

Sentencia C-048/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA CODIGO NACIONAL DE POLICIA-Exequibilidad tenencia de animales domésticos o mascotas

(...) Habrá de condicionarse la exequibilidad de los apartes “que, como guías” contenidos en el párrafo 1º del artículo 117 y en el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en el entendido de que también incluyen a los caninos de asistencia que acompañan a las personas en situación de discapacidad.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Finalidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Formas

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Eventos en que se configura

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Configuración

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Alcance/OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Concepto

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos que la configuran

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Clases de sentencias a adoptar cuando se configura

CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Derechos de las personas en situación de discapacidad

IGUALDAD MATERIAL-Desarrollo mediante acciones afirmativas

Respecto de esta última manifestación del artículo 13, se integra la cláusula constitucional de

promoción de la igualdad, la cual consiste en imponerle al Estado un deber o una carga de protección en relación con aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

IGUALDAD COMO VALOR, PRINCIPIO Y DERECHO FUNDAMENTAL-Fundamento

PROTECCION DE LAS PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD O DEBILIDAD MANIFIESTA-Doble dimensión

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Mandatos de promoción y protección a favor de personas en situación de discapacidad

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACION DE PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Establecimiento de acciones afirmativas

ACCIONES AFIRMATIVAS-Concepto/ACCIONES AFIRMATIVAS-Finalidad

En otras palabras, las acciones afirmativas van encaminadas a (i) favorecer a determinadas personas o grupos de personas, con el fin de eliminar o disminuir las desigualdades de tipo social, cultural o económico, que los afectan, y (ii) conseguir que los miembros de un grupo usualmente excluido tengan una mayor representación y participación social.

IGUALDAD EN LA CONSTITUCION Y PROHIBICION DE DISCRIMINACION-Reiteración de jurisprudencia

DISCAPACIDAD-Enfoque diferencial

ESTADO-Adopción de medidas para la inclusión de las personas en situación de discapacidad en la sociedad

CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD-Propósitos

MODELO SOCIAL DE LA DISCAPACIDAD-El Estado tiene la obligación de remover barreras que impidan la plena inclusión social de las personas en situación de discapacidad

ANIMAL CANINO DE ASISTENCIA O DE SERVICIO-Normatividad internacional

ANIMAL CANINO DE ASISTENCIA O DE SERVICIO-Accesibilidad de las personas en situación de discapacidad

PERRO DE ASISTENCIA O DE SERVICIO-Acompañamiento a personas con discapacidad

(...) la no inclusión de la categoría general de perros de asistencia en la norma demandada, deja a un grupo de personas en situación de discapacidad, al arbitrio de aquellas encargadas de dar acceso a ciertos lugares, pues las mismas pueden decidir si les permiten o no la entrada y permanencia con sus animales de asistencia, conforme su voluntad y criterio particular

Referencia: Expediente D-13348

Demanda de inconstitucionalidad contra el aparte “que, como guías” contenido en el parágrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Demandantes: Paula Andrea Cerón Arboleda, Juliana Guerrero Morales, Jarrison Marcelo Moral Cerón y Sebastián Camilo Salinas.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Paula Andrea Cerón Arboleda, Juliana Guerrero Morales, Jarrison Marcelo Moral Cerón y Sebastián Camilo Salinas presentaron, ante esta Corporación, demanda de inconstitucionalidad en contra el aparte “que, como guías” contenido en el parágrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, por considerar que quebranta el artículo 13 de la Constitución e incurre en una omisión legislativa relativa.

Mediante Auto del 12 de julio de 2019, la Magistrada sustanciadora inadmitió los cargos dirigidos contra el parágrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, por violación del artículo 13 de la Constitución (desconocimiento del principio de igualdad) y por omisión legislativa relativa, en vista de que los demandantes incumplieron los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. No obstante, se les concedió tres días a los accionantes para que corrigieran su demanda.

Dentro del término de ejecutoria, mediante correo electrónico enviado a la Secretaría General de la Corte el 19 de julio de 2019, los demandantes presentaron escrito de subsanación. El 2 de agosto siguiente, al verificarse que la corrección satisfizo los requisitos mínimos, la Magistrada sustanciadora admitió los cargos contra el parágrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016 en relación con la supuesta violación del principio de igualdad y la configuración de una omisión legislativa relativa.

En consecuencia, mediante Auto del 2 de agosto de 2019, se ordenó: (i) fijar en lista la norma parcialmente acusada para garantizar la intervención ciudadana; (ii) correr traslado al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia; (iii) comunicar el inicio del proceso a las Ministras del Interior y de Justicia y al Ministro de Salud y Protección Social, y al Consejo Nacional de Discapacidad; (iv) invitar a las facultades de Derecho de las Universidades Libre de Bogotá, Javeriana, Externado de Colombia, del Rosario, de Nariño, de Antioquia, de Ibagué y al Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social -PAIIS- de la Universidad de los Andes, a la Dirección de la Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional de Colombia, a las Fundaciones Saldarriaga Concha y Asdown Colombia, al Instituto Nacional de Sordos INSOR, al Instituto Nacional para Ciegos INCI, a la

Liga Colombiana de Autismo – LICA, para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en este asunto para defender o atacar la constitucionalidad de la disposición demandada; e (v) invitar al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y de Zootecnia de Colombia, a la Academia Colombiana de Ciencias Veterinarias y a la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Nacional de Colombia, para que, explicaran los conceptos de perros guía y de asistencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición parcialmente acusada y se subraya el aparte demandado:

“LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

CAPÍTULO II.

ANIMALES DOMÉSTICOS O MASCOTAS.

ARTÍCULO 117. TENENCIA DE ANIMALES DOMÉSTICOS O MASCOTAS. Solo podrán tenerse como mascotas los animales así autorizados por la normatividad vigente. Para estos animales el ingreso o permanencia en cualquier lugar, se sujetará a la reglamentación de los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.

En las zonas comunes de propiedades horizontales o conjuntos residenciales, los ejemplares caninos deberán ir sujetos por medio de traílla y, en el caso de los caninos potencialmente

peligrosos, además irán provistos de bozal y el correspondiente permiso, de conformidad con la ley.

PARÁGRAFO 1º. Siempre se permitirá la presencia de ejemplares caninos que, como guías, acompañen a su propietario o tenedor.

III. LA DEMANDA

Los demandantes presentan dos cargos que se relacionan entre sí. El primero fundado en la presunta violación del artículo 13 de la Constitución y el segundo construido sobre la alegada configuración de una omisión legislativa relativa.

3.1. Como primer cargo, los accionantes consideran que el aparte demandado del párrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016 contraría el principio de igualdad contenido en el artículo 13 superior pues la norma, tal y como está redactada, contempla la posibilidad de que a las personas con discapacidad que sean propietarias o tenedoras de un perro de asistencia, distinto al perro guía, se les obstaculice su ingreso o permanencia en lugares públicos.

Señalaron que la población con discapacidad visual es la que hace uso de los perros guías y, por lo tanto, la norma no reconoce que personas con otras discapacidades también requieren el apoyo y acompañamiento de ejemplares caninos, a los cuales se les denomina perros de asistencia.

Explican que la norma demandada regula la tenencia de animales domésticos y establece su ingreso a lugares públicos, pero lo limita a los animales caninos guías, lo cual es producto de la creencia, según la cual, solo las personas con discapacidad visual requieren de la asistencia de un perro.

En esa medida, sostienen que la ley no contempla las necesidades de las personas con otras discapacidades quienes, por ejemplo, utilizan caninos de asistencia para: (i) señalar distintos sonidos cotidianos, (ii) mejorar la interacción social de niños con autismo, (iii) como respuesta médica para ataques de epilepsia o detectores de estados de hipoglicemia, y (iv) como apoyo para realizar distintas actividades cotidianas cuando se trata de personas con discapacidad física.

Asimismo, destacan que la Ley “American with Disabilities Act” (ley federal estadounidense para las personas con discapacidad), clasifica los perros de asistencia de la siguiente manera:

- * Perros guía: entrenados para que funcionen como una herramienta de viaje para personas que tienen impedimentos visuales graves o que son ciegas.

- Perros de señal: entrenados para alertar cuando se produce un sonido a una persona que tiene una pérdida significativa de la audición o es sorda.

- Perros de servicio psiquiátrico: entrenados para llevar a cabo tareas que ayudan a las personas con discapacidades a detectar el inicio de episodios psiquiátricos y aminorar sus efectos.

- Perros señal sensorial o perros señal social: entrenados para ayudar a una persona con autismo.

- Perros que responden a convulsiones: entrenados para ayudar a una persona con un trastorno convulsivo. Su servicio depende de la necesidad de la persona, por lo que el perro podrá vigilarla durante una convulsión, ir en busca de ayuda, predecir una convulsión y advertirle con antelación para que se traslade a un lugar seguro.

Por otra parte, señalan que la expresión perros de asistencia no es un concepto ajeno a nuestro ordenamiento jurídico, pues el Decreto 1660 de 2003, por el cual se reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad, señala que los animales de asistencia son ayudas vivas que facilitan la accesibilidad de las personas con discapacidad, y define a los perros de asistencia como:

“Aquellos ejemplares cuyos usuarios acrediten que estos han sido adiestrados en centros nacionales o internacionales por personal calificado, que pertenezcan o sean homologados por la Asociación Colombiana de Zooterapia y actividades afines o por la entidad que el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, o quien haga sus veces, autorice” (artículos 4 y 31).

Además, precisan que el artículo 33 de la citada normativa reconoce el significado amplio del concepto perro de asistencia, pues dispone que los conductores u operarios de vehículos de

servicio público de transporte no podrán negarse a prestar el servicio a personas con discapacidad acompañadas de su “perro de asistencia”, siempre y cuando este último vaya provisto del distintivo especial indicativo.

