas: (i) Marco constitucional de protección a la población con discapacidad; (ii) Desarrollo legislativo de medidas a favor de la población con discapacidad; (iii) La Sordoceguera como discapacidad única y diferente de la discapacidad auditiva y de la discapacidad visual; (iv) Elementos para la configuración de omisión legislativa relativa; y (v) análisis concreto de los cargos.

3. Marco constitucional de protección a la población con discapacidad. Protección constitucional reforzada.

Un aspecto esencial derivado de la adopción de un modelo de Estado Social de Derecho en la Constitución Política de 1991, es el propósito de asegurar condiciones de igualdad material entre los habitantes del territorio nacional, como se anticipa en el preámbulo de la Constitución.[1]

El principio de igualdad se fundamenta en la dignidad humana, en reconocimiento de la diversidad entre los integrantes de la nación, el cual

[1] "El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA"

www.legismovil.com 016

impone dar igual trato, derechos y oportunidades a quienes se encuentran en las mismas condiciones, y brindar un tratamiento disímil a quienes no lo están.

El artículo 13 de la Constitución recoge este aspecto del derecho a la igualdad, e igualmente reconociendo la existencia de grupos históricamente marginados o discriminados, con el fin de superar esta situación y procurar el bienestar del ser humano que es el eje central de la actividad estatal en un Estado Social, consagra la obligación de adoptar acciones afirmativas a favor de éstos grupos en aras de que la igualdad sea real y efectiva[2].

En garantía del derecho fundamental a la igualdad la norma constitucional también contempla una correlativa obligación para el Estado que consiste en brindar especial protección a quienes por sus condiciones físicas, mentales o económicas se encuentran en situación de debilidad manifiesta o vulnerabilidad.

Dispone el artículo 13 de la Constitución:

> *ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*
>
> *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*
>
> *El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

2

www.legismovil.com 017

Dentro de este grupo de destinatarios de medidas especiales de protección se encuentran las personas con discapacidad, quienes conforme al artículo 47 de la Constitución Política, tienen derecho a que el Estado adelante una política de previsión, rehabilitación e integración social en su favor, y a que se les preste la atención especializada que requieran[3], en atención a la situación de vulnerabilidad generada por barreras y condiciones inadecuadas en el entorno y la existencia de prácticas discriminatorias contra éste grupo poblacional que ha logrado hacerse visible y ser reconocido desde su diferencia con mayor énfasis a partir de la Constitución Política de 1991, en virtud del carácter vinculante y trasversal del respeto por la dignidad humana[4].

Para cumplir con este deber constitucional se requiere el desarrollo de políticas públicas que den cuenta de su atención diferencial y se enfoquen en brindar las condiciones para el goce efectivo e integral de sus derechos y la defensa de sus intereses, eliminando barreras que impidan la integración de las personas con discapacidad[5].

Se habla entonces de adoptar medidas que se ajusten al modelo social de discapacidad, "[e]*l modelo social inspirado en tales ideas, sugiere tres conclusiones importantes: (i) que la discapacidad no es "de la persona", sino el resultado de su exclusión en la participación social; (ii) que la exclusión no es inevitable como se piensa, al punto en que es posible imaginar una sociedad que ha solucionado el problema de la integración social en su conjunto, y (iii) que es correcto reconstruir el concepto de personas con discapacidad, como una categoría social de personas que han sido excluidas de los estándares tradicionales de la sociedad y no simplemente como un concepto que identifica a personas que han padecido circunstancias personales de limitación. || La superación de la discapacidad desde este análisis, sugiere una intervención social que*

---

[3] ARTICULO 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

[4] Ver. Evaluación de las Políticas Públicas para las personas con Discapacidad desde la perspectiva del Derecho a la Salud, 2011, Defensoría del Pueblo.

[5] En la sentencia T-429/92, al referirse a la necesidad de integrar a los niños y niñas con discapacidad a la educación regular, la Corte expresó que dichos mandatos de integración *"...deben ser tenidos en cuenta cuando se elaboren programas educativos que conlleven los efectos nocivos de la separación o aislamiento de las niños de aquellas experiencias educativas propias del mundo de la "normalidad". No puede negarse que la educación especial responde a veces a las mejores intenciones y propósitos de ayudar eficazmente a los niños a superar sus dificultades. Pero la separación o aislamiento pueden engendrar sentimientos de inferioridad, con todas sus previsibles secuelas negativas."*

9

www.legismovil.com 018

exige hacer las modificaciones ambientales que sean necesarias, para asegurar la participación plena de las personas con esta condición en las estructuras regulares del entramado colectivo. De ahí que para quienes se identifican con esta concepción de la discapacidad, el problema termine siendo de actitud, y por lo tanto su atención requiera de la introducción de cambios colectivos que permitan la integración de estas personas || La discapacidad, analizada desde la perspectiva social de no pertenecer ambientalmente al modelo humano antropométrico, mental y funcionalmente "perfecto", permite en materia de accesibilidad, que personas con deficiencias permanentes, - sean mentales, físicas o sensoriales -, conjuntamente con las personas afectadas por circunstancias discapacitantes, como pueden ser las personas de la tercera edad, niños pequeños, personas embarazadas, etc., puedan ser protegidas a través de las disposiciones que sean pertinentes en materia de discapacidad y que tengan en cuenta sus específicas necesidades de integración."[6]

De igual forma, los artículos 54 y 68 de la Constitución establecen normas encaminadas a garantizar a las personas con discapacidad el acceso al trabajo y a la educación[7].

A partir de las disposiciones constitucionales en cita, la Corte Constitucional en la sentencia C-478 de 2003, al referirse a los deberes asignados al Estado para garantizar la efectividad del derecho a la igualdad a la población con discapacidad, indicó:

> *"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*

---

[6] Sentencia T-1258 de 2008, M.P. Dr.

[7] ARTICULO 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

ARTICULO 68. (...)

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.

www.legismovil.com 019

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."[8]

En el mismo sentido, en la sentencia C-606 de 2012, la Corte precisó:

"las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección por parte del Estado y de la sociedad en general, por lo que, tanto instituciones como individuos deben facilitar de una forma activa el ejercicio de los derechos de este sector de la población. ... Por ende las personas en situación de discapacidad deben ser tuteladas en primer lugar (i) mediante la prohibición de medidas negativas o restrictivas que constituyan obstáculos o barreras para hacer efectivos sus derechos; y en segundo término (ii) mediante medidas de acción positiva o acciones afirmativas de tipo legislativo, administrativo o de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos de dicho colectivo de personas. En este último caso dichas medidas no deben ser entendidas como una forma de discriminación, sino como una preferencia que tiene como fin promover la integración social o el desarrollo individual de las personas en situación de discapacidad para su integración efectiva en la sociedad."[9]

Este deber de protección también encuentra fundamento en los compromisos del Estado frente a la población con discapacidad, asumidos a través de distintos instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución[10].

---

[8] M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández

[9] Criterio que reitera lo que ha expuesto la Cote Constitucional, entre otras sentencias, en la T-288/95, T-378/97 y l C-401 de 2003.

[10] Establece el artículo 93 de la Constitución que: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia."

www.legismovil.com 020

En primer lugar, la Convención Americana de Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y adoptada en el derecho interno mediante la Ley 16 de 1972, establece como principio general la igualdad material en el artículo 24.

Dentro de ellos igualmente cabe destacar la *Convención Interamericana Para La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra Las Personas Con Discapacidad,* aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en ciudad de Guatemala el 6 de julio de 1999, e incorporada al derecho interno mediante la Ley 762 de 2002[11], tiene como objetivo central contribuir a la eliminación de la discriminación[12] contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración.

