



Bogotá, D.C., 23 AGO. 2013

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF.: 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".

Demandante: Susan Simoneth Suárez Gutiérrez y otros.

Magistrada Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

Expediente D-9669.

Concepto: 5 6 2 3

De conformidad con lo previsto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, procedo a rendir concepto en relación con la demanda que, en ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40, numeral 6°, y 242, numeral 1°, de la Carta, instauraron los ciudadanos SUSAN SUÁREZ GUTIÉRREZ y otros, contra los artículos 10, literal d (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 1145 de 2007, cuyo texto se transcribe a continuación, con lo demandado en negritas.

LEY 1145 DE 2007

(julio 10)

Diario Oficial No. 46.685 de 10 de julio de 2007

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

CAPITULO III.

DEL CONSEJO NACIONAL DE DISCAPACIDAD Y SUS FUNCIONES.

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.



Concepto 5 6 2 3

- 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.
 - 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.

(...)

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.
- 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.

(...)

1. Planteamiento de la demanda

A criterio de los actores se configuró una omisión legislativa relativa, por cuanto las normas acusadas no contemplan dentro de los integrantes del 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, representantes de la población con



Concepto 5623

sordoceguera, lo cual, a su juicio, vulnera sus derechos a la igualdad, a la participación en las decisiones que los afectan, a la participación en política y a la participación y reintegración de las personas en condición de discapacidad, consagrados en los artículos 2, 40 y 47 y reconocidos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 1346 de 2009 y por la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 762 de 2002.

En opinión de los actores, la sordoceguera es una discapacidad única, es decir, que la población sordociega es diferente al resto de la población en condición de discapacidad sensorial, esto es, de los sordos y de los ciegos, así como de la población con discapacidad múltiple, por cuanto consiste en la *“la concurrencia en una misma persona de dos discapacidades sensoriales, deficiencia visual y deficiencia auditiva, que, dadas las especiales condiciones de cada una de ellas, genera problemas de comunicación únicos y necesidades especiales derivadas de la dificultad para percibir de manera global, conocer y, por tanto, interesarse y desenvolverse en su entorno”*.

Los demandantes advierten que la singularidad de tal discapacidad fue reconocida por el legislador colombiano en el artículo 1, numeral 16, de la Ley 982 de 2005, según el cual la sordoceguera es *“una limitación única caracterizada por una deficiencia auditiva y visual ya sea parcial o total; trae como consecuencia dificultades en la comunicación, orientación, movilidad y en el acceso a la información...”*.

Por otra parte, los actores mencionan que el Parlamento Europeo en la Declaración Escrita 1/2004 del 12 de abril de 2004, señaló en el considerando A que *“la sordoceguera es una discapacidad específica consistente en un deterioro combinado de la vista y el oído que dificulta el acceso a la información, a la comunicación y a la movilidad”*.



Concepto 5 6 2 3

2. Problema jurídico

Corresponde al Ministerio Público determinar si se configuró una omisión legislativa relativa que vulnera los artículos 2°, 13, 40, 47 y 93 de la Constitución Política, así como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 1346 de 2009 y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 762 de 2002, al no contemplar las normas demandas la representación directa de los sordociegos en el Consejo Nacional de Discapacidad, en los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad, CDD y en los Comités Municipales y Locales de Discapacidad, CMD o CLD.

4. Análisis jurídico

Para resolver el problema jurídico planteado es preciso tener en cuenta que, tal como lo señalan los demandantes, la sordoceguera es una discapacidad única, pues mezcla o confunde, no las suma, dos deficiencias sensoriales, la visual y la auditiva, lo cual impide la comunicación y, por lo tanto, no permite el acceso a la información, a la educación, al trabajo, a la vida social y a las actividades culturales, entre otras, generando la desconexión con el entorno y con las personas que los rodean, lo cual puede significar el aislamiento de quienes la padecen, si se tiene en cuenta que la vista y el oído son los sentidos de referencia.

La Asociación de Sordociegos de España define la sordoceguera como *“una discapacidad que resulta de la combinación de dos deficiencias sensoriales (visual y auditiva), que genera en las personas que la padecen problemas de comunicación únicos y necesidades especiales derivadas de la dificultad para percibir de manera global, conocer, y por tanto interesarse y desenvolverse en su entorno”*.



Concepto 5623

Por su parte Ley 27/2007, de 23 de octubre, “por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas”, define a estas últimas como “aquellas personas con un deterioro combinado de la vista y el oído que dificulta su acceso a la información, a la comunicación y a la movilidad. Esta discapacidad afecta gravemente las habilidades diarias necesarias para una vida mínimamente autónoma, requiere servicios especializados, personal específicamente formado para su atención y métodos especiales de comunicación”. (at:http://www.asocide.org/personas_sordociegas/definicion/#sthash.zKfGQ2Xu.dpuf).

El Estado Colombiano también reconoce que la sordoceguera es una discapacidad con características muy especiales, pues al definirla en el artículo 1, numeral 16 de la Ley 982 de 2005, señala que “[E]s una **limitación única** 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” (negrilla fuera de texto).