En razón de todo lo anterior, los demandantes manifiestan que el sentido literal de la disposición acusada genera una situación de discriminación para las personas con discapacidades distintas a la visual, pues obstaculiza su acceso y permanencia en condiciones de igualdad en ciertos lugares, en los cuales requieren la compañía de sus caninos para superar las limitaciones de sus discapacidades y las barreras de su entorno.

En consecuencia, resaltan que es necesario que la Corte Constitucional extienda la medida consagrada en la norma demandada a las personas con discapacidades distintas a la de origen visual, lo cual es posible con la inclusión del término perros de asistencia, pues éste engloba todas las categorías de los caninos que pueden acompañar a las personas con discapacidad, entre ellos: guías, de señalización de sonidos, de aviso de alertas médicas y de apoyo en trastornos del espectro autista.

3.2. Como segundo cargo y concatenado al primero, los demandantes sostienen que el párrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016 adolece de una omisión legislativa relativa, pues excluye de sus consecuencias jurídicas a los casos en que personas con discapacidad, distinta a la visual, requieran el uso de un canino para asistirlos. Lo anterior, en la medida en que, como ya se advirtió, los perros guías son solo una categoría de un concepto más amplio, el cual es el de perro de asistencia. En este sentido, explican que la expresión acusada es restrictiva y obstaculiza el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos con discapacidad.

Enfatizan en que la disposición acusada imparte una medida favorable para los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, la misma disposición limita la protección legal, pues deja fuera de su amparo a las personas con discapacidades distintas a la visual. Por ende, los efectos de la medida contenida en el artículo acusado debieron contemplarse para todas las personas con discapacidad que utilizan perros de asistencia.

Asimismo, indican que el Legislador, sin que mediara motivo razonable, omitió los deberes de promoción y protección de grupos discriminados, en particular respecto de las personas en situación de discapacidad, previstos en el artículo 13 de la Constitución Política. Al respecto,

precisan que al observar los antecedentes legislativos de la Ley 1801 de 2016, no se entiende qué motivó al Legislador a considerar que las personas con discapacidad distinta a la visual no demandan de una protección especial por parte del Estado.

Además, precisan que el Legislador también omitió las obligaciones estipuladas en el artículo 47 de la Constitución Política, según el cual, el Estado debe adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social para las personas con discapacidades físicas, sensoriales y psíquicas.

Entonces, para los demandantes la disposición acusada genera un efecto hermenéutico que no puede ser ignorado, pues el lector no puede evitar concluir que al Legislador colombiano sólo le interesa adoptar medidas tendientes a la protección de la población con discapacidad visual, más no así para las personas con otras discapacidades sensoriales, físicas y psíquicas.

A su vez, explicaron que si bien la palabra “que, como guías”, contenida en la disposición demandada, eventualmente podría referirse a todos los caninos de asistencia, dicha interpretación necesariamente debe ser expuesta por la Corte Constitucional, con el fin de que no exista duda que el Legislador quiso con la utilización de dicha expresión que todos los animales de asistencia que acompañen a las personas con discapacidad puedan transitar en los lugares públicos y las zonas comunes de propiedades horizontales.

En consecuencia, los demandantes solicitan declarar inconstitucional la expresión “que, como guías” y reemplazarla por el término “de asistencia”. De manera subsidiaria, piden que se declare la constitucionalidad condicionada del apartado que se acusa, en el entendido de que el aparte acusado se refiere a todas las categorías de perros de asistencia.

3.3. En síntesis, los demandantes estiman vulnerado el principio de igualdad por una omisión del Legislador que afecta a la población con discapacidad, pues el párrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016 restringe de manera injustificada los derechos de las personas que, si bien no padecen un tipo de discapacidad visual, sí se encuentran en situación de vulnerabilidad por presentar discapacidad física, mental, sensorial, psiquiátrica o cognitiva.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones oficiales

4.1. Instituto Nacional para Ciegos -INCI-

El Instituto Nacional para Ciegos solicita que se declare la exequibilidad condicionada del párrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido que se refiere a los perros de asistencia que acompañan a las personas con discapacidad.

Considera que si bien hubo una omisión del Legislador al no contemplar de manera expresa a los perros de asistencia, ello no debería conducir a declarar la inconstitucionalidad de la expresión “perros guías”, pues ello conllevaría a una falta de protección para las personas ciegas, quienes encuentran en los perros guías, no sólo animales útiles para mejorar su calidad de vida, sino “verdaderos amigos que convierten su existencia en un viaje mucho más seguro, feliz y digno”.

4.2. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho interviene con el fin de que la Corte se declare inhibida para conocer de fondo el cargo por omisión legislativa relativa.

Al respecto, afirma que:

“Los actores no logran demostrar en qué sentido resultan asimilables las características de cada una de las categorías de perros de asistencia en relación con la disminución física, sensorial o psíquica de sus tenedores o poseedores, frente a la relación que existe entre los perros guía y las personas con discapacidad visual, de tal manera que resulte injustificado excluirlas del derecho a que siempre se les permita el ingreso a cualquier lugar, en las mismas condiciones que se les permita a los perros guía acompañados a sus propietarios o tenedores.”

En esta línea argumentativa, el Ministerio señala que como el párrafo al cual corresponde la expresión acusada contiene una regla general e imperativa para que en todos los lugares se permita la presencia de perros guías acompañados por sus tenedores o propietarios que lo requieran, no resulta pertinente que dicha regla se contemple para todos los perros de asistencia, sin consideración a las circunstancias que determinen la imprescindibilidad de cada uno de éstos en la vida de otras personas con discapacidad.

4.3. Instituto Nacional para Sordos -INSOR-

Sin defender o atacar de manera específica la constitucionalidad de la disposición acusada, el Instituto Nacional para Sordos interviene para resaltar la importancia que tienen los perros de asistencia en las personas con discapacidad auditiva. En ese sentido, precisa que existe una clasificación de perros de asistencia para personas o sordas o con discapacidad auditiva, denominada “perros señal”, los cuales han sido entrenados para alertarlos cuando se produce un sonido.

Además, señala que estos perros asistenciales se encuentran adiestrados para avisar a la persona con discapacidad auditiva sobre diferentes sonidos, tales como: el timbre de la casa, alarmas, señales de evacuación, llanto de bebés, entre otros. Explica que, cuando el perro asistencial oye estos sonidos avisa al usuario con un gesto aprendido como, por ejemplo, tocar el pie a la persona con discapacidad auditiva con su pata o apoyar sus dos patas delanteras sobre la pierna, y cuando ha conseguido su atención, lo conduce a la fuente del sonido.

En ese sentido, resalta que los perros asistenciales y, en particular, los perros señal, permiten que las personas con discapacidad auditiva tengan acceso a su entorno con mayor control, al tener la posibilidad de ser advertidos de cualquier sonido y, por lo tanto, contar con mayor independencia, confianza y seguridad.

Visto lo anterior, considera necesario que el Estado garantice que la normativa vigente en el país permita la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad auditiva.

4.4. Ministerio de Salud y Protección Social

El Ministerio de Salud y Protección Social solicita a la Corte que se declare inhibida para conocer de fondo los cargos por vulneración del principio de igualdad y omisión legislativa relativa. Para explicar su posición, señala que la norma acusada no hace referencia de manera específica a los perros guía, sino a “ejemplares caninos que, como guías, acompañen a su propietario o tenedor”.

En esa medida, indica que la norma acusada no niega el ingreso a lugares públicos de personas con discapacidad que requieran el acompañamiento de perros de asistencia, pues

debe “entenderse que el aparte acusado hace referencia al universo de mascotas y no específicamente a los perros guías.”

Intervenciones de instituciones académicas, educativas y sociales

4.5. Fundación Universitaria Juan de Castellanos de Tunja

La Fundación Universitaria Juan de Castellanos de Tunja solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del aparte acusado, con base en que no garantiza la inclusión real de todas las personas con discapacidad y crea barreras de acceso en distintos espacios.

4.6. Universidad del Rosario

La Supervisora del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario hizo hincapié en la inexequibilidad del aparte acusado, para que la expresión “como guías” sea reemplazada por la “de asistencia”.

Para ello, señala que el párrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, a través de la noción de perros guía, omite la inclusión de las personas que se encuentran en condiciones de discapacidad y que requieren de ayudas vivas, como lo son los caninos de asistencia.

También resalta que el principio de igualdad no solo debe garantizarse entre quienes tienen una discapacidad y quienes no, sino también en el tratamiento que pretende darse entre las diversas discapacidades que existen.

4.7. Pontificia Universidad Católica del Perú

La Universidad Católica del Perú considera que el párrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016 es inexequible. Las razones que fundamentan su consideración son las siguientes: (a) el aparte demandado sólo reconoce un tipo de perro de asistencia, lo cual, ignora la diversidad de la discapacidad; (b) restringe sin ningún tipo de criterio válido una medida de accesibilidad para todas las personas con discapacidad; (c) discrimina a las personas en razón al tipo de discapacidad que padecen; y (d) crea un escenario de confusión para los receptores de la norma, es decir, para todos aquellos obligados a permitir el acceso de animales de asistencia.

4.8. Universidad Autónoma del Caribe

La interviniente apoya la exequibilidad condicionada de la norma demandada, bajo el entendido de que la expresión “guías” también cobija a todos los ejemplares caninos que cumplen alguna función de asistencia para las personas con diferentes tipos de discapacidad y no únicamente a las personas con discapacidad visual. Lo anterior, en la medida en que al Estado le corresponde proteger a todas las personas que, por su condición física, mental y sensorial se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

4.9. Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín

La interviniente solicita declarar la exequibilidad condicionada del término demandado, para que se entienda que incluye a los perros de asistencia. Como fundamento, expone que la norma acusada tal y como se encuentra redactada, constituye una restricción a la igualdad real y crea una barrera injustificada para las personas con discapacidades distintas a la visual.