Para efectos de resolver el problema jurídico que se debate en esta oportunidad, cabe resaltar que de acuerdo con el artículo 2:

> *"b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad,* ***siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia.*** *.."(negrillas fuera del texto)*

Así mismo, unos de los compromisos asumidos por el Estado mediante la adopción de este instrumento internacional es el consagrado en el Artículo V, el cual indica que:

> *"1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de*

[11] Declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-401 de 2003

[12] "discriminación contra las personas con discapacidad" es "*toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimienta, goce a ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales." (artícula 2)*

www.legismovil.com 021

personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención.

2. Los Estados parte crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad."

En relación con este deber de promover la participación y efectiva intervención de las personas con discapacidad en las organizaciones que los representan, la Corte Constitucional en la sentencia C-401 de 2003, expresó:

"El artículo quinto de la Convención establece que los Estados promoverán, en la medida en que sea compatible con las respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad. organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la Convención.

El segundo inciso compromete a los Estados parte a crear canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.

Dichas previsiones resultan en todo compatibles con el ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que se encuentran acordes con los principios democráticos y

www.legismovil.com 022

participativos que lo gobiernan y en especial, concuerdan con el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. (art. 2 C.P.)

Cabe precisar que la norma no impone una determinada forma de participación ni establece cuotas, ni fija consecuencias específicas por la ausencia de representantes de las organizaciones especializadas en el tema o de personas con discapacidad en las instancias a que ella alude."

De otra parte, la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 31 de Diciembre de 2006 e incorporada al derecho interno mediante la Ley 1346 de 2009[13], establece que:

ARTÍCULO 5o. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella, y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

[13] Declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C- 293 de 2010

www.legismovil.com 023

Y sobre la participación indica:

> *ARTÍCULO 29. PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA.*
>
> *Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:*
>
> *a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas,...*
> *(...)*
>
> *b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:*
>
> *i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;*
>
> *ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones."*

La misma Convención en el artículo 3 estableció dentro de los principios generales el de no discriminación y la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.

42

www.legismovil.com 024

Dentro de los instrumentos internacionales que buscan brindar protección especial, garantizar la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad y constituyen un parámetro interpretativo para la aplicación en el ordenamiento interno de los Estados también se destacan la Declaración de los Derechos Humanos proclamada por las Naciones Unidas de 1948, la Declaración de los Derechos de las Personas con Limitación, aprobada por la Resolución 3447 de la ONU del 9 de diciembre de 1975, la Declaración de Sund Berg de Torremolinos, Unesco 1981, la Declaración de las Naciones Unidas concerniente a las personas con limitación de 1983, la recomendación 168 de la OIT de 1983, el Convenio 159 de la OIT *"sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas"* aprobado mediante la Ley 82 de 1988[14]; el "*Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad*"; el artículo 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño[15]; la Observación General No 5 sobre las personas en situación de discapacidad proferida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Resolución 48/96 del 20 de diciembre de 1993, de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre "Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad",

Son entonces varios los instrumentos internacionales que tienen por objetivo superar la discriminación que históricamente ha afectado a las personas con discapacidad mediante el establecimiento de diversas acciones afirmativas dentro de los cuales es preciso resaltar la obligación asumida en virtud del artículo V de la *Convención Interamericana Para La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra Las Personas Con Discapacidad,* encaminada a generar espacios de participación de las personas con discapacidad en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas para este grupo poblacional.

Si bien, como lo refirió la Corte Constitucional en la sentencia C-401 de 2003 el artículo quinto de la Convención *no impone una determinada forma de participación ni establece cuotas, ni fija consecuencias*

[14] Revisada por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 824 de 2011.
[15] Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobada por Colombia a través de la Ley 12 de 1991.

www.legismovil.com 025

específicas por la ausencia de representantes de las organizaciones especializadas en el tema o de personas con discapacidad en las instancias a que ella alude, es claro que el mandato de respeto de derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución también debe proyectarse al definir tales aspectos dentro del ordenamiento interno de los Estados, pues es inadmisible considerar que la normativa internacional promueve la eliminación de la discriminación de las personas con discapacidad respecto de quienes no lo son, pero tolera prácticas, modelos o medidas de diferenciación negativa entre quienes integran la población con discapacidad, otorgando derechos que a otros niega sin justificación.

4. Desarrollo legislativo de medidas a favor de la población con discapacidad y funciones de los organismos que integran el Sistema Nacional de Discapacidad.

En desarrollo de la normativa que integra el marco constitucional de protección de los derechos de las personas con discapacidad, el legislador además de las leyes mediante las cuales incorpora distintos instrumentos internacionales sobre el tema, ha expedido otros ordenamientos bajo el denominador común de promover la eliminación de la discriminación de las personas con discapacidad y generar espacios de inclusión.

Es así como la **Ley 361 del 11 de febrero de 1997** "*Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones*", contempla normas encaminadas a asegurar una mejor prestación de los servicios de salud y educación, promover la inclusión en espacios laborales, facilitar la movilidad y la comunicación de las personas con discapacidad. De igual forma, esta normativa consagra mecanismos que buscan garantizar la efectiva incorporación social de las personas con limitaciones en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

En el año 2005, el legislador, reconociendo a la sordoceguera como una discapacidad única que resulta de la combinación de dos deficiencias sensoriales (auditiva y visual), que genera en las personas necesidades particulares por las dificultades considerables para relacionarse con el entorno, expidió la **Ley 982** del 2 de agosto "*Por la cual se establecen*

13

www.legismovil.com 026

normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones", o Ley de equiparación de oportunidades para personas sordas y sordociegas.

En particular, en el Capítulo IV la Ley 982 se ocupa de fijar el alcance de las medidas y acciones afirmativas allí consagradas respecto de los sordociegos, y al respecto señala:

> *"Artículo 11. Todos los derechos de educación, salud, interpretación, traducción e información referidos a los sordos señantes se extenderán a los sordociegos señantes, quienes además tendrán derecho a exigir servicio de guía-intérprete para permitir la interacción comunicativa de estas personas sordociegas mediante el uso de los diversos sistemas de comunicación.*
> *Los entes competentes en los departamentos, distritos y municipios deben promover, adecuar, implementar servicios de atención integral a las personas sordociegas para evitar su degeneramiento en la calidad de vida.*
> *"Artículo 12. Todos los derechos de educación, salud, interpretación, traducción e información referidos a los sordos hablantes de español se extenderán a los sordociegos hablantes, quienes, además, tendrán derecho a exigir formas táctiles de texto o intérpretes especializados en la representación táctil del español u otros sistemas de comunicación."*

Posteriormente el legislador expidió la **Ley 1145 de 2007**, mediante la cual crea, conforma y reglamenta el Sistema Nacional de Discapacidad del cual hace parte el Consejo Nacional de Discapacidad y los Comités Distrital, Municipal y Local de Discapacidad, establecidos como espacios de interlocución a través de los cuales las personas con discapacidad pueden participar en el diseño, construcción y seguimiento y articulación de las políticas públicas a nivel nacional y territorial en materia de discapacidad.

El Sistema Nacional de Discapacidad, es "el mecanismo de coordinación de los diferentes actores que intervienen en la integración social de esta población, en el marco de los Derechos Humanos, con el fin de

www.legismovil.com 027

racionalizar los esfuerzos, aumentar la cobertura y organizar la oferta de programas y servicios, promover la participación de la población fortaleciendo su organización, así como la de las organizaciones públicas y de la sociedad civil que actúan mediante diversas estrategias de planeación, administración, normalización, promoción/prevención, habilitación/rehabilitación, investigación, y equiparación de oportunidades". (artículo 5 ídem).

