



**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

Bogotá, D.C., 26 de septiembre de 2025.

**Honorables Magistrados  
CORTE CONSTITUCIONAL  
M.P. MIGUEL POLO ROSERO  
Ciudad**

**Expediente: OG-168**

**Referencia:** Revisión de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado – 249 de 2023 Cámara, *“Por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones”*.

**Concepto No.: 7511**

De conformidad con los artículos 278, numeral 5, de la Constitución Política<sup>1</sup> y 17, numeral 3, del Decreto Ley 262 de 2000, y en atención al Auto 1408 del 4 de septiembre de 2005, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, rindo concepto en el asunto de la referencia, en los siguientes términos:

**I. ANTECEDENTES**

El 5 de agosto de 2024, el Gobierno nacional objetó por inconstitucionalidad el inciso 5 del artículo 2 del Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado – 249 de 2023 Cámara, *“Por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones”*:

DISPOSICIÓN	EXPRESIONES DEMANDADAS
Inciso 5 del artículo 2	<p><i>“(...) De igual manera, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, las Instituciones Prestadoras de Salud, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales que ofrezcan atención al público, fijarán en lugar visible la información correspondiente con plena identificación de lugar o lugares y los horarios en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas. Las organizaciones no gubernamentales, así como las fundaciones, las entidades sin ánimo de lucro y demás entidades que no hagan parte del Estado y que ofrezcan atención al público, podrán fijar en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares y horarios en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas, según corresponda. (...)”</i></p>

<sup>1</sup> “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Para el Gobierno nacional, la redacción actual del artículo 8<sup>2</sup> de la Ley 982 de 2005<sup>3</sup>, “*por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones*”, establece la misma obligación de garantía del servicio de intérprete para las personas sordas y sordociegas, en cabeza de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, objetó por inconstitucionalidad la modificación propuesta por el referido proyecto de ley, bajo el entendido que, respecto de las organizaciones no gubernamentales, se flexibiliza la obligación de la prestación del servicio de intérprete, por una mera discrecionalidad.

Según el texto de las objeciones, el mandato a las organizaciones no gubernamentales de que “*podrán*” implementar los servicios de intérprete de manera facultativa y en horarios y lugares diferentes, contraría el artículo 13 de la Constitución, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009. Agregó que de conformidad con la Observación No. 1 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es razonable exigirle al sector privado la incorporación de ajustes para la atención de las personas sordas y ciegas.

En contraste, de conformidad con el informe de objeciones presidenciales aprobado por el Senado el 7 de octubre de 2024<sup>4</sup> y por la Cámara de Representantes el 18 de noviembre de 2024<sup>5</sup>, se rechazan las objeciones y se insiste en el referido proyecto de ley.

Lo anterior, con fundamento en que el Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado – 249 de 2023 Cámara, mantiene la obligatoriedad del servicio de intérprete para los organismos no gubernamentales. Finalmente, el informe aclara que la intención del legislador fue establecer discrecionalmente la posibilidad que las entidades no gubernamentales fijaran en un lugar visible la información sobre el lugar y los horarios de atención de las personas sordas y sordociegas, por lo que no se configura una regresión en las garantías de los derechos de esta población.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto Ley 2067 de 1991<sup>6</sup>, en oficio fechado del 11 de abril de 2025, el secretario general del Senado remitió copia del expediente legislativo del Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado – 249 de 2023 Cámara a la Procuraduría General de la Nación para proceder con el concepto de su competencia, radicación que quedó efectuada tanto en la Corte Constitucional como en esta entidad<sup>6</sup> el 23 de abril de la anualidad en curso (15:54 pm).

El 2 de mayo de 2025, mediante escrito dirigido a la Corte Constitucional el Procurador General de la Nación, Doctor Gregorio Eljach Pacheco manifestó su

<sup>2</sup> “Artículo 8. Las entidades estatales de cualquier orden, incorporan paulatinamente dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas que lo requieran de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio.

De igual manera, lo harán las empresas prestadoras de servicios públicos, las Instituciones Prestadoras de Salud, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan servicios al público, fijando en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas”.

<sup>3</sup> “por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones”.

<sup>4</sup> Cfr. Gaceta del Congreso 1576 de 2024.

<sup>5</sup> Cfr. Gaceta del Congreso 1592 de 2024.