4.10. Universidad del Magdalena

La interviniente pide que se declare la exequibilidad condicionada del aparte acusado, bajo el entendido que el término “guías” incluye a los perros de asistencia. Sustenta tal solicitud en que lo correcto consiste en referirse de forma genérica a la expresión perros de asistencia, tal y como lo prescribe el Decreto 1660 de 2003, mediante el cual se reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas en situación de discapacidad.

4.11. Universidad Autónoma de Bucaramanga

La interviniente apoya la exequibilidad condicionada de la norma demandada, bajo el entendido de que la expresión “guías” se refiere a todas las categorías de perros de asistencia. Lo anterior, con fundamento en que la disposición acusada adolece de una omisión legislativa relativa violatoria del derecho a la igualdad, pues tácitamente excluyó de sus consecuencias jurídicas a un grupo de ciudadanos que se encuentran en la misma condición que los que sí están amparados por la norma.

4.12. Universidad Santo Tomás de Bucaramanga

La interviniente apoya las pretensiones de la demanda, pues la disposición acusada genera un tratamiento inequitativo entre las personas con discapacidades físicas, psíquicas y sensoriales, pues sólo brinda protección a las personas con discapacidad visual.

4.13. Universidad de los Andes – Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS)

El Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) apoya la exequibilidad condicionada de la norma demandada, bajo el entendido de que la expresión “guías” también se refiere a los perros de asistencia. En su opinión, en el caso concreto es posible establecer la configuración de una omisión legislativa relativa que lleva a la vulneración del derecho a la igualdad de las personas con discapacidad. Ello, por cuanto el Legislador al referirse únicamente a la categoría de perros guías, no incluyó en el texto demandado la totalidad de la población con discapacidad, lo cual puede entenderse como una limitación para el ejercicio y goce de los derechos de estas personas.

4.14. Universidad de San Buenaventura de Medellín

La interviniente apoya la exequibilidad condicionada de la norma demandada, bajo el entendido de que el aparte acusado, incluye a todas las categorías de perros de asistencia. Lo anterior, en la medida en que el parágrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016 debe ajustarse “a toda situación de discapacidad”.

4.15. Federación de Discapacidad del Valle

La interviniente apoya las pretensiones de la demanda, pues de acuerdo a la manera como está redactada la norma acusada, es fácil advertir que no permite que todas las personas que requieran la compañía de un perro de asistencia en su día a día, puedan movilizarse de manera libre en lugares públicos, abiertos al público y edificaciones públicas.

4.16. Academia Colombiana de Ciencias Veterinarias

La Academia Colombiana de Ciencias Veterinarias intervino para explicar los conceptos de perros guía y de asistencia. En particular, señala que los perros guía “son un tipo de animal de asistencia, que son usados como ayuda para personas ciegas o casi ciegas, donde por medio de señales sonoras y movimientos, informa sobre las características del terreno a su

cuidador”.

Por su parte, precisa que los perros de asistencia “son aquellos que se entrenan con el fin de suplir alguna deficiencia humana, ayudando a mejorar la autonomía y desempeño de quien es asistido”.

Intervenciones ciudadanas

4.17. Andrea Moreno Delgado

Sin defender o atacar de manera específica la constitucionalidad de la disposición acusada, la ciudadana interviene para relatar su experiencia personal con un perro de asistencia y destacar la importancia de estos caninos en la vida de las personas con enfermedades silenciosas o discapacidades no visibles. Señala que desde el año 2008, debido a una condición psicológica que padece, cuenta con la compañía de un perro de asistencia, quien se ha convertido en una ayuda importante para controlar su enfermedad.

Además, puso de presente que en el año 2012, con ocasión de un viaje internacional que debía realizar en compañía de su canino, tuvo que conseguir una certificación de la Organización Nacional de Ciegos Españoles -ONCE- que lo acreditara como perro de asistencia, pues para ese entonces, las aerolíneas no permitían la compañía de un animal de apoyo emocional durante los vuelos.

4.18. Claudia Liliana Beltrán Sabogal

La ciudadana solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del aparte acusado o, en su defecto, la exequibilidad condicionada. Relata que desde el año 2017 cuenta con la compañía de una perra de asistencia de raza Golden Retriever llamada Petunia, debido a que fue diagnosticada también con una condición psicológica.

Sobre la labor del canino, como perro de asistencia destaca que:

“Petunia me acompaña a todos lados, pone su cabeza en mis pies y siente cuando voy a empezar a tener palpitaciones y sabe que viene un ataque de pánico o ansiedad, de inmediato levanta su cabeza y me mira, empieza a lamer mis manos y me lleva a un sitio donde haya aire puro o donde no haya mucha gente y hace todo lo posible para que yo esté

en un lugar donde pueda estar tranquila. Es un baluarte muy importante en mi vida, hace que mis inconvenientes de salud sean más fáciles de sobrellevar, gracias a ella estoy viva y tengo ganas de vivir.”

Agrega que en varios establecimientos comerciales no comprenden que el perro de asistencia juega un rol muy importante en su vida y, con fundamento en la norma acusada, le han negado el ingreso a los mismos. En particular, relata que, en un almacén de cadena de esta ciudad, no le permitieron ingresar con Petunia, a pesar de haber mostrado su documentación como perro de asistencia.

Señala que debido al suceso anterior, en compañía de la Defensoría del Pueblo presentó una queja ante las directivas del almacén, la cual fue resuelta mediante una comunicación, a través de la cual le informaron que en principio no era posible la entrada de Petunia a las instalaciones de sus almacenes, pues de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, “el supuesto de hecho es que el propietario o tenedor sea invidente o con deficiencias visuales”. No obstante lo anterior, el funcionario le informó que “siguiendo el criterio de la compañía de ser incluyentes e interpretar la norma en un sentido amplio” le sería permitido el ingreso del canino a las tiendas.

Con base en ese antecedente, la interviniente sostiene que es necesario que esta Corporación declare la inexecutable del aparte acusado o, en su defecto, la executable condicionada, para que se entienda que se refiere a los perros de asistencia y no solo a los perros guía.

4.19. Sandra Aristizábal Lora

La interviniente como ciudadana y Directora de la Fundación Pazos, encargada de prestar terapias asistidas con caninos, solicita a la Corte realizar los ajustes necesarios en la disposición acusada con el fin de lograr la igualdad entre las personas con discapacidad. Relata que fue diagnosticada con una enfermedad que afecta su movilidad y, por ello, cuenta con el apoyo de un perro de asistencia, el cual le ayuda a: (i) efectuar labores cotidianas en el hogar, por ejemplo, recoger objetos del piso; (ii) anticipa crisis de dolor y subidas de presión arterial; y (iii) es un apoyo emocional para el manejo de la depresión como consecuencia de los altos niveles de dolor.

Destaca que debido a la exclusión social que vivió cuando le impedían la entrada a lugares públicos con su perro de asistencia, decidió iniciar el proyecto social Pazos, el cual busca concientizar a las personas sobre la importancia de estos caninos en la vida de las personas con discapacidades físicas, psíquicas y sensoriales.

4.20. Juan Carlos Guerrero Delgado

El ciudadano Juan Carlos Guerrero Delgado, quien se desempeña como instructor de perros de asistencia en la Fundación Visnhú del Cypres, interviene ante la Corte Constitucional para señalar que la disposición acusada discrimina a las personas con discapacidad distinta a la visual, pues el Legislador ignoró la existencia de los perros de señal, de servicio psiquiátrico, señal sensorial o social y los caninos que responden a convulsiones, los cuales ayudan a eliminar las barreras del entorno que limitan la participación de las personas con discapacidad en la sociedad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público solicita a la Corte que declare la exequibilidad condicionada de la expresión “que, como guías” contenida en el párrafo primero del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido que también incluye a los ejemplares caninos de asistencia.

En primer lugar, aclara que la función de guiar es propia de los perros que apoyan a las personas con discapacidad visual, mientras que los perros de asistencia son entrenados para apoyar el proceso terapéutico, fisiológico y psicológico de personas con discapacidad física, sensorial o psíquica. Resalta que el acompañamiento de estos ejemplares caninos remueve las barreras y limitaciones de los contextos sociales donde estas personas se desenvuelven y fortalece su inclusión efectiva en la sociedad.

En segundo lugar, precisa que para el ordenamiento jurídico colombiano no es extraña la mención a los perros de asistencia, pues en el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte N° 1079 de 2015, señala las condiciones generales del uso de los perros de asistencia y determina que los conductores u operarios de vehículos de servicio público no pueden negarse a prestar el servicio a personas con discapacidad acompañadas de un perro de asistencia, siempre y cuando este último vaya provisto de un distintivo especial.

Por último, señala que los demandantes cumplieron con los requisitos para estructurar el cargo por omisión legislativa relativa, por cuanto:

(i) Existe una norma sobre la cual se predica el cargo; (ii) la misma excluye de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo, esto es, las personas con discapacidades distintas a la visual; (iii) la exclusión de las referidas personas carece de un principio de razón suficiente; (iv) la falta de justificación genera para las personas excluidas de la regulación legal una desigualdad injustificada respecto de las que se encuentran amparadas por las consecuencias de la norma; y (v) la omisión es el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al Legislador, esto es, las obligaciones consagradas en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. 1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del párrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte una ley de la República.