El marco funcional del Consejo Nacional de Discapacidad, cuyo eje central es la participación en el proceso de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a favor de las personas con discapacidad y de los planes, estrategias y programas que las desarrollan, está contemplado en el artículo 12 de la citada ley, el cual estipula que:

"*Son funciones del Consejo Nacional de Discapacidad, CND:*

1. Participar y asesorar el proceso para la formulación de la Política Pública para la Discapacidad, en el marco de los Derechos Humanos.

2. Concertar las políticas generales del Sistema Nacional de Discapacidad, para que sean coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Presentar recomendaciones técnicas y las que correspondan, para el desarrollo de la política social a favor de las personas con algún tipo de discapacidad.

4. Verificar el cumplimiento, hacer seguimiento de la puesta en marcha de las políticas, planes, estrategias y programas de intervención del sector de la discapacidad.

5. Conceptuar sobre los proyectos de ley y de decretos para desarrollar los principios, derechos y deberes de las personas con discapacidad y la prevención de las mismas.

www.legismovil.com 028

6. Promover la apropiación de presupuestos en las entidades nacionales y territoriales que conforman el Sistema, en búsqueda de garantizar los recursos necesarios para ejecutar los planes, programas y proyectos del Plan Nacional de Discapacidad.

7. Proponer mecanismos para la conformación, consolidación y puesta en marcha de los grupos de enlace sectorial GES.

8. Promover las alianzas estratégicas entre el Gobierno, sector privado, ONG y organismos internacionales para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con algún tipo de discapacidad.

9. Darse su propio reglamento.

10. Proponer los ajustes y cambios necesarios de la política pública y del Plan Nacional de intervención para la discapacidad.

11. Promover la difusión y el cumplimiento de las disposiciones, principios y derechos establecidos y reconocidos por la Constitución Política Nacional y las demás disposiciones legales que reglamenten la materia.

12. Contribuir al desarrollo de estrategias que permitan crear condiciones de institucionalización del tema de discapacidad, en las diferentes entidades públicas y privadas, haciendo de este un tema transversal a las mismas.

13. Proponer los nombres de los representantes del sector de la discapacidad a los diferentes eventos internacionales, relacionados con este sector y conceptuar sobre los informes presentados por estos al Ministerio de la Protección Social.

14. Las demás que le sean asignadas por ley o que sean necesarias para el adecuado funcionamiento del CND".

www.legismovil.com 029

A su turno, el artículo 14 define los Comités Departamentales y Distritales como espacios de nivel intermedio de concertación, asesoría, consolidación, seguimiento y verificación de la puesta en marcha de la Política Pública de la Discapacidad.

Y el artículo 15 contempla señala a los Comités Municipales y Locales de Discapacidad como el nivel de deliberación, construcción, seguimiento y verificación de la puesta en marcha de las políticas, estrategias y programas que garanticen la integración social de las personas con y en situación de discapacidad.

En cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 5° del artículo 16 de la Ley 1145 de 2007, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la **Resolución 3317 del 16 de octubre 2012,** mediante la cual reglamenta la elección y funcionamiento de los comités territoriales de discapacidad.

En relación con los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad (CDD), indica que les corresponde la elaboración y aprobación de los Planes Departamentales o Distritales de Discapacidad, en concordancia con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1145 de 2007, y el artículo 3° le asigna los siguientes objetivos:

> *"Los CDD tendrán los siguientes objetivos:*
>
> *1. Promover la formulación de la Política Departamental o Distrital de Discapacidad y orientar la formación de las políticas municipales y locales de discapacidad.*
>
> *2. Construir el Plan Departamental o Distrital de Discapacidad y asesorar a los comités municipales y locales de discapacidad en la construcción de los Planes Municipales de Discapacidad, los cuales deberán ir articulados con los Planes de Desarrollo correspondientes.*
>
> *3. Articular sus acciones con otros comités y consejos del orden departamental o distrital, tales como el Consejo Departamental o Distrital de Política Social, el Comité de Desplazamiento, de Atención a la Primera Infancia, de Atención a las Personas Mayores, entre otros.*

15

www.legismovil.com 030

4. Organizar la información relevante relacionada con el tema de discapacidad en el departamento o distrito, identificando las necesidades de las personas con discapacidad, los proyectos y programas existentes que aportan a la inclusión de las personas con discapacidad, así como los programas, proyectos y servicios requeridos para la inclusión social de las personas con discapacidad.

5. Consolidar información sobre la conformación y funcionamiento de los comités municipales y locales de discapacidad de su territorio a través de la respectiva Secretaría Técnica.

6. Designar entre los representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de las personas con discapacidad un delegado que hará parte del Consejo Departamental o Distrital de Política Social y quien llevará la vocería del CDD, para aportar a la articulación de la política pública de discapacidad a nivel departamental o distrital.

7. Organizar reuniones periódicas con un representante de cada CMD o CLD, según corresponda, que den lugar a la presentación de informes de gestión, socialización de la política pública de discapacidad en su territorio y de los lineamientos para la elaboración de programas y proyectos en discapacidad, coordinación y articulación de acciones en red y fortalecimiento de los comités de discapacidad."

Corresponde a los Comités Municipales y Locales (CMD y CLD), elaborar y aprobar los planes de discapacidad a nivel municipal o local, que deben ser incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal o Local y estar basados en las necesidades de las personas con discapacidad, los programas y proyectos con los que cuenta la administración territorial correspondiente, los servicios que se prestan por las ONG y entidades privadas, la identificación de programas y servicios faltantes. A través de estos planes de discapacidad se definen las acciones, compromisos, responsables y corresponsables, el cronograma para su ejecución y recurso a disponer. (artículo 18 de la Resolución 3317 del 16 de octubre 2012)

www.legismovil.com 031

7. Consolidar información sobre la conformación y funcionamiento del comité municipal o local de discapacidad de su jurisdicción a través de la respectiva Secretaría Técnica.

8. Asistir, por medio de un representante del CMD o CLD, a las reuniones a las que convoque el CDD correspondiente, para socializar la política pública de discapacidad de su territorio y coordinar y articular acciones en red que fortalezcan los comités de discapacidad, los lineamientos para la elaboración de programas y proyectos en discapacidad.

9. Solicitar asesoría al Comité Departamental de Discapacidad (CDD).

Luego de dictada la ley que establece el Sistema Nacional de Discapacidad, mediante la Ley 1346 de 2009, el legislador aprobó la "*Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, cuyos aspectos más relevantes para efectos de resolver el problema jurídico que plantea la demanda se refirieron en precedencia.

En el año 2011, el legislador expidió la Ley 1438, "*Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*" en la cual se determina que uno de los principios del referido sistema es el enfoque diferencial, en virtud del cual se "reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, condición de discapacidad y víctimas de la violencia para las cuales el Sistema General de Seguridad Social en Salud ofrecerá especiales garantías y esfuerzos encaminados a la eliminación de las situaciones de discriminación y marginación", e igualmente determina en el artículo 66 el deber de brindar atención integral en salud para las personas con discapacidad, e implementar una política nacional de salud con un enfoque diferencial con base en un plan de salud del Ministerio de la Protección Social.

Recientemente, el 27 de febrero de 2013, se expidió la **Ley Estatutaria 1618 de 2013**, "*por medio de la cual se establecen las disposiciones para*

www.legismovil.com 032

garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad", con el fin de garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.