<sup>6</sup> Cfr. Radicado E-2025- 193206 del 23 de abril de 2025. En punto de ello, se destaca que, ante el impedimento presentado por el Procurador General de la Nación, los términos para rendir concepto estuvieron suspendidos entre el 2 de mayo de 2025 y el 25 de septiembre de 2025.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

impedimento para rendir concepto sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objeto de estudio, esto por considerar que se encontraba incurso en la causal consistente en haber intervenido en el trámite legislativo de la norma objeto de control constitucional. Lo anterior, en la medida que “*participó de forma verbal y escrita durante su trámite legislativo, en ejercicio de las funciones de su otra condición de secretario general del Senado de la República*”.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante el Auto 1408 del 4 de septiembre de 2025, declaró fundado el impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación debido a que en ejercicio del cargo de secretario general del Senado que ostentó, intervino de forma activa y determinante en el trámite inicial de las objeciones gubernamentales al proyecto de ley objeto de control constitucional, en tanto le correspondía organizar el procedimiento y procurar su validez. Adicionalmente, en el proceso de constitucionalidad, corresponde a la Sala Plena hacer un control integral, en el que se examinen los posibles vicios de forma y fondo respecto de las objeciones gubernamentales presentadas por el Gobierno nacional.

Por lo anterior, la Sala Plena de la Corporación ordenó a la Secretaría General levantar la suspensión de términos decretada con ocasión del impedimento propuesto y correr traslado al viceprocurador general de la Nación, por el término restante del otorgado inicialmente al procurador general, para rendir el concepto correspondiente. Esta decisión fue comunicada a la entidad, el día 25 de septiembre de 2025.

### II. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 8, de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por inconstitucionalidad por parte del Gobierno nacional. En consecuencia, el alto tribunal es competente para conocer de la objeción gubernamental por inconstitucionalidad del Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado y 249 de 2023 Cámara.

Al respecto, el Ministerio Público advierte que, el Gobierno nacional también objetó el referido proyecto de ley por razones de inconveniencia. Sin embargo, ese análisis no es competencia del alto tribunal, en tanto los reproches no están dirigidos a demostrar una contradicción con el texto superior y por ende escapan de la órbita del análisis de constitucionalidad<sup>7</sup>.

### III. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Asamblea Nacional Constituyente estableció las objeciones gubernamentales por razones de inconstitucionalidad como un mecanismo preventivo de control de la conformidad de la legislación con la Carta Política<sup>8</sup>. Ciertamente, se trata de un procedimiento mediante el cual el Gobierno le solicita al Congreso de la República que verifique la compatibilidad de una iniciativa remitida para sanción presidencial con los mandatos superiores, bajo la consideración de que, en caso de no accederse a la petición, los cuestionamientos serán examinados por la Corte Constitucional<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-767 de 2010 y C-196 de 2009.

<sup>8</sup> Cfr. Gacetas Constitucionales 34, 40, 67 y 71.

<sup>9</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-633 de 2016.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En relación con el alcance del control que realiza la Corte Constitucional, se ha precisado que no sólo se limita al análisis material de los reproches presentados por el Gobierno nacional, sino que también se ha extendido el juicio de constitucionalidad a razones no invocadas en las objeciones<sup>10</sup>, en virtud del numeral 8 del artículo 241 constitucional. De igual forma, se verifica la conformidad con la Carta Política del procedimiento impartido a las objeciones<sup>11</sup>. Por consiguiente, el concepto del Ministerio Público se referirá sobre ambos aspectos.

En este sentido, el Ministerio Público examinará, en primer lugar, el trámite legislativo de las objeciones y, en segundo lugar, el contenido material de estas.

### A. Análisis formal de las objeciones gubernamentales

De conformidad con lo establecido en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Política se ordena la presentación y el trámite de las objeciones gubernamentales, así:

- (i) *"Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen".*
- (ii) *"El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo".*
- (iii) *"Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos".*
- (iv) *"El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate".*
- (v) *"El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad".*
- (vi) *"El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexequible, se archivará el proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexequible, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo".*

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1404 de 2000.

<sup>11</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1249 de 2001 y Auto 505 de 2018.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

A partir del contenido de dichas disposiciones y las demás reglas de procedimiento parlamentario contenidas en la Carta Política<sup>12</sup>, en Sentencia C-633 de 2016<sup>13</sup>, la Corte Constitucional explicó que el control formal de las objeciones gubernamentales implica examinar:

*“(i) Que las objeciones se formulen en los tiempos dispuestos en la Constitución; (ii) que sean radicadas de acuerdo con las solemnidades previstas para el efecto; (iii) que su formulación se efectúe como acto de gobierno; (iv) que hayan sido discutidas y resueltas por el Congreso en el plazo dispuesto para tal fin; (v) que se haya publicado el escrito de objeciones con anterioridad a su conocimiento por las plenarias; (vi) que se haya ordenado la integración de una comisión especial para su estudio; (vii) que en ambas cámaras se cumpla con la obligación de rendir el informe de objeciones; (viii) que dicho informe sea debidamente publicado; (ix) que se acredite la realización del anuncio previo de votación y (x) que la discusión y aprobación de la iniciativa se haga en la fecha previamente anunciada. Por último, al momento en que se produzca la votación, (xi) se debe contar con el quórum y las mayorías exigidas, (xii) para lo cual se impone que se haga de forma nominal y pública”.*

Pues bien, con base en la información contenida en las pruebas allegadas al expediente de la referencia, el Ministerio Público considera que el trámite parlamentario de las objeciones se adelantó conforme a las exigencias establecidas en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución y en los artículos 79.4, 196 a 201 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, referentes a la publicación, debate y aprobación de estas<sup>14</sup>.