Consideración previa. Aptitud sustantiva de la demanda

2. La demanda que se estudia, se dirige contra el aparte “que, como guías” contenido en el párrafo 1º del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, por cuanto configura una omisión legislativa relativa que vulnera el principio de igualdad, en razón a que al autorizar solamente la presencia de perros guías que acompañan a su dueño o tenedor con discapacidad visual en ciertos lugares, se excluye a las personas con discapacidad distinta a la visual que requieren la compañía de un canino de asistencia para ingresar a lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.

3. En relación con la anterior acusación, la mayoría de los intervinientes y el Ministerio Público plantean la declaratoria de exequibilidad condicionada de la norma demandada, bajo el entendido que el aparte acusado también se refiere a los perros de asistencia. En su

concepto, es posible establecer la configuración de una omisión legislativa relativa que ocasiona la vulneración del derecho a la igualdad de las personas en situación de discapacidad distinta a la visual. Ello, por cuanto el Legislador al referirse únicamente a la categoría de perros guías, no incluyó en el texto demandado la totalidad de la población con discapacidad, lo cual puede entenderse como una limitación para el ejercicio y goce de sus derechos.

4. Por su parte, los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Salud y Protección Social, le solicitan a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda. Esta posición encuentra sustento en los siguientes argumentos:

(i) El Ministerio de Justicia y del Derecho señala que los demandantes no lograron demostrar en qué sentido resulta asimilable la relación que tienen los perros de asistencia con las personas en situación de discapacidad física, sensorial o psíquica, respecto del vínculo que existe entre los perros guía y las personas con discapacidad visual.

(ii) El Ministerio de Salud y Protección Social considera que la demanda carece de certeza, por cuanto la norma acusada no hace referencia de manera específica a los perros guía, sino a “ejemplares caninos que, como guías, acompañen a su propietario o tenedor”. En esa medida, indica que la norma acusada no niega el ingreso a lugares públicos de personas con discapacidad que requieran el acompañamiento de perros de asistencia, pues debe entenderse que se refiere al universo de mascotas y no específicamente a los perros guías.

Por consiguiente, la Sala debe analizar si el cargo formulado por los demandantes, según el cual el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa que vulnera el derecho a la igualdad, cumple con los requisitos de aptitud previstos por la jurisprudencia para generar un debate constitucional y, en consecuencia, si la Sala puede efectuar el estudio de fondo correspondiente.

5. Al respecto, recuerda la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente que la acción pública de inconstitucionalidad es manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana.

Ahora bien, aunque la acción de inconstitucionalidad es pública, popular, no requiere de abogado, ni exige un especial conocimiento para su presentación, el derecho político a

interponer acciones públicas como la de inconstitucionalidad, no releva a los ciudadanos de observar unas cargas procesales mínimas que justifiquen debidamente sus pretensiones.

Estos requisitos buscan, de un lado, promover el balance entre la observancia del principio pro actione, y de otro, asegurar el cumplimiento de los requerimientos formales mínimos exigibles conforme a la ley, en aras de lograr una racionalidad argumentativa que permita el diálogo descrito y la toma de decisiones de fondo por parte de esta Corporación.

En ese sentido, los presupuestos mínimos a los que se hace referencia buscan: (i) evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se desvirtúe a priori, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, débiles o insuficientes; (ii) asegurar que este Tribunal no produzca fallos inhibitorios de manera recurrente, ante la imposibilidad de pronunciarse realmente sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, lo que comprometería la eficiencia y efectividad de su gestión; y (iii) delimitar el ámbito de competencias del juez constitucional, de manera que no adelante, de oficio, el control concreto y efectivo de las normas cuyo control constitucional prevé el orden jurídico por vía de acción.

6. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 fija los requisitos mínimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad y exige que los ciudadanos: (i) señalen las disposiciones legales contra las que dirigen la acusación; (ii) delimiten las preceptivas constitucionales que consideran violadas; y (iii) expliquen las razones por las cuales estiman que tales normas superiores han sido desconocidas.

Esta Corporación ha precisado que las razones presentadas por el demandante en el concepto de la violación deben ser conducentes para hacer posible el diálogo constitucional que se ha mencionado. Ello supone el deber para los ciudadanos de “(...) formular por lo menos un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política”.

7. En particular, la jurisprudencia de la Corte ha determinado que el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: i) claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el

contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ii) ciertos, es decir, que recaigan sobre una proposición jurídica real y existente; iii) específicos, en la medida en que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución, con argumentos de oposición objetivos y verificables entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política; iv) pertinentes, lo cual implica que sean de naturaleza constitucional, y no legales y/o doctrinarios; y v) suficientes, al exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio, que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

8. Como quiera que el cargo propuesto por los demandantes tiene que ver con la supuesta omisión legislativa relativa y la consecuente vulneración del derecho a la igualdad, es necesario precisar que, de forma reiterada y pacífica, este Tribunal ha establecido que, en determinadas situaciones, el Legislador puede desconocer la Constitución Política por omisión cuando no regula los asuntos sobre los que tiene una obligación de hacer específica y concreta, impuesta por la Constitución. Por ello, de manera excepcional, el silencio relativo del Legislador puede ser objeto de control jurisdiccional por medio de la acción pública de inconstitucionalidad. No ocurre lo mismo en el caso de una omisión legislativa absoluta, para cuyo conocimiento la Corte no es competente.

Sobre el particular, esta Corporación ha explicado que las omisiones legislativas relativas pueden ocurrir de distintas formas, a saber: “(i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución”.

9. En ese sentido, la labor del juez constitucional en relación con el control judicial de las omisiones legislativas es la de hacer cumplir una exigencia derivada directa o indirectamente del texto constitucional, cuya falta de previsión genera una norma implícita de exclusión que desconoce un deber predeterminado del Legislador impuesto por la Constitución. La Corte ha establecido una serie de requisitos que debe satisfacer una demanda de inconstitucionalidad cuyo cargo sea la omisión legislativa relativa. No cumplir con estos requisitos implica incumplir con la carga de argumentación necesaria para satisfacer la aptitud de la demanda.

Así, en la Sentencia C-352 de 2017, la Corte recordó que, cuando se presenta una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, el demandante tiene una carga argumentativa más exigente. En ese sentido, esta Corporación ha establecido tres presupuestos para este tipo de cargos:

“(i) señalar la norma jurídica sobre la cual se predica la omisión, además se debe argumentar con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, (ii) por qué el texto señalado alberga el incumplimiento de un deber específico consagrado en la Carta, y, a partir de ello, (iii) cuáles son los motivos por los que se considera que se configuró la omisión.”

10. Expuesto lo anterior, procede la Corte a verificar si en el asunto sometido a su estudio, los demandantes cumplieron con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la configuración del cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa.

La Corte considera que, distinto de lo sostenido por los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Salud y Protección Social, la argumentación de los demandantes sí configura un cargo de inconstitucionalidad apto para que la Corte profiera un pronunciamiento de fondo en el presente asunto. En particular, la argumentación de los accionantes satisface las exigencias generales de los cargos de inconstitucionalidad -claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia- y las específicas correspondientes al cargo por omisión legislativa relativa -argumentación tendiente a demostrar la omisión normativa que vulnera algún contenido de la Constitución Política-.

11. En efecto, la demanda (i) es clara, porque los argumentos esbozados por los demandantes permiten entender en qué consiste el cargo; (ii) es cierta, por cuanto se constata que la argumentación de los demandantes cuestiona, de manera objetiva, que dicha norma excluye de sus consecuencias jurídicas un caso que debía estar contenido en ellas, esto es, que se permita la presencia de perros de asistencia en lugares públicos, pues aquellos acompañan a las personas con discapacidad; (iii) es específica, porque cuestiona de manera concreta que la no inclusión de la categoría de perros de asistencia dentro del aparte demandado desconoce los deberes y mandatos de protección derivados del principio de igualdad previstos por el artículo 13 de la Constitución Política; (iv) es pertinente, por cuanto el reproche formulado por los demandantes es de naturaleza constitucional, esto es, se fundamenta en el presunto desconocimiento de una norma de la Constitución Política; y (v)

es suficiente, pues los argumentos efectivamente persuaden al punto de generar una duda sobre la constitucionalidad del aparte demandado.

12. Además, se satisfacen las exigencias específicas del cargo por omisión legislativa relativa. Como se señaló, los demandantes estiman vulnerado el principio de igualdad por una omisión del Legislador que afecta a la población con discapacidad, pues el parágrafo 1º (parcial) del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016 restringe de manera injustificada los derechos de los ciudadanos que, si bien no padecen un tipo de discapacidad visual, sí se encuentran en situación de vulnerabilidad por presentar discapacidad física, mental, sensorial, psiquiátrica o cognitiva y requerir el apoyo de asistencia canina.

Al respecto, los actores señalaron que la población con discapacidad visual es la que hace uso de los perros guías y, por lo tanto, la norma no contempla que las personas con otras discapacidades también requieren el apoyo y acompañamiento de ejemplares caninos, a los cuales se les denomina perros de asistencia.

Explican que la norma demandada regula la tenencia de animales domésticos y establece su ingreso en lugares públicos, pero lo limita a los caninos guías, lo cual es producto de la creencia, según la cual, sólo las personas con discapacidad visual requieren de la asistencia de un perro.

En esa medida, sostienen que la ley no contempla las necesidades de las personas con otras discapacidades quienes, por ejemplo, utilizan caninos de asistencia para: (i) señalar distintos sonidos cotidianos, (ii) mejorar la interacción social de niños con autismo, (iii) como respuesta médica para ataques de epilepsia o detectores de estados de hipoglicemia, y (iv) como apoyo para realizar distintas actividades cotidianas cuando se trata de personas con discapacidad física.