Esta normatividad al contemplar medidas para garantizar el derecho al trabajo de la población con discapacidad, respecto de la población con discapacidad múltiple en el artículo 13 establece que el Ministerio de Salud y Protección Social deberá: "*c) Desarrollar planes y programas de inclusión laboral y generación de ingresos flexibles para las personas que por su discapacidad severa o discapacidad múltiple, no puedan ser fácilmente incluidos por el mercado laboral, o vinculados en sistemas de producción rentables o empleos regulares. Para el efecto, deberá fijar estrategias protegidas o asistidas de generación de ingresos o empleo que garanticen en cualquiera de las formas ingresos dignos y en las condiciones de seguridad social que correspondan, y permitiendo a sus cuidadoras y cuidadores, y sus familias, las posibilidades de intervenir en estos procesos;*"

Y en relación con las personas con sordoceguera impone al SENA el deber de b) "*Garantizar la prestación del servicio de intérpretes de lengua de señas y guías intérpretes, para la población con discapacidad auditiva y sordoceguera, y ayudas tecnológicas para las personas con discapacidad visual, así como los apoyos específicos que requieren las personas con discapacidad intelectual.*"

5. La Sordoceguera como discapacidad única y diferente de la limitación auditiva y de la visual.

El artículo 1° de la Ley 982 de 2005, fija el alcance de los conceptos "sordoceguera" y sordociego", en los siguientes términos:

> "*16. **"Sordoceguera"**. Es una limitación única caracterizada por una deficiencia auditiva y visual ya sea parcial o total; trae como*

www.legismovil.com 033

medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.

Esta normatividad al contemplar medidas para garantizar el derecho al trabajo de la población con discapacidad, respecto de la población con discapacidad múltiple en el artículo 13 establece que el Ministerio de Salud y Protección Social deberá: "*c) Desarrollar planes y programas de inclusión laboral y generación de ingresos flexibles para las personas que por su discapacidad severa o discapacidad múltiple, no puedan ser fácilmente incluidos por el mercado laboral, o vinculados en sistemas de producción rentables o empleos regulares. Para el efecto, deberá fijar estrategias protegidas o asistidas de generación de ingresos o empleo que garanticen en cualquiera de las formas ingresos dignos y en las condiciones de seguridad social que correspondan, y permitiendo a sus cuidadoras y cuidadores, y sus familias, las posibilidades de intervenir en estos procesos;*"

Y en relación con las personas con sordoceguera impone al SENA el deber de b) "*Garantizar la prestación del servicio de intérpretes de lengua de señas y guías intérpretes, para la población con discapacidad auditiva y sordoceguera, y ayudas tecnológicas para las personas con discapacidad visual, así como los apoyos específicos que requieren las personas con discapacidad intelectual.*"

5. La Sordoceguera como discapacidad única y diferente de la limitación auditiva y de la visual.

El artículo 1° de la Ley 982 de 2005, fija el alcance de los conceptos "sordoceguera" y sordociego", en los siguientes términos:

> "*16. **"Sordoceguera"**. Es una limitación **<u>única</u>** caracterizada por una deficiencia auditiva y visual ya sea parcial o total; trae como consecuencia dificultades en la comunicación, orientación, movilidad y el acceso a la información.*

www.legismovil.com 034

> *17. "**Sordociego(a)**". Es aquella persona que en cualquier momento de la vida puede presentar una deficiencia auditiva y visual ta l que le ocasiona serios problemas en la comunicación, acceso a información, orientación y movilidad.* ***Requiere de servicios especializados para su desarrollo e integración social.***" (resaltado fuera del texto)

A través de la disposición en cita la ley reconoce y determina que la sordoceguera es una discapacidad única que resulta de la combinación de dos deficiencias sensoriales (auditiva y visual). La confluencia en esta discapacidad de trastornos visuales y auditivos genera problemas de comunicación y movilidad únicos y otras necesidades muy particulares de desarrollo y aprendizaje, por cuanto las posibilidades de conexión y relación con el entorno están marcadas esencialmente por el sentido del tacto a través del cual recibe la información y se produce la comunicación con el medio y con los demás, ante las dificultades para usar el lenguaje de señas que usan los sordos. Esta afectación de las habilidades diarias necesarias para una vida mínimamente autónoma, exige una política de atención especial encaminada a establecer mecanismos que les permitan percibir, conocer y desenvolverse en su entorno.

En efecto, las intervenciones de organizaciones especializadas indican que en atención a la multiplicidad y complejidad de problemas sensoriales que se incluyen en el término "sordoceguera" no son apropiados para las personas sordociegas los programas educativos especiales para niños y jóvenes con trastomos auditivos o visuales. "*Los niños que son sordos y ciegos necesitan una educación individualizada debido a que los problemas de vista y audición requieren enfoques educativos especiales y exclusivos para asegurar que los niños tengan la oportunidad de alcanzar plenamente su potencial.*"[16]

Estas condiciones particulares imponen igualmente la adopción de medidas especiales de protección a favor de las personas sordociegas.

---

[16] Miles, Barbara. "Perspectiva General sobre la sordoceguera". Centro de Información Nacional sobre niños que son ciegos y sordos, Programa Hillon Perkins y Fundación Conrad N. Hilton. Diciembre, 1995.

www.legismovil.com 035

La Corte Constitucional en la Sentencia T-006 de 2008, al referirse a la exigencia de un intérprete de lenguaje de señas en los centros hospitalarios para garantizar la accesibilidad al servicio de la población con limitaciones auditiva, señaló:

> *"la Corte ha señalado que respecto de las personas con limitaciones auditivas, de habla o de visión graves, la Constitución establece una protección constitucional reforzada orientada al establecimiento de condiciones reales de inclusión social (arts. 13, 47 y 54; art.2)*[17]*, lo que se extiende a: (i) la proscripción de medidas discriminatorias o excluyentes; (ii) la remoción de obstáculos y barreras de acceso a sus derechos de ciudadanía política, civil y social; (iii) las acciones afirmativas o de discriminación positiva, que les permitan acceder, en igualdad de condiciones, al goce de sus derechos fundamentales; y (iv) las políticas de prevención, rehabilitación e integración social.*[18] *Se trata entonces de una equiparación efectiva de oportunidades para el goce de los derechos que se reconocen a toda persona*[19]*."*

Y recientemente, al estudiar la constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 982 de 2005 en la Sentencia C-605 de 2012, indicó la Corte:

> *"En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el derecho fundamental que les asiste a las personas sordas, sordociegas y sordomudas a expresarse jurídicamente, de forma válida, tanto por escrito, como por señas, incluyendo, por supuesto lenguajes de señas como la Lengua de Señas de Colombia, LSC. Ha protegido los derechos de esta población en diversos ámbitos como el derecho a la autonomía de la voluntad y a ejercer su libertad contractual y de actuación*

[17] Declaración de Derechos de los Impedidos. Resolución 3447 de 1975, Asamblea General de la ONU: "3. El impedido tiene esencialmente derecho a que se respete su dignidad humana. El impedido, cualesquiera sean el origen, la naturaleza o la gravedad de sus trastornos y deficiencias, tiene los mismos derechos fundamentales que sus conciudadanos de la misma edad, lo que supone, en primer lugar, el derecho a disfrutar de una vida decorosa, lo más normal y plena que sea posible. (se subraya)

[18] Sentencia C- 076 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[19] Art. 2 Ley 1145 de 2002: "Equiparación de oportunidades: Conjunto de medidas orientadas a eliminar las barreras de acceso a oportunidades de orden físico. ambiental, social, económico y cultural que impiden al discapacitado el goce y disfrute de sus derechos".

www.legismovil.com 036

jurídica en general, el derecho a la salud o el derecho a la educación. Es deber del juez constitucional, por tanto, proteger y garantizar los derechos de personas con discapacidades y permitir que mediante políticas de promoción y de inclusión, en desarrollo del derecho a la igualdad, que demanda la protección de minorías (como lo son personas que no tienen o no pueden usar adecuadamente sentidos que la sociedad mayoritaria privilegia en ciertas áreas y ámbitos de la vida). Pero los jueces constitucionales se han de encargar también de que la promoción de una práctica lingüística no sea leída e interpretada como un privilegio o una exclusión de ciertos grupos de personas, igual o más vulnerable que los que se pretende proteger. Promocionar no es privilegiar y muchos menos excluir."