Sobre la protección de las personas sordociegas, la Corte Constitucional en la sentencia C-605-12 manifestó lo siguiente:

Buena parte de las normas estudiadas en la presente ocasión, tienen por objeto asegurar una transformación en el grado de inclusión de las personas sordas y sordociegas en la sociedad, a través de la educación... Es mediante un constante y decidido esfuerzo que logre entretener los destinos de todas las personas, en igualdad y dignidad, que los ideales constitucionales se lograrán materializar.

De lo expuesto se deduce que la sordoceguera es una discapacidad específica, con una esencia diferente, que es el producto de la unión o de la mezcla de la sordera y la ceguera y que por lo tanto requiere de un trato especial, con el fin de lograr una igualdad real (art. 13 C.P.).

Ley 1145 de 2007, artículo 5, organizó el Sistema Nacional de Discapacidad, SND, como el mecanismo de coordinación de los diferentes



Concepto 5 6 2 3

actores que intervienen en la integración social de la población con y en situación de discapacidad, en el marco de los Derechos Humanos.

El Sistema Nacional de Discapacidad está conformado por cuatro (4) niveles: (i) el Ministerio de la Protección Social o el ente que haga sus veces como el organismo rector del SND; (ii) 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; (iii) los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad, CDD, como niveles intermedios de concertación, asesoría, consolidación y seguimiento de la Política Pública en Discapacidad y (iv) los Comités Municipales y Locales de Discapacidad – CMD o CLD– como niveles de deliberación, construcción y seguimiento de la política pública de discapacidad (art. 8).

Los artículos 10 y 16 de la Ley 1145 de 2007, demandados parcialmente, regulan la integración del 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, dentro de los cuales tienen representación una serie de organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad distintas a la sordoceguera, a pesar de que quienes se encuentran en esta condición tienen los mismos derechos que el resto de las personas discapacitadas.

Tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional contenida, entre otras, en la sentencia C-1188-05, *“un control sobre el legislativo por violación del principio de igualdad sólo procede: a) cuando se está frente a un tratamiento desigual, sin ninguna razón que lo permita; b) cuando se está en presencia de un tratamiento igual, habiendo una razón que lo obstaculice”*. Dentro de este marco jurisprudencial, la falta de representación de los sordociegos en el Sistema Nacional de Discapacidad vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), por cuanto no existe razón que justifique el tratamiento diferente a este grupo de personas, cuyos



Concepto 5 6 2 3

integrantes tienen derecho, al igual que los demás discapacitados, a tomar las decisiones que los afectan (arts. 1 y 2 C.P.).

Una conclusión se impone de lo expuesto anteriormente y es que las disposiciones acusadas vulneran los derechos a la igualdad y a la participación de los sordociegos, lo cual, siguiendo los requisitos señalados por la Corte Constitucional, permite afirmar que se configuró una omisión legislativa relativa.

En este orden, el Ministerio Público, siguiendo la jurisprudencia constitucional, consagrada entre otras en las sentencias C-185 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1043 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-936 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-100 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa, pasa a verificar los requisitos necesarios para que se configure la omisión legislativa relativa que alegan los demandantes, así:

(i) *“que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo”*. En el caso *subexamine*, los actores afirman que la omisión legislativa se refiere a los artículos 10 y 16 de la Ley 1145 de 2007; (ii) que el precepto demandado *“excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta”*. 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; (iii) *“que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente”*. 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; (iv) *“que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la*



Concepto 5 6 2 3

regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma". 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; (v) que "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 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:

"Por lo anterior se puede concluir la existencia de un déficit de protección de los ex docentes pensionados en la conformación del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales que solamente puede ser solucionado si se permite su participación directa en el mismo.

Sin embargo, 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



Concepto 5623

mayorías determinadas por el legislador, lo cual debe ser decidido por el Congreso de la República" (Sentencia C-1053 de 2012).

Así las cosas, el Ministerio Público solicitará a la Corte Constitucional que declare exequible las disposiciones acusadas, pero que exhorte al Congreso de la República con el objeto de que regule la composición del 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, incluyendo al menos un representante de los sordociegos.

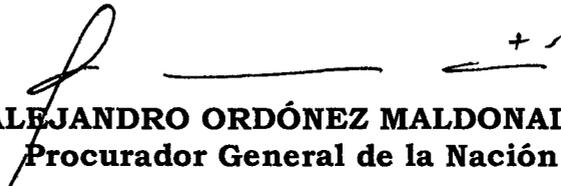
5. Conclusión

En mérito de lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte:

PRIMERO.- Declarar **EXEQUIBLES** los apartes acusados de los artículos 10 y 16 de la Ley 1145 de 2007.

SEGUNDO.- EXHORTAR al Congreso de la República para que en consideración a lo expuesto en este concepto, regule la composición del 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, incluyendo al menos un representante de las organizaciones de personas en condición de sordoceguera.

Señores Magistrados,


ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

GMR/ /MLOvalleB.