Enfatizan en que la disposición acusada imparte una medida favorable para los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, la misma disposición limita su protección legal, pues deja fuera de su amparo a las personas con discapacidades distintas a la visual. Por ende, los efectos de la medida contenida en el artículo acusado debieron contemplarse para todas las personas con discapacidad que utilizan perros de asistencia.

Asimismo, los demandantes indican que la no inclusión de la categoría general de perros de

asistencia carece de justificación. Lo anterior, por cuanto las personas con discapacidad visual y los sujetos con otro tipo de discapacidad física, mental, sensorial, psiquiátrica o cognitiva se encuentran en las mismas condiciones y merecen un trato igual, pues hacen parte del mismo universo poblacional de personas que merecen una protección especial por parte del Estado.

En tales términos, la argumentación presentada por los accionantes satisfizo las exigencias particulares relacionadas con el cargo por omisión legislativa relativa, en tanto formularon específicos razonamientos tendientes a demostrar (i) la omisión normativa en el aparte acusado que presuntamente vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, así como (ii) la falta de justificación en la omisión del Legislador de no contemplar a un sector de la población con discapacidad como beneficiario de la norma demandada. En consecuencia, la Sala comprueba que se acredita el cumplimiento de los requisitos argumentativos del cargo de constitucionalidad

13. En el acápite siguiente, la Corte analizará lo concerniente a la integración normativa, por cuanto es posible que otra norma de la Ley 1801 de 2016 se encuadre en alguna de las causales que imponen dicha decisión.

Integración de la unidad normativa en el caso bajo examen

14. De conformidad con el artículo 241 superior, a la Corte se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, “en los estrictos y precisos términos de este artículo”. Según el numeral 4º de la norma en cita, corresponde a esta Corporación decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, es decir que, por regla general, la evaluación constitucional de una ley debe ejercerse sólo por vía de acción, esto es, sólo si se presenta una demanda de inconstitucionalidad.

15. No obstante, el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 permite a la Corte Constitucional pronunciarse sobre aquellas normas que, a su juicio, conforman una unidad normativa con el precepto acusado. Esta facultad, conocida como la integración normativa, desarrolla importantes mandatos constitucionales como la economía procesal y la seguridad jurídica, a través de la eficacia del control abstracto de constitucionalidad y la efectividad de sus principios, derechos y deberes, al garantizar la coherencia del ordenamiento.

Así pues, la Corte Constitucional ha determinado que la integración oficiosa de la unidad normativa sólo será procedente cuando: (i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo; (ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones que posean el mismo contenido deóntico de aquella y finalmente, cuando (iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional.

16. En el presente caso, la Corte integrará la unidad normativa respecto del aparte “que, como guías” contenido en el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, en el cual se establece lo siguiente:

“CAPÍTULO III.

DE LA CONVIVENCIA DE LAS PERSONAS CON ANIMALES.

ARTÍCULO 124. COMPORTAMIENTOS QUE PONEN EN RIESGO LA CONVIVENCIA POR LA TENENCIA DE ANIMALES. Los siguientes comportamientos ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

2. Impedir el ingreso o permanencia de perros lazarillos que, como guías, acompañen a su propietario o tenedor, en lugares públicos, abiertos al público, sistemas de transporte masivo, colectivo o individual o en edificaciones públicas o privadas.”

17. Respecto de la norma transcrita, la Sala advierte que se trata de una disposición que tiene el mismo contenido deóntico de la disposición demandada. De este modo, la posible inconstitucionalidad del aparte “que, como guías”, contenido en el parágrafo 1º del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, implicaría necesariamente que la citada expresión contenida en el numeral 2º del artículo 124 devendría inconstitucional.

A partir de lo anterior, se observa que existe una coincidencia en el contenido de la norma demandada y el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, pues ambas disposiciones se refieren al ingreso de los caninos en los lugares públicos, pero limitado a los perros guías.

18. De conformidad con lo anterior, la Corte integra el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 a la disposición objeto de decisión en esta oportunidad y, en esa medida, procede la Sala a identificar el problema jurídico, así como la metodología del presente fallo.

Problema jurídico y metodología de la decisión

19. Con fundamento en lo anterior, la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿Incorre el Legislador en una omisión legislativa relativa que vulnera el principio a la igualdad, al no contemplar dentro de los sujetos favorecidos con las medidas dispuestas en el párrafo 1º (parcial) del artículo 117 y en el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, a las personas que se encuentran en una situación de discapacidad distinta a la visual?

20. Para resolver este asunto, la Corte adoptará la siguiente metodología: iniciará con una breve referencia a los presupuestos que han sido previstos por la jurisprudencia de esta Corporación para aceptar la declaratoria de una omisión legislativa relativa. Luego, hará un estudio sobre el precedente constitucional acerca del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas en situación de discapacidad y, para mayor claridad del asunto objeto de debate, expondrá los conceptos de perros de asistencia o de servicio y los denominados guías. Finalmente, a partir de las conclusiones que se deriven de los anteriores análisis, la Sala resolverá el caso concreto.

La omisión legislativa de carácter relativo y su superación

21. De manera reiterada, la Corte Constitucional ha sostenido que la omisión legislativa de carácter relativa se presenta cuando, al regular una materia, el Legislador omite referirse a una hipótesis que viene exigida por la Constitución; ausencia que torna incompleto el desarrollo legal. Doctrinariamente este fenómeno ha sido explicado, tanto como un vacío en la regulación, como la manera de dar lugar a un significado implícito y negativo, en cuanto el silencio excluye de un beneficio o de una medida de protección a la persona o al grupo de personas no incluidas al dictar la ley.

Según esta orientación, la Corporación ha expuesto que el precepto incompleto excluye “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”, de donde puede resultar el “incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al Legislador o una desigualdad negativa para los casos excluidos de la regulación legal”.

22. Ahora bien, aunque existen diversas formulaciones sobre los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, las Sentencias C-352 de 2017, C-083 de 2018 y C-329 de 2019, concluyen que las omisiones legislativas relativas se configuran siempre y cuando:

i. (i) Exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo y que excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o, en su defecto, que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo.

() Exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Legislador que resulta omitido.

() La exclusión o la falta de inclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente. Esto implica verificar si el Legislador, cuando desconoció el deber, contó con una razón suficiente, esto es, que el hecho de omitir algún elemento al momento de proferir la norma no hizo parte de un ejercicio caprichoso, sino, por el contrario, ello estuvo fundado en causas claras y precisas que lo llevaron a considerar la necesidad de obviar el aspecto echado de menos por los demandantes.

() En los casos de exclusión o no inclusión, que la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa respecto de los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma. Este presupuesto es aplicable solo en aquellos casos en que se afecte el principio de igualdad, es decir, cuando la norma incompleta se evidencia discriminatoria al no contemplar todas las situaciones idénticas a la regulada. Para estos efectos, es necesario verificar la razonabilidad de la diferencia de trato, lo cual, implica valorar (a) si los supuestos de hecho en que se encuentran los sujetos excluidos del contenido normativo son asimilables a aquellos en que se hallan quienes sí fueron incluidos, y (b) si adoptar ese tratamiento distinto deviene necesario y proporcionado con miras a obtener un fin legítimo.

23. De acreditarse la omisión legislativa relativa en los términos referidos, la jurisprudencia

constitucional ha admitido que incorporar un significado ajustado a los mandatos constitucionales, por medio de una sentencia integradora en la que se declare la exequibilidad condicionada del precepto acusado, en el entendido de que este debe además comprender aquellos supuestos que fueron indebidamente excluidos por el Legislador, así:

“Por regla general, cuando se trata de una omisión legislativa relativa, el remedio para la inconstitucionalidad advertida no es la declaratoria de inexecuibilidad de la disposición que dejó por fuera de sus efectos jurídicos el elemento que se echa de menos, sino neutralizar dicho efecto contrario a la Constitución mediante la incorporación de un significado ajustado a los mandatos constitucionales”.

24. Ahora bien, definido el alcance del concepto de omisión legislativa relativa y la forma en que el juez constitucional puede resolverlo, la Sala se referirá puntualmente al marco constitucional relativo a la protección del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad.

La jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la igualdad y no discriminación de personas en situación de discapacidad

25. La Constitución Política de 1991, estructuró una concepción encaminada a permitir la protección y el amparo reforzado de las personas en situación de discapacidad a fin de garantizar el goce pleno de sus derechos fundamentales. Además de la figura del bloque de constitucionalidad, la Carta prevé varias disposiciones específicas sobre la materia.

Los artículos 13 -mandato a las autoridades para que adopten todas las medidas orientadas a asegurar igualdad real- y 47 -obligación para el Estado de implementar una política pública de previsión, rehabilitación e integración social “para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos”- establecen una serie de obligaciones a cargo del Estado, tendientes a adoptar medidas para lograr una igualdad real de trato, condiciones, protección y oportunidades de todas las personas, con un especial interés en la promoción, protección y garantía de quienes se encuentran en condición de discapacidad.

26. Diversas sentencias han reconocido las diferencias y barreras que deben ser enfrentadas por las personas en situación de discapacidad, por eso el Estado tiene la obligación de brindar una protección cualificada a este grupo poblacional, en ese sentido debe:

“(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su rehabilitación e integración social de acuerdo a sus condiciones y (iii) otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación”.

De esta manera, era claro que la voluntad del Constituyente estuvo dirigida a:

“eliminar, mediante actuaciones positivas del Estado y de la sociedad, la silenciosa y sutil marginación de las personas con cualquier tipo de discapacidad, que se encuentra arraigada en lo más profundo de las estructuras sociales, culturales y económicas predominantes en nuestro país, y [que] es fundamentalmente contraria al principio de dignidad humana sobre el que se construye el Estado Social de Derecho”.