6. Requisitos para la configuración de omisión legislativa relativa

El quebrantamiento de las normas de la Constitución Política y aquellas que a ella se integran como parte del bloque de constitucionalidad, puede generarse por la consagración en una disposición de un contenido normativo que desconozca aquellas normas superiores, o por la inobservancia, al momento de ejercer la función legislativa, de principios y deberes de orden constitucional que llevan a crear normativas que descuidan incluir en su campo de aplicación, destinatarios o alcance, supuestos necesarios para que resulten conforme a la Constitución.

En sentencia C-715 de 2012, al referirse a la inconstitucionalidad derivada de la omisión legislativa relativa, reiteró la Corte Constitucional que:

"[s]e presenta una omisión legislativa relativa cuando el legislador regula una materia de manera parcial, insuficiente o incompleta, omitiendo una condición, un sujeto destinatario, un ingrediente esencial o algún supuesto que, en atención a los contenidos superiores del ordenamiento, debería formar parte de la disciplina legal o de la materia normativa. En esta hipótesis de control, el debate se suscita en torno a un texto legal que se reputa incompleto en su concepción, y que puede

www.legismovil.com 037

ser cotejado con la Carta, por resultar arbitrario, inequitativo o discriminatorio en perjuicio de ciertas garantías constitucionales como la igualdad y el debido proceso".

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, para afirmar que el Congreso incurrió en omisión legislativa relativa deben acreditarse las siguientes condiciones:

i) Que exista una norma en concreto de la cual se predique la omisión legislativa

ii) Que la norma excluye de sus consecuencias jurídicas casos que por ser asimilables deben estar contenidos en la disposición demandada, o no incluye un elemento o condición que resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Constitución Política

iii)Que la exclusión de casos, elementos o condiciones carezcan de un principio de razón suficiente;

iv)Que a falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma, y en consecuencia se vulnere el principio de igualdad por esa falta de justificación y objetividad del trato desigual; y

v) Que la omisión sea por el incumplimiento de un deber específico y concreto impuesto por una norma constitucional al legislador

Decantado el marco constitucional y legal en el que habrá de realizarse el análisis del cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa planteado por los demandantes contra las expresiones acusadas de los artículos 10, literal d y 16 de la Ley 1145 de 2007, pasa la Corte a dar solución al problema jurídico planteado.

www.legismovil.com 038

7. Análisis concreto de los cargos.

7.1. Los artículos 10, literal d y 16 de la Ley 1145 de 2007, en lo acusado, desconocen el principio de igualdad y el derecho de participación de las personas con sordoceguera.

Toda vez que la censura ciudadana parte de afirmar que el legislador omitió contemplar a un sector de la población con discapacidad en las normas demandadas y ello conlleva la trasgresión de los derechos a la igualdad y de participación de las personas con sordoceguera, el ejercicio del control constitucional se hará a partir de las cinco condiciones que deben presentarse para que pueda sostenerse que hay una omisión inconstitucional en las disposiciones legales mencionadas.

i) Que exista una norma en concreto de la cual se predique al omisión legislativa

El artículo 10, literal d, de la Ley 1145 de 2007 establece que del Consejo Nacional de Discapacidad harán parte seis (6) representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad, los cuales tendrán la siguiente composición:

> 1. Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad **física**.
> 2. Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad **visual**.
> 3. Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad **auditiva**.
> 4. Un representante de organizaciones de padres de familia de personas con discapacidad **cognitiva**.
> 5. Un representante de organizaciones de personas con discapacidad **mental**.
> 6. Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad **múltiple**;

El artículo 16 de la Ley 1145 de 2007 establece que los CDD, CMD o CLD, estarán conformados como mínimo por los funcionarios del ente territorial que allí se indican, un representante de las personas jurídicas

www.legismovil.com 039

cuya capacidad de actuación gire en torno a la atención de las personas con discapacidad del correspondiente ente territorial y por cinco (5) representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad, los cuales tendrán la siguiente composición:

> Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad **física**.
> Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad **visual**.
> Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad **auditiva**.
> Un representante de las organizaciones de padres de familia de personas con discapacidad mental y/o **cognitiva**.
> Un representante, de las organizaciones de personas con discapacidad **múltiple**.

La omisión se predica de las citadas normas en concreto, en cuanto en la conformación de los citados órganos del Sistema Nacional de Discapacidad no instituyeron la participación de un representante de la población con sordoceguera.

ii) Que la norma excluye de sus consecuencias jurídicas casos que por ser asimilables deben estar contenidos en la disposición demandada, o no incluye un elemento o condición que resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Constitución Política

El artículo 10, literal d, de la Ley 1145 de 2007, al establecer la participación de los representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad en el Consejo Nacional de Discapacidad (CND), establece la participación de delegados de personas con las siguientes discapacidades: física, visual, auditiva, mental, padres de familia de personas con discapacidad cognitiva y de personas con discapacidad múltiple.

Del mismo modo, el artículo 16 de la ley 1145 de 2007, indica que en los Comités territoriales de discapacidad –CDD, CMD Y CLD-, tendrán

www.legismovil.com 040

representatividad las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad en la siguiente conformación:

> Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad física.
> Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad visual.
> Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad auditiva.
> Un representante de las organizaciones de padres de familia de personas con discapacidad mental y/o cognitiva.
> Un representante de las organizaciones de personas con discapacidad múltiple.

Como se señala en el escrito de la demanda estas disposiciones no contemplan la participación en el Consejo Nacional de Discapacidad y en los Comités Distrital, Municipal y Local de discapacidad, de un representante de las organizaciones de personas con otra discapacidad única como es la discapacidad audio-visual o sordoceguera.

Para determinar si la condición de los sordociegos es asimilable o no a la de las demás personas con discapacidad respecto de la posibilidad de conformar los órganos en los cuales no tienen representación, es necesario considerar las funciones y objetivos de éstos:

En primer lugar, el Consejo Nacional de Discapacidad, participa y asesora *el proceso para la formulación de la Política Pública para la Discapacidad, en el marco de los Derechos Humanos, Presenta recomendaciones técnicas y las que correspondan, para el desarrollo de la política social a favor de las personas con algún tipo de discapacidad e igualmente realiza el proceso de verificación de la puesta en marcha y cumplimiento de las políticas, planes, estrategias y programas de intervención del sector de la discapacidad.*

En segundo lugar, los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad (CDD), elaboran y aprueban los Planes Departamentales o Distritales de Discapacidad y tiene dentro de sus objetivos *Promover la formulación de la Política Departamental o Distrital de Discapacidad y*

www.legismovil.com 041

orientar la formación de las políticas municipales y locales de discapacidad, Construir el Plan Departamental o Distrital de Discapacidad y asesorar a los comités municipales y locales de discapacidad en la construcción de los Planes Municipales de Discapacidad.

Y en un tercer nivel, los Comités Municipales y Locales (CMD y CLD), son los encargados de elaborar y aprobar los planes de discapacidad a nivel municipal o local, que deben ser incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal o Local y estar basados en las necesidades de las personas con discapacidad, los programas y proyectos con los que cuenta la administración territorial correspondiente, los servicios que se prestan por las ONG y entidades privadas, la identificación de programas y servicios faltantes.