27. Desde esa misma perspectiva, el ordenamiento constitucional colombiano estructuró otro de los imperativos del Estado Social de Derecho: el principio y derecho fundamental a la igualdad.

Este principio, derecho y valor constitucional, más allá de la perspectiva puramente formal, se erige como un postulado que pretende la realización de condiciones de igualdad material, ámbito en el cual tiene particular relevancia la protección de grupos tradicionalmente discriminados o marginados, ya que “tiene una doble dimensión, en la medida en que comporta, por un lado, un mandato de abstención o interdicción de tratos discriminatorios y, por otro, un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendientes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos”.

Respecto a la primera dimensión, esta Corporación ha sostenido que el Estado debe “abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas que conduzcan a agravar o perpetuar la situación de exclusión, marginamiento o discriminación de grupos tradicionalmente desventajados en la sociedad” y de manera especial, ha destacado que el mandato de abstención que se deriva del primer inciso del artículo 13 constitucional, no se dirige exclusivamente a evitar que se adopten por el Estado medidas o políticas, abiertamente discriminatorias, sino que también pretende “(...) evitar que medidas, programas o políticas, así éstas hayan sido adoptadas bajo el marco de presupuestos generales y abstractos, impacten desproporcionadamente a grupos marginados o

discriminados o, en otras palabras, los coloque en una situación de mayor adversidad”.

De manera específica, la Corte sostuvo que la Constitución prohíbe que se presente cualquier tipo de discriminación -directa o indirecta- que conlleve a marginar e impedir la integración de los sujetos en condición de discapacidad.

28. Asimismo, esta Corporación ha indicado que, del artículo 13 superior se deriva e interpreta la existencia de contenidos normativos que ordenan:

“(i) la igualdad ante la ley, comprendida como el deber estatal de imparcialidad en la aplicación del derecho frente a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, previsión que dispone que las actuaciones del Estado y los particulares no deban, prima facie, prodigar tratos desiguales a partir de criterios definidos como “sospechosos” y referidos a razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; y (iii) un mandato de promoción de la igualdad de oportunidades o igualdad material, comprendido como el deber de ejercer acciones concretas destinadas a beneficiar a los grupos discriminados y marginados, bien sea a través de cambios políticos a prestaciones concretas”.

Respecto de esta última manifestación del artículo 13, se integra la cláusula constitucional de promoción de la igualdad, la cual consiste en imponerle al Estado un deber o una carga de protección en relación con aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

Para lograr el precitado mandato constitucional, se han creado y establecido las denominadas “acciones afirmativas”, entendidas como “las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”.

En otras palabras, las acciones afirmativas van encaminadas a (i) favorecer a determinadas personas o grupos de personas, con el fin de eliminar o disminuir las desigualdades de tipo social, cultural o económico, que los afectan, y (ii) conseguir que los miembros de un grupo usualmente excluido tengan una mayor representación y participación social.

29. Ahora bien, en materia de igualdad y de rechazo a la discriminación contra las personas con discapacidad, esta Corporación se ha pronunciado en diferentes oportunidades. Por ejemplo, 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, estableció lo siguiente:

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

En ese mismo sentido, la Sentencia C-606 de 2012 precisó:

“(…) 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.”

30. Por su parte, y en concordancia con la línea referida, la Sentencia C-410 de 2001 revisó la constitucionalidad del aparte “conducidos por una persona con limitación” contenido en el artículo 60 de la ley 361 de 1997, mediante el cual se establece la posibilidad para dichas personas de estacionar en los lugares específicamente demarcados con el símbolo internacional de accesibilidad, siempre que lleven el distintivo respectivo. Para el demandante, el referido artículo vulneraba el artículo 13 de la Constitución, al excluir, en su parecer, a las personas con limitación física severa, toda vez que éstas se encontraban imposibilitadas para cumplir con el requisito de conducir el vehículo que las transportaba.

Al resolver el asunto, esta Corporación consideró necesario comprender dentro del tratamiento especial autorizado por el artículo 60, también la situación de quienes por estar en condición de discapacidad severa no pueden conducir el vehículo que los transporta, de modo que han de acudir a otras personas para tal efecto. En ese orden de ideas, declaró exequible el aparte “conducidos por una persona con limitación”, bajo el entendimiento de que se refiere a los vehículos que transportan a cualquiera de las personas destinatarias de dicha ley.

31. De otro lado, la Sentencia C-983 de 2002 analizó algunas disposiciones del Código Civil que establecían que las personas “sordas” y “mudas” son incapaces absolutos cuando no puedan darse a entender por escrito. Al respecto, la Corte sostuvo que: “los artículos acusados reconocen capacidad sólo a los discapacitados que puedan darse a entender por escrito. Estas disposiciones resultan sin lugar a dudas discriminatorias, en cuanto excluyen sin razón justificada a aquellas personas que pueden comunicarse mediante señas u otra forma de lenguaje, pero desconocen la escritura”.

32. Asimismo, la Sentencia C-935 de 2013 revisó la constitucionalidad de 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. Lo anterior debido a que, según los demandantes, vulneraba 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.

Al resolver dicho asunto, esta Corporación determinó que el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa que generó una situación de discriminación en detrimento de la garantía de los derechos de un grupo particular del universo de población con discapacidad. En consecuencia, declaró exequible el aparte acusado, bajo el entendido de que también forma parte del Consejo Nacional de Discapacidad, un representante de las organizaciones de personas con sordoceguera.

33. De igual modo, en la Sentencia C-329 de 2019, la Corte examinó si el Legislador incurrió en omisión legislativa relativa en relación con el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016 y vulneró

el artículo 13 de la Constitución, al no incluir a las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida como sujetos beneficiarios de la obligación a cargo de los establecimientos de comercio de prestar el servicio de baño.

Este último fallo, concluyó que el Legislador incurrió en omisión legislativa relativa en relación con la disposición demandada, pues no incluyó a las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida como sujetos beneficiarios de la obligación a cargo de los establecimientos de comercio de prestar el servicio de baño. Entonces, al no incluir a tales sujetos, el Legislador desconoció los mandatos de promoción y especial protección previstos a favor de tal población. En particular, el deber específico consistente en incluir a las personas en situación de discapacidad en los supuestos de hecho de las normas que reconozcan o concedan derechos, beneficios, ventajas y oportunidades a favor de sujetos en atención a sus condiciones físicas especiales o a las barreras que estos sujetos experimentan y que impiden su participación en la sociedad o el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

34. En concordancia con las anteriores consideraciones, es importante resaltar que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que se está ante una discriminación contra las personas en situación de discapacidad, cuando se presentan acciones u omisiones que tengan por objeto imponer barreras para el goce y ejercicio de los derechos de esta población, es decir, que estos actos no solo se reducen a actuaciones materiales, sino que también incorporan la discriminación derivada por el tratamiento que las normas jurídicas otorgan a las personas en situación de discapacidad.

La protección de estos derechos depende de la remoción de barreras estructurales, a través de diversas medidas. Una de ellas es la toma de conciencia sobre la discapacidad, que sustituye la marginación de los individuos por su reconocimiento como sujetos de derecho que afrontan día a día obstáculos impuestos por la sociedad. Esta exclusión y configuración de barreras sociales, se presenta más aún, cuando: (i) existe una conducta, actitud o trato, consciente o inconsciente, dirigido a anular o restringir derechos, libertades u oportunidades, sin justificación objetiva y razonable, o (ii) cuando se presente una omisión injustificada en el trato especial a que tienen derecho estos sujetos y tiene como consecuencia directa la exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad.

35. Esto explica que la mayoría de obligaciones que se encuentran en cabeza del Estado en relación con las personas en situación de discapacidad, se dirijan a la remoción de barreras que impidan su plena inclusión social. Al respecto, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad incorpora valiosas herramientas normativas y hermenéuticas para la adopción de medidas y políticas de protección para esa población que, vale la pena insistir, merece especial protección constitucional.

Los principios de la Convención guían a los Estados sobre la manera de entender los derechos de las personas con discapacidad a fin de respetar las diferencias y la diversidad funcional, de buscar la realización humana, en lugar de la rehabilitación o curación, como únicos medios para lograr la inclusión social de esta población. Bajo esa comprensión resultan destacables los derechos a la autonomía individual, la independencia, la inclusión plena, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad, postulados retomados por la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que define las obligaciones del Estado hacia las personas con discapacidad.

La Convención incorpora el concepto de “ajustes razonables”, el cual se refiere a los cambios en la infraestructura y la política pública para adecuar el entorno a las personas en situación de discapacidad sin incurrir en gastos desmesurados; el “diseño universal” establece el desarrollo de productos e instalaciones que sea adecuado para el uso de todos los grupos poblacionales, independientemente de las diversidades funcionales; y el principio de “toma de conciencia”, ordena la capacitación de todos los agentes del Estado para la comprensión de la diversidad funcional, y la eliminación de barreras sociales.

36. Con respecto a estos enfoques, la Corte ha señalado que

“...la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran en alguna circunstancia de discapacidad se aborda en la actualidad desde el modelo social, esto es, la discapacidad entendida como una realidad, no como una enfermedad que requiere ser superada a toda costa, en otras palabras, se asume desde el punto de vista de la diversidad, de aceptar la diferencia. Este modelo tiene una visión amplia, pues (i) supera un primer modelo centrado en la caridad y el asistencialismo y, (ii) además, parte de que no sólo debe abordarse la discapacidad desde el punto de vista médico o de rehabilitación sino que se centra en el aprovechamiento de todas las potencialidades que tienen los seres humanos,

independientemente del tipo de discapacidades que tengan”.

El modelo social permite la participación de las personas con discapacidad en la definición de sus intereses, prioridades y necesidades dentro de la sociedad, de manera que propende porque no se margine a este grupo ni se le aíse de la toma de decisiones. Por eso, este modelo brinda un enfoque sobre la discapacidad, en el cual la persona no se encuentra marginada o discriminada por razón de una condición física, sensorial o psíquica determinada “sino que las dificultades que enfrenta para su adecuada integración se deben a la imposición de barreras por parte de una sociedad que no está preparada para satisfacer las necesidades de todas las personas que la componen.”.

37. Esta forma de abordar y tratar la discapacidad, permite que la sociedad se adapte a las necesidades y aspiraciones de las personas en situación de discapacidad y no que ellas tengan la gravosa obligación de ajustarse al entorno en el que se encuentran. En este orden de ideas, las personas en condición de discapacidad son reconocidas en su diferencia, lo que señala hacia el Estado el deber de adelantar acciones dirigidas a lograr la satisfacción de sus derechos, en un plano de igualdad de oportunidades y remoción de las barreras de acceso a la sociedad. Esta visión evita el trato que tradicionalmente han recibido las personas en condición de discapacidad, basado en la marginación a través de su invisibilización.

38. De conformidad con lo expuesto, es necesario que para alcanzar la igualdad real, se identifiquen las verdaderas circunstancias en las que se encuentran las personas en situación de discapacidad, de modo que una vez revelado el panorama real, el Estado diseñe herramientas jurídicas y sociales con el propósito de superar las barreras existentes que segregan a esta población.

39. Ahora bien, en razón de esa tarea de identificar las verdaderas circunstancias en las que se encuentran las personas con discapacidad y de modificar ciertos imaginarios erróneos en la sociedad relacionados con la idea, según la cual, solo las personas con discapacidad visual requieren de la asistencia de un canino para superar barreras, la Sala pasará a exponer los conceptos de perros de asistencia o de servicio y los denominados guías que acompañan a este grupo poblacional.

El concepto de animales de asistencia o de servicio y los denominados perros guías

40. De conformidad con la Ley “American with Disabilities Act” de Estados Unidos -ley para personas con discapacidades de 1990-, el concepto de animal de servicio o de asistencia alude a:

“cualquier perro individualmente entrenado para hacer trabajos o desarrollar tareas en beneficio de una persona con discapacidad, incluyendo discapacidad física, sensorial, siquiátrica, intelectual u otra discapacidad mental. Otras especies de animales, sean salvajes o domésticas, entrenados o sin entrenar, no son animales de servicio para los propósitos de esta definición. El trabajo o tareas desarrolladas por un animal de servicio deben estar directamente relacionadas con la discapacidad de la persona. Ejemplos de trabajos o tareas incluyen, pero sin limitarse a estas, asistir personas ciegas o con baja visión con el transporte y otras tareas, alertar a las personas sordas o con dificultad auditiva sobre la presencia de personas o sonidos, proveer protección no violenta o trabajo de rescate, empujar sillas de ruedas, asistir a una persona durante una incautación, alertar a personas acerca de la presencia de sustancias que pueden causar alergia, recuperar elementos como medicinas o el teléfono, proveer ayuda física y asistencia con el balance y la estabilidad de las personas con discapacidades de movilidad y ayudar a personas con discapacidades siquiátricas y neurológicas evitando o interrumpiendo comportamientos impulsivos o destructivos.”

Asimismo, la Ley “Air Carrier Access Act” de Estados Unidos -ley de accesibilidad en el transporte aéreo de 1986-, define a los animales de servicio como: “cualquier animal que está entrenado individualmente o es capaz de proporcionar asistencia a una persona calificada con una discapacidad; o cualquier animal que la documentación demuestre que es necesario para el bienestar emocional de un pasajero.”

41. De otra parte, en Reino Unido, la Ley “Equality Act” -ley de igualdad de 2010- clasifica los perros de asistencia de la siguiente manera:

“(a) Un perro que ha sido entrenado para guiar a una persona ciega;

(b) Un perro que ha sido entrenado para asistir a una persona sorda;

(c) Un perro que ha sido entrenado por una organización de caridad para asistir a una persona que tiene una discapacidad que consiste en epilepsia o que de otra manera afecta su movilidad, su destreza manual, su coordinación física o su habilidad para levantar, llevar o

mover de cualquier otra manera objetos rutinarios.

(d)Un perro de una categoría prescrita que ha sido entrenado para asistir a una persona con alguna discapacidad (distinta a las contenidas en este parágrafo).”

42. A su turno, la Ley 2.510 de 2007 de la República Argentina señala en su artículo 1º que “se permite el acceso a todo espacio público o de acceso público y a todos los transportes públicos de pasajeros a toda persona con necesidades especiales, munida del correspondiente certificado de discapacidad, acompañada por un perro de asistencia.” Además, el artículo 2º define como “perros de asistencia” a los utilizados por personas con necesidades especiales, adiestrados especialmente para su acompañamiento, conducción y ayuda.

43. Lo anterior muestra entonces, que la normativa de otros países relacionada con la accesibilidad de las personas en situación de discapacidad, no sólo se limita a permitir el acompañamiento de los perros guías utilizados de manera exclusiva por las personas con discapacidad visual, sino que contemplan otras tareas que van más allá de la función de guiar, lo cual responde a las diversas discapacidades que existen.

44. Ahora bien, es preciso destacar que el concepto de animales de asistencia no es desconocido en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, como lo explicaron los intervinientes, el Decreto Único Reglamentario 1079 de 2015 del Sector Transporte define como ayudas vivas a los “animales de asistencia que facilitan la accesibilidad de las personas con discapacidad.” (Artículo 2.2.7.4).

A su vez, señala que los equipos de trenes de pasajeros, metro y de transporte masivo, deben garantizar el transporte cómodo y seguro de las personas con discapacidad, a través del acceso de todos los elementos que constituyan una ayuda para su desplazamiento “incluyendo los animales de asistencia”. (Artículo 2.2.7.4.2).

De igual modo, indica que las empresas prestadoras del servicio de transporte aéreo de pasajeros deben establecer y coordinar programas de capacitación anual, para asegurarse de que disponen de personal entrenado para atender los pasajeros con movilidad y/o comunicación reducida, a sus acompañantes, equipo auxiliar y “animales de asistencia”. (Artículo 2.2.7.7.1).

Adicionalmente, el Decreto Único Reglamentario 1079 de 2015 precisa que tendrán la calidad de “perros de asistencia”, aquellos ejemplares cuyos usuarios acrediten que estos han sido adiestrados en centros nacionales o internacionales por personal calificado, que pertenezcan o sean homologados por la Asociación Colombiana de Zooterapia y actividades afines o por la entidad que el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o quien haga sus veces, autorice. (Artículo 2.2.7.8.1).

Por último, el Decreto referido advierte que los conductores u operarios de vehículos de servicio público de transporte “no podrán negarse a prestar el servicio a personas con discapacidad acompañadas de su perro de asistencia”, siempre y cuando este último vaya provisto del distintivo especial indicativo y las características del perro y la tipología del respectivo vehículo permitan su transporte en forma normal. (Artículo 2.2.7.8.3).

45. Ahora bien, luego de presentar este contexto normativo, el cual muestra que no solo las personas con discapacidad visual requieren del auxilio de un perro de servicio, la Sala estima pertinente traer a colación la existencia actual de un proyecto de ley en el Congreso -260/19 Senado y 265/18 Cámara-, por medio del cual pretende modificarse el parágrafo 1º del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, para que éste disponga que “siempre se permitirá la presencia de ejemplares caninos que, como perros de asistencia, acompañen a su propietario o tenedor.”.

En particular, respecto de la justificación y conveniencia de dicha iniciativa, en el informe de ponencia para primer debate, la Cámara de Representantes señala que busca garantizar el ejercicio irrestricto de los derechos de todos los ciudadanos en situación de discapacidad física, mental, sensorial, psiquiátrica o cognitiva, pues lo dispuesto en el parágrafo 1º resulta restrictivo y discriminatorio, por cuanto limita el permiso de ingreso a los caninos entrenados para prestar servicios a las personas con discapacidad visual. En esa medida, la Cámara de Representantes reconoce que:

“La expresión guías excluye a aquellos caninos que atendiendo a una definición más amplia y acertada, corresponderían a los denominados perros de asistencia, definición que no se limita a los perros guías, sino que abre dicha clasificación, toda vez que un perro de asistencia es aquel que llega donde la discapacidad de su dueño no puede llegar, dotándole de cierta independencia y, como consecuencia, mejorando su calidad de vida”.

46. Con base en lo anterior, la Sala comprueba que existe un consenso acerca de la necesidad de contar con una normativa que permita que las personas en situación de discapacidad puedan movilizarse en compañía de sus animales de asistencia y que la misma no se restrinja a proteger a las personas con discapacidad visual que requieran el auxilio de un perro guía. A partir de ello, procede la Sala a resolver la censura planteada por los demandantes.

Caso concreto. Solución del problema jurídico

47. La Corte examinará si el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa que vulnera el derecho a la igualdad, al no contemplar dentro de los sujetos favorecidos con las medidas dispuestas en el parágrafo 1º del artículo 117 y en el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 de la Ley 1801 de 2016, a las personas que se encuentran en una situación de discapacidad distinta a la visual. Este análisis se llevará a cabo con base en la evaluación de los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, los cuales fueron sintetizados en el fundamento jurídico 18 de la presente providencia.