Conforme con lo anterior, en los citados espacios de interlocución se diseña, formula hace seguimiento y evalúa la política pública para el sector de la discapacidad en general y con el objetivo de adoptar políticas integrales, que tengan en cuenta las necesidades particulares de todas y cada una de las clases de discapacidad, sin excluir a algún tipo de discapacidad en particular. Es por ello que en su conformación se establece la representación de organizaciones de personas con diversas limitaciones para que intervengan en la planeación, elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos dirigidos a la inclusión social y la superación de las desigualdades de la población con algún tipo de discapacidad,

De acuerdo con lo expuesto, los sordociegos, en cuanto personas con una discapacidad, se encuentran en una situación en todo asimilable a la de los demás grupos de personas con diversas discapacidades que tienen representación en el Consejo Nacional y en los Comités territoriales de discapacidad. En efecto, converge en todos ellos y en las personas con sordoceguera la misma condición de tener una discapacidad. Los sordociegos, al igual que los demás grupos representados en los mencionados organismos del Sistema Nacional de Discapacidad, son personas que tienen limitaciones o deficiencias en su actividad cotidiana y restricciones en la participación social por causa de una condición de salud, o de barreras físicas, ambientales, culturales, sociales y del entorno

www.legismovil.com 042

cotidiano, que se buscan eliminar a través del diseño de políticas públicas que tengan en cuenta las necesidades especiales de cada grupo de personas con discapacidad que tiene asiento en la conformación de los mencionados organismos.

En este punto resulta fundamental reiterar que la sordoceguera, de acuerdo con el artículo 1°, numera 16, de la Ley 982 de 2005 es una limitación **única** caracterizada por una deficiencia auditiva y visual ya sea parcial o total que en cuanto trae como consecuencia dificultades en la comunicación, orientación, movilidad y el acceso a la información, que son diferentes a las de las personas sordas o ciegas, requiere de la adopción del diseño de una política especial que les permita el acceso a la educación, la salud, el trabajo, la recreación, la cultura y otros espacios de socialización y desarrollo de los individuos. Como se indicó en precedencia, dado que la población con esta discapacidad padece una grave afectación de las habilidades diarias necesarias para una vida mínimamente autónoma, exige una política de atención especial encaminada a establecer mecanismos que les permitan percibir, conocer y desenvolverse en su entorno.

No obstante lo anterior, en la conformación del Consejo Nacional y los Comités Territoriales de Discapacidad, establecida en las normas demandadas, no se contempló la representación de personas afectadas por este tipo único de discapacidad, participación que si se permite a quienes tienen otras limitaciones.

En este sentido, la condición de las personas con sordoceguera es similar a la de los sordos, los ciegos, personas con discapacidad mental y/o cognitiva, las personas con limitación física, en cuanto todos son parte de la población con discapacidad que busca beneficiarse con la creación de espacios de interlocución en los cuales se adopten las políticas que guiarán toda la actividad a nivel nacional y territorial para lograr la inclusión y superación de la discriminación a las personas con discapacidad.

iii) Que la exclusión de casos, elementos o condiciones carezcan de un principio de razón suficiente;

www.legismovil.com 043

La Sala no advierte razón alguna que válidamente justifique que las personas con sordoceguera no estén representadas en el Consejo Nacional y los Comités territoriales de discapacidad, en cuya conformación si participan representantes de personas con otros tipos de discapacidad.

Al respecto es importante resaltar que la sordoceguera no puede asimilarse a la discapacidad múltiple, de la cual no hay una definición legal pero que ha sido entendida por los intervinientes especializados como la suma de dos limitaciones. Bajo esta perspectiva considerar que a través de la representación de personas con discapacidad múltiple los sordociegos tienen participación en el CND o en los CDD, desconoce que las medidas afirmativas dirigidas a la inclusión de los sordos y de los ciegos, no son en todo adecuadas y aplicables a los sordociegos, en cuanto han sido diseñadas partiendo de las posibilidades de comunicación muy diversas con el entorno. En el evento de los sordos, a partir de una limitación exclusivamente auditiva y para el evento de los ciegos a partir de una deficiencia exclusivamente visual que les brinda posibilidades de comunicarse y relacionarse a través de los demás sentidos; sin embargo, como lo han informado en sus intervenciones las organizaciones SURCOE e INSOR, la posibilidad de relacionarse con el entorno de población sordociega gira alrededor del tacto, por las limitaciones que en esta forma de discapacidad convergen.

Para la Sala, no hay duda que en el cumplimiento del deber de construir una política pública especial, la población a favor de la cual se adopta es un actor fundamental pues a partir del conocimiento de la situación real de satisfacción de sus necesidades básicas y requerimientos especiales, se pueden fijar con mayor asertividad los lineamientos adecuados a partir de los cuales se estructurarán las políticas, planes y programas a favor de las personas con ésta discapacidad.

Así las cosas, no existe entonces un argumento contundente que justifique excluir de representación en los citados organismos del Sistema Nacional de Discapacidad, a la población con sordoceguera.

iv) Que a falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a

www.legismovil.com 044

los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma, y en consecuencia se vulnere el principio de igualdad por esa falta de justificación y objetividad del trato desigual; y

Los artículos 10, literal d, y 16 de la Ley 1145 de 2007, en cuanto no permiten la participación en los citados espacios de elaboración, concertación y seguimiento de las políticas públicas en discapacidad, de un representante de las organizaciones de personas sordociegas crea una situación de desigualdad negativa o discriminación, pues de manera injustificada se niega a este grupo de población discapacitada la posibilidad de intervenir en el diseño de medidas que, atendiendo a sus necesidades particulares puedan fijarse mediante la adopción de políticas públicas dirigidas a los sordociegos, prerrogativa que si se otorga a los representantes de personas con otras discapacidades.

La exclusión señalada, además, coarta la posibilidad que desde los espacios de participación mencionados, al igual que otras personas con discapacidad, las personas con sordoceguera realicen el seguimiento y evaluación de las normas fijadas en la Ley 982 de 2005 y que buscan superar la desigualdad en materia laboral, facilitar la comunicación, superar las restricciones de acceso a la educación y a la administración de justicia y favorecer la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida de los sordociegos.

En este sentido, es preciso reiterar que el mandato de respeto del derecho a la igualdad también debe proyectarse al definir las formas de participación de la población con discapacidad en el ordenamiento colombiano, pues la eliminación de la discriminación de las personas con discapacidad no sólo tiene campo de aplicación frente a las personas que no tienen esta condición, pues involucra igualmente a las organizaciones y a toda la población con discapacidad, sin que resulten admisibles prácticas, modelos o medidas de diferenciación negativa entre quienes integran la población con discapacidad, otorgando derechos que a otros se niega sin justificación.

La omisión del legislador antes advertida, implica un déficit de protección a los sordociegos que lleva al desconocimiento no sólo del derecho a la igualdad sino también del derecho de participar en la

www.legismovil.com 045

adopción de las decisiones que los afectan, cuyo reconocimiento parte de la forma de democracia participativa tal como señala el artículo 2° de la Constitución.

La situación derivada de las normas demandadas impide que la comunidad sordociega tenga participación e incidencia en la elaboración de las políticas públicas enfocadas a promover la integración social de quienes tienen ésta discapacidad, por lo cual riñen con los derechos constitucionales a la igualdad, de participación, a la prevención, rehabilitación y reintegración social de las personas con sordoceguera.

En este sentido cabe recordar que, la Convención Interamericana Para La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra Las Personas Con Discapacidad, establece que en el artículo 2 que *"b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad,* ***siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia.*** *.."(negrillas fuera del texto)*

v) Que la omisión sea por el incumplimiento de un deber específico y concreto impuesto por una norma constitucional al legislador

La omisión de establecer la participación igualitaria de las personas con sordoceguera en los cuerpos colectivos encargados de la formulación de las políticas públicas de discapacidad desconoce el deber especial de protección que tiene el Estado frente a los sordociegos, y que dicho deber corresponde ejercerlo brindándole a estas personas las mismas prerrogativas y escenarios de participación dados a las organizaciones de personas con otras discapacidades[20].

Esta omisión legislativa igualmente desconoce las obligaciones asumidas por el Estado Colombiano en la *Convención sobre los Derechos de las*

[20] Artículo 13 de la Constitución. "... *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*"

www.legismovil.com 046

Personas con Discapacidad incorporada al derecho interno mediante la Ley 1346 de 2009[21], que en el artículo 5, numeral 2, establece: "*Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.*"

Pero no sólo se trata de la inobservancia del deber de establecer oportunidades atendiendo a criterios de igualdad, pues al instituir la representación y un puesto en los mencionados órganos del sistema Nacional de Salud para otras personas con discapacidades diversas a la sordoceguera y a éstos no, constituye un desconocimiento del derecho a la participación igualitaria de las personas con discapacidad en la vida política y pública, reconocido en el artículo 29 de la la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* , conforme al cual:

> *ARTÍCULO 29. PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA Y PÚBLICA.*
> *Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:*
>
> *a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas,...*
> *(...)*
>
> *b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:*

[21] Declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C- 293 de 2010

www.legismovil.com 047

i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;
ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones."

La omisión legislativa también constituye un obstáculo para el cumplimiento en condiciones de igualdad de la obligación que establece el artículo 47 de la Constitución Política, según el cual el Estado debe adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos sensoriales, y prestar la atención especializada que requiera la población con sordoceguera.

Lo anterior por cuanto debe garantizarse a las personas con sordoceguera la participación en la formulación, implementación, Seguimiento y Evaluación de los diversos componentes (disponibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y accesibilidad) de las políticas públicas adoptadas por entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, y en relación con las obligaciones que surgen de ellas para toda la sociedad para la materialización concreta de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, sin que medie ningún tipo de discriminación, ni en relación con personas con otros tipos de discapacidades

Lo anterior por cuanto no basta reconocer la existencia de personas con determinada condición de discapacidad, sino de desarrollar una verdadera política de inclusión, conforme a lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Así, aunque no exista una obligación constitucional de incluir en la conformación del Consejo Nacional de Discapacidad y en los Comités territoriales, a un representante de la población sordociega, esta participación se torna en un imperativo en virtud del principio de igualdad, teniendo en cuenta que en tales escenarios de discusión de las políticas públicas si se les permite intervenir a representantes de otras discapacidades igualmente únicas.

www.legismovil.com 048

7.2 Consecuencias de la omisión legislativa relativa.

Establecido que el legislador incurrió en una omisión legislativa que genera una situación de discriminación en detrimento de la garantía de los derechos de un grupo particular del universo de población con discapacidad, entrará la Sala a establecer las consecuencias de la inconstitucionalidad advertida en las disposiciones acusadas.

7.2.1 Inclusión de un representante de las organizaciones de sordociegos en la Comisión Nacional de Discapacidad

Con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de las personas con sordoceguera, se declarará inexequible la expresión "Seis (6)", del inciso primero del artículo 10, literal d, de la Ley 1145 de 2007, en cuanto restringe la representación en el Consejo Nacional de Discapacidad de las organizaciones de personas con diversas discapacidades a ese número y a la población con las discapacidades indicadas en el literal d, excluyendo la posibilidad de participación de un representante de las organizaciones de las personas con sordoceguera. Esta determinación permite eliminar la restricción numérica del grupo de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, de tal forma que todos tengan cabida y la participación de la población sordociega no impida la de otros representantes, pues la inclusión de las personas con discapacidad en los órganos del Sistema Nacional de Discapacidad debe darse en condiciones de igualdad.

Eliminada la barrera numérica, se declarará exequible el artículo 10, en lo demás, siempre que se entienda que de su conformación también hará parte un representante de las organizaciones de personas sordociegas –sin que ello implique la exclusión de un representante de personas con otra discapacidad-.

7.2.2 Inclusión de un representante de las organizaciones de sordociegos en los Comités Departamental, Distrital, Municipal y Local de Discapacidad

www.legismovil.com 049

El artículo 16 de la Ley 1145 de 2007, será declarado exequible bajo el entendido que dentro de la composición de los representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad, tendrá participación un representante de las organizaciones de personas con sordoceguera. Lo anterior por cuanto el inciso primero de la citada disposición establece que "Los CDD, CMD o CLD, estarán conformados **como mínimo por**", de tal forma que la consagración de cinco, como el número de representantes de tales organizaciones no debe entenderse en relación con los Comités territoriales como una limitante, que impida dar participación a los representantes de las personas con sordoceguera, como sí sucede en el caso del Consejo Nacional de Discapacidad. En éste orden, dentro de ese mínimo al que se refiere el inciso primero del artículo 16, deberá incluirse un representante de las personas con sordoceguera.

Por último, cabe resaltar que la inserción de un integrante en los cuerpos colectivos fijados por el legislador, obedece a la necesidad de adecuar la actuación estatal y de las instancias de formulación de políticas públicas a los principios de igualdad y no discriminación y de universalidad en materia de derechos humanos, y de corregir los efectos de una norma que resulta discriminatoria de un grupo especial de personas, que por sus condiciones exigen por parte del estado, la adopción de medidas necesarias para garantizar sus derechos humanos de forma plena.

Pese a que las razones expuestas son suficientes para condicionar la exequibilidad de las normas demandadas en los términos antes señalados, en atención al principio de lealtad procesal es del caso presentar los argumentos por las cuales no se acoge la solicitud del Señor Procurador General de la Nación, en cuanto a declarar exequibles las normas acusadas y exhortar al Congreso de la República para que regule la composición del Consejo Nacional de Discapacidad y de los Comités territoriales de discapacidad.

La inclusión de un representante de las personas con sordoceguera en los mencionados cuerpos colectivos a través de la declaratoria de inexequibilidad de la expresión "seis (6)" del inciso primero del artículo 10, literal d, de la Ley 1145 de 2007 y la exequibilidad condicionada del literal d, en todo lo demás, y del artículo 16 de la misma ley, busca

www.legismovil.com 050

subsanar la omisión legislativa advertida mediante un pronunciamiento condicionado, mecanismo éste al cual ha acudido el Juez constitucional cuando se trata de una omisión relativa en cuanto permite incorporar el grupo de destinatarios de la norma que ha sido injustificadamente excluido de sus efectos.

La decisión condicionada que se adopta no desconoce el criterio acogido por la Corte Constitucional en la sentencia C-1053 de 2012, pues frente a la omisión que aquí se debate, la razón de la decisión es diversa pues se busca garantizar los derechos de personas frente a quienes existe un deber especial de protección y la alteración de los integrantes que conforman los organismos del Sistema Nacional de Discapacidad no tiene la incidencia de aquella oportunidad.