(i) Existencia de una norma sobre la cual se predica el cargo

48. La Corte corrobora que el cargo de inconstitucionalidad formulado por los demandantes recae sobre la expresión “que, como guías,” contenida en el parágrafo 1º del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016. En efecto, se observa que esta disposición regula la tenencia de animales domésticos y prevé que, en los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas, siempre se permitirá la presencia de ejemplares caninos que, como guías, acompañen a su propietario o tenedor.

Por su parte, también es notorio que al referirse a la expresión “que, como guías”, no fueron incluidas dentro del grupo de personas que resultarían beneficiadas con la medida, las que se encuentran en una situación de discapacidad distinta a la visual, pues de conformidad con los conceptos vistos con antelación, los caninos guía únicamente están entrenados para acompañar a las personas con discapacidades visuales.

De otro lado, la Sala considera que la extensión del término perros guías a otra forma de animales de asistencia no es una interpretación que resulte evidente. Antes bien, del análisis

adelantado en esta sentencia a partir de la interpretación basada en conceptos técnicos, como en aquella que se deriva de la descripción normativa, se demuestra que existe una distinción conceptual que confiere a la expresión perros guías el carácter de especie dentro del género de animales de asistencia. En esa medida, el perro guía es el perro de asistencia por antonomasia, pero es un perro de asistencia más.

(ii) Existencia del deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Legislador

49. Para esta Corporación es evidente que del artículo 13 de la Constitución Política se derivan deberes específicos que vinculan al Legislador en relación con la promoción y especial protección a favor de las personas en situación de discapacidad. Tales deberes implican necesariamente que, al expedir las normas, el Legislador no puede desconocer la especial protección que se debe a las personas que por su condición física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Además, el artículo 47 superior consagra la obligación del Estado de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración para las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica, para quienes se prevé la prestación de la atención especial que requieran.

En esa medida, es claro que el Congreso incurre en un acto discriminatorio en contra de las personas en situación de discapacidad distinta a la visual, cuando omite de manera injustificada su inclusión en una regulación legal que contiene un beneficio que busca asegurar su acceso al entorno físico y su inclusión social.

En efecto, el parágrafo 1º del artículo 117 y el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 tienen por objeto conceder un beneficio a favor de las personas que por sus condiciones especiales requieren de la asistencia de ejemplares caninos para llevar a cabo tareas cotidianas y contar con su apoyo ante situaciones adversas que requieren respuestas inmediatas. En particular, el objetivo es permitirles ingresar y permanecer en lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas, en compañía de dichos animales.

En consecuencia y en atención de los mandatos de promoción y especial protección a favor de las personas en situación de discapacidad, el Legislador tenía el deber de contemplar el referido beneficio para el universo de población con discapacidad y no solamente para los sujetos con discapacidad visual.

(iii) La no inclusión de los referidos sujetos carece de un principio de razón suficiente

50. La Sala no advierte razón alguna que válidamente justifique por qué a todas las personas con discapacidad física, sensorial y cognitiva no se les permita el ingreso a lugares públicos en compañía de sus animales de asistencia.

Además, es preciso destacar que el asunto relacionado con la inclusión o no de los perros de asistencia que acompañan a las personas en situación de discapacidad no fue objeto de debate durante el trámite legislativo de la referida ley. Por ende, la decisión del Legislador de no contemplar como beneficiarias a todas las personas en situación de discapacidad con la inclusión del término perros de asistencia, no estuvo fundada en razonamientos específicos que lo llevaran a considerar la necesidad de obviar el ingrediente echado de menos por los demandantes.

(iv) La falta de inclusión de un ingrediente genera una situación de discriminación respecto de un grupo particular del universo de población con discapacidad

51. Como lo indicaron los demandantes, la mayoría de los intervinientes y el Ministerio Público, al no ser incluida dentro del supuesto de hecho del párrafo acusado la categoría general de perros de asistencia, las personas con discapacidad distinta a la visual no hacen parte del grupo de sujetos en cuyo favor se contempló la medida de permitirles ingresar y permanecer acompañadas de dichos caninos en lugares públicos.

En esa medida, de conformidad con lo preceptuado en el artículo demandado, las personas con discapacidad que no van acompañadas por un perro guía, sino por un canino de asistencia, no tienen derecho a exigir que se les permita su ingreso en lugares públicos. Este tratamiento genera, entonces, una situación de discriminación en su contra, pues se les priva injustificadamente del trato especial al que tienen derecho.

En consecuencia, la no inclusión de la categoría general de perros de asistencia en la norma demandada, deja a un grupo de personas en situación de discapacidad, al arbitrio de aquellas encargadas de dar acceso a ciertos lugares, pues las mismas pueden decidir si les permiten o no la entrada y permanencia con sus animales de asistencia, conforme su voluntad y criterio particular.

(a) Los sujetos beneficiados por la norma demandada son asimilables a los que no fueron tenidos en cuenta

52. Las personas en condición de discapacidad visual que son asistidas por un perro guía y otros sujetos en situación de discapacidad física, psíquica y sensorial que son apoyados por un canino de asistencia, son asimilables, en tanto todos son sujetos de especial protección constitucional en el ordenamiento jurídico colombiano, en razón de sus condiciones especiales y de las barreras que enfrentan para el ejercicio de sus derechos.

En esa medida y, contrario a lo afirmado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención, una persona con discapacidad mental que requiere la compañía de su perro de asistencia, se encuentra en una situación en todo asimilable a una persona con discapacidad visual que necesita el apoyo de su perro guía. En efecto, en ellos converge la misma condición de tener una discapacidad y la necesidad de contar con el apoyo de un perro entrenado que les ayude a superar sus limitaciones funcionales y a moverse por el mundo con mayor autonomía y seguridad.

Por ende, normas como la acusada refuerzan el imaginario colectivo, según el cual, un perro de asistencia es solo un perro guía que conduce a una persona con discapacidad visual y, por ello, es común escuchar, como lo relató una interviniente en el presente trámite constitucional, que otros caninos de asistencia no son aceptados como acompañantes en lugares públicos.

(b) No contemplar a todas las personas en situación de discapacidad con la inclusión de la categoría general de perros de asistencia carece de razonabilidad y proporcionalidad

53. Las medidas contempladas en el párrafo 1º del artículo 117 y en el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 no satisfacen el principio de necesidad. Dicho principio conlleva a analizar si el Legislador tenía a su disposición otras alternativas que contribuyeran a alcanzar la finalidad propuesta, esto es, permitir la accesibilidad de las personas con discapacidad a los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas. Para la Sala es evidente que el Legislador sí tenía a su disposición otra medida que contribuye de manera eficaz a alcanzar la finalidad referida y que no lesiona los derechos de un grupo de personas en situación de discapacidad.

Esta alternativa, la cual ya fue detectada por el Legislador mediante la pretensión de modificación del artículo acusado con los proyectos de ley 260/19 Senado y 265/18 Cámara, consiste justamente en incluir la categoría general de perros de asistencia dentro de la norma. De esa manera, se garantiza plenamente que todos los sujetos que se encuentran en situación de discapacidad y requieran la compañía permanente de un perro de asistencia, puedan ingresar con dichos caninos a los lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.

Conclusiones y decisión a adoptar

54. La presente demanda se dirige contra el aparte “que, como guías” contenido en el parágrafo 1º del artículo 117 de la Ley 1801 de 2016, por cuanto configura una omisión legislativa relativa que vulnera el principio de igualdad, en razón a que al autorizar solamente la presencia de perros guías que acompañan a su dueño o tenedor con discapacidad visual en ciertos lugares, se excluye a las personas con discapacidad distinta a la visual que requieren la compañía de un canino de asistencia para ingresar a lugares públicos, abiertos al público o edificaciones públicas.

55. La Corte integró la unidad normativa con el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, por cuanto la inconstitucionalidad del aparte acusado conllevaría a la inexequibilidad de dicho precepto, pues ambas disposiciones se refieren al ingreso de los caninos en los lugares públicos, pero limitado a los perros guías.

56. En el estudio del asunto, la Corte concluye que el Legislador incurrió en omisión legislativa relativa en relación con la disposición demandada e integrada. Esto, por cuanto únicamente contemplaron como beneficiarias a las personas con discapacidad visual. En consecuencia, al no tener en cuenta el universo de las personas en situación de discapacidad, el Legislador desconoció los mandatos de promoción y especial protección previstos a favor de tal población (artículo 13 superior). En particular, el deber específico de promover acciones positivas en favor de personas en situación de discapacidad.

Dicha omisión también genera una situación de discriminación en contra de las personas que no fueron contempladas como beneficiarias de las normas, dado que, a diferencia de las personas con discapacidad visual que van acompañadas por un perro guía, ellas no pueden exigir que se les permita el ingreso a ciertos lugares con sus caninos de asistencia.

57. Con respecto a la decisión que corresponde adoptar cuando se acredita la existencia de una omisión legislativa relativa que deviene inconstitucional, como ocurre en este caso, la propia jurisprudencia constitucional ha sostenido que la norma se pueden ajustar a la Constitución mediante la adopción de una sentencia que extienda sus consecuencias a los supuestos excluidos o no regulados de manera injustificada, es decir, se debe proferir una sentencia integradora de tipo aditivo que condicione la exequibilidad del precepto acusado, de forma que se adicione el supuesto excluido y que lo hace contrario a la Constitución.

58. En consecuencia, habrá de condicionarse la exequibilidad de los apartes “que, como guías” contenidos en el párrafo 1º del artículo 117 y en el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en el entendido de que también incluyen a los caninos de asistencia que acompañan a las personas en situación de discapacidad.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los apartes “que, como guías” contenidos en el párrafo 1º del artículo 117 y en el numeral 2º del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en el entendido de que también incluyen a los caninos de asistencia que acompañan a las personas en situación de discapacidad.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General