En efecto, en la sentencia C-1053 de 2012 la Corte decidió declarar exequible la disposición demandada pero se exhortó al Congreso para subsanar la omisión advertida porque "*en virtud del principio democrático esta Corporación no es competente para definir la composición específica del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales. Así mismo, adoptar una decisión sobre el número de miembros que representen a los ex docentes pensionados podría tener consecuencias complejas en el funcionamiento de este organismo, pues si se agregan miembros podrían afectarse las mayorías determinadas por el legislador, lo cual debe ser decidido por el Congreso de la República.*",

En este caso, la inclusión de un representante de las personas con sordoceguera en el Consejo Nacional de Discapacidad no altera sustancialmente en cuanto al número, la conformación del mencionado organismo y tampoco tiene relevancia frente a un régimen de mayorías, pues el CND es esencialmente un espacio de deliberación, formulación y análisis de políticas públicas para los diferentes grupos de personas con discapacidad[22], cuyo funcionamiento no se rige por un sistema particular

[22] ARTÍCULO 8o. El Sistema Nacional de Discapacidad estará conformado por cuatro (4) niveles.
1o El Ministerio de la Protección Social o el ente que haga sus veces como el organismo rector del **SND**.
2o El Consejo Nacional de Discapacidad, **CND**, como organismo consultor, asesor institucional y de verificación, seguimiento y evaluación del Sistema y de la Política Pública Nacional de Discapacidad.
3o Los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad, **CDD**, como niveles intermedios de concertación, asesoría, consolidación y seguimiento de la Política Pública en Discapacidad.

www.legismovil.com 051

de mayorías, y establecido con el fin de dar participación a todas las personas con discapacidad, a través de sus representantes, en la creación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que los afectan.

En cuanto al respeto al principio democrático es preciso tener en cuenta que desde la formulación del proyecto de ley[23] y los debates en el seno del Congreso de la República fueron enfocados a la inclusión de representantes de personas con discapacidad **sin hacer exclusión de ningún sector,** intención que no se vio reflejada en el artículo 10, literal d, de la Ley 1145 de 2007 por la omisión legislativa antes advertida pero que es posible subsanar mediante una decisión aditiva que respeta en lo teleológico la Ley 1145 de 2007.

4o Los Comités Municipales y Locales de Discapacidad –**CMD o CLD**– como niveles de deliberación, construcción y seguimiento de la política pública de discapacidad.
PARÁGRAFO 1o. La instancia de coordinación y concertación inter e intra sectorial de las políticas de la discapacidad emanadas de los Comités de Discapacidad **CDD y CMD o CLD** creados en los numerales 2 y 3 de este artículo serán los respectivos Consejos Territoriales de Política Social. **CTPS**, de los cuales hará parte un representante de la población con o en situación de discapacidad, elegido por cada uno de los respectivos comités territoriales.

[23] Al efecto, cabe resaltar que en la exposición de motivos, en relación con la conformación de los organismos que conforman el Sistema Nacional de Discapacidad se dijo:

"Por lo anteriormente expuesto, es necesario crear el Sistema Nacional de Discapacidad como el organismo de coordinación de los diferentes actores sociales que intervienen en la atención de la población con y en situación de discapacidad, con el fin de racionalizar las esfuerzos, aumentar la cobertura, descentralizar y organizar la oferta de programas y servicios y promover la participación de la población con discapacidad ***privilegiando su organización, así como de las organizacianes públicas y privadas de la sociedad civil que actúan mediante diversas estrategias de planeación, administración y normalización, rehabilitación, investigación, promoción, educación y de atención integral en general, unificanda así las políticas públicas en discapacidad,*** *que la que se haga en la Nación se repercuta en los entes territoriales, por eso se hace indispensable que sistema esté en cabeza del Ministerio de la Protección Social, acompañado por el Concejo Nacional de Discapacidad."..."* ***C. DEL CONSEJO NACIONAL PARA LA ATENCION DE LA DISCAPACIDAD (CND)*** *Dado que la discapacidad farma parte del ciclo vital y es transversal a todos las programas saciales, se hace necesario diferenciar entre las arganizaciones de las personas, las entidades que manejan los programas de atención a personas con o en situación de discapacidad y las entidades del Gobierno que deben canfluir en la farmación de políticas públicas en discapacidad. La campetencia del nivel nacianal es la formulación y orientación de la palítica pública. Por lo tanto, su quehacer debe concentrarse en los lineamientos de política y en la gestión social que implica desarrollar instrumentos y mecanismas de planeación, coordinación y concertación en función de la asistencia técnica hacia los territorios y de la necesaria transformación institucional.*
En este sentido se propone la conformación de un Consejo Nacional para la Discapacidad que actúe como instancia orientadora de la política y de seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Discapacidad, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica, instancia esta que garantiza la continuad de la política pública en el tiempo y que tiene el poder de convocatoria snbre todos los estamentos gubernam entales y la sociedad civil. **Este Consejo debe estar integrado por representantes de la sociedad civil de la discapacidad que tengan representatividad legal y legítima de orden nacional,** por representantes de las redes de las organizaciones prestadoras de servicios a la discapacidad, de la academia, la empresa privada y el Gobierno Nacional. En su estructura será similar al actual Comité Consultivo Nacional (artículo 6° de la Ley 361/97), **pero con criterios de convocatoria y selección que garanticen una adecuada representatividad** y con mecanismos de interacción con otras instancias en el nivel territorial."[23]

www.legismovil.com 052

5. Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional luego de analizar los deberes constitucionales de protección frente a las personas con discapacidad y en particular en relación con la población sordociega y su desarrollo legislativo, estableció que el legislador omitió incluir dentro de la conformación del Consejo Nacional de Discapacidad y de los Comités territoriales de discapacidad, un representante de las organizaciones de personas con sordoceguera, omisión que implica un desconocimiento del derecho a la igualdad en detrimento de la participación de éste grupo de personas en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas enfocadas a superar las condiciones de marginalidad, discriminación y ausencia de inclusión social de las personas con esta discapacidad.

La fijación de un número específico de representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad en el Consejo Nacional de Discapacidad, excluye la posibilidad de dar igual participación a un representante de la población sordociega, por lo cual la Corte considera necesario declarar inexequible la expresión "Seis (6)", del inciso primero del artículo 10, literal d, de la Ley 1145 de 2007.

Para dar cabida a un representante de la población con sordoceguera en el Consejo Nacional de Discapacidad, como espacio de definición de políticas públicas, y con el fin garantizar el respeto por los derechos de las personas sordociegas, se declarará exequible en todo lo demás el artículo 10, literal d, de la Ley 1145 de 2007, bajo el entendido que también hará parte del Consejo Nacional de Discapacidad, un representante de las organizaciones de personas con sordoceguera.

En relación con el artículo 16 de la Ley 1145 de 2007, se declarará exequible bajo en entendido que dentro de la conformación mínima de los Comités territoriales de discapacidad, se debe dar participación a un representante de las organizaciones de personas con sordoceguera si existieren en la entidad territorial correspondiente.

www.legismovil.com 053

VI. DECISION

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:

Primero.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "Seis (6)", del inciso primero literal d del artículo 10 de la Ley 1145 de 2007 "Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones":

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES** los apartes restantes del literal d del artículo 10 de la Ley 1145 de 2007 "Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones", bajo el entendido que también hará parte del Consejo Nacional de Discapacidad, un representante de las organizaciones de personas con sordoceguera.

Tercero: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 16 de la Ley 1145 de 2007 "Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones", en lo acusado, bajo el entendido que dentro de la conformación mínima de los Comités territoriales de discapacidad, se debe dar participación a un representante de las organizaciones de personas con sordoceguera si existieren en la entidad territorial correspondiente.

Cuarto: Ordenar al Ministerio de Educación Nacional que a través del Instituto Nacional de Sordos INSOR e intérpretes oficiales de la Lengua de Señas Colombiana de a conocer el contenido de este fallo a las organizaciones de personas sordociegas, a nivel nacional y territorial, a través de los sistemas especiales de comunicación utilizados por ellas e igualmente se publique en la página web del Ministerio y del Instituto en mención el contenido de esta sentencia, utilizando para el efecto medios de comunicación aptos para personas con discapacidad auditiva y visual.

www.legismovil.com 054

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

C-735/2013

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

Jorge I. Pretelt Ch.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

Ausente en comisión

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Secretaria C-935/13.

www.legismovil.com 055