En efecto: (i) Las objeciones por inconstitucionalidad se formularon en los tiempos previstos por la Constitución Política, es decir, seis días hábiles<sup>15</sup> siguientes a la fecha de remisión de la iniciativa para sanción<sup>16</sup>, porque se trata de un proyecto de ley conformado por 5 artículos<sup>17</sup>.

Fecha de remisión para Sanción Presidencial	Fecha de presentación de objeciones ante el Congreso	Días hábiles transcurridos
26 de julio de 2024	5 de agosto de 2024	6

(ii) Las objeciones fueron presentadas ante la Cámara en que tuvo origen la iniciativa<sup>18</sup>. En concreto, se observa que el trámite inició en el Senado de la República el 21 de julio de 2022<sup>19</sup>, siendo la misma Corporación a la que se dirigió la devolución del proyecto, a partir de la formulación de las objeciones de la referencia.

<sup>12</sup> De manera subsidiaria, son aplicables al trámite de las objeciones gubernamentales también las disposiciones de las leyes 5<sup>a</sup> de 1992 y 1431 de 2002, así como del Decreto Ley 2067 de 1991.

<sup>13</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>14</sup> Al respecto, la jurisprudencia constitucional establece que las objeciones hacen parte del proceso legislativo ordinario, por lo que en su definición se deben agotar las exigencias de trámite que, en segundo debate, se imponen a las plenarias, sin perjuicio de las reglas especiales derivadas de las características que le son propias. En tal sentido, la Corte sostuvo que “[a]ll prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo, puesto que equivale a un segundo debate, por lo que se entiende que al trámite de las objeciones se aplican las normas constitucionales generales sobre el trámite de las leyes, salvo en aquellos puntos específicos en que las disposiciones especiales prevean reglas distintas a la normatividad general” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-069 de 2004 y C-633 de 2016)

<sup>15</sup> Sobre el particular, el término fijado por la norma se contabiliza en días hábiles por cuanto en virtud del artículo 62 de la Ley 4 de 1913, “los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario”.

<sup>16</sup> Cfr. Oficio SLE-CS-631-2024 (Folio 226 del expediente legislativo).

<sup>17</sup> Cfr. Artículo 115 de la Constitución.

<sup>18</sup> Cfr. Artículo 165 de la Constitución Política.

<sup>19</sup> Gaceta del Congreso No.876 de 2022.



**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

(iii) Las objeciones fueron radicadas por el Gobierno nacional como acto de gobierno, en tanto el documento fue suscrito por el presidente y la ministra de Igualdad y Equidad, teniendo en cuenta que a esta cartera le corresponde promover los derechos de las personas con discapacidad <sup>20</sup>.

(iv) Las objeciones fueron publicadas en la Gaceta del Congreso No. 1460 del 17 de septiembre de 2024, antes de ser puestas en consideración de las Plenarias de cada Corporación.

(v) Las objeciones gubernamentales fueron discutidas y resueltas por el Congreso en menos de dos legislaturas, por lo cual se respetó la exigencia temporal derivada del artículo 162 de la Constitución<sup>21</sup> y del artículo 190 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992.

<b>Instancia legislativa</b>	<b>Legislatura 2024-2025</b>	<b>Fecha aprobación</b>
Presentación objeciones	Primer periodo: 20/07/24 a 16/12/24	5/08/2024
Plenaria – Senado		7/10/2024
Plenaria – Cámara		18/11/2024

(vi) En la Plenaria del Senado de la República y en la Plenaria de la Cámara de Representantes se conformó la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones. Por el Senado la Comisión estuvo conformada por los senadores José Vicente Carreño Castro y Guido Echeverry Piedrahita, y por la Cámara por el representante Edward Alexis Triana Rincón.

(vii) La Comisión Accidental presentó el informe de objeciones, que propuso el rechazo de lo planteado por el Gobierno nacional, el cual (viii) fue debidamente publicado en las Gacetas del Congreso 1576 del 26 de septiembre de 2024 (Senado) y 1592 del 27 de septiembre de 2024 (Cámara).

(ix) El informe que propuso el rechazo de las objeciones presidenciales fue anunciado de forma previa (x) antes de su discusión y votación, así:

<b>Instancia legislativa</b>	<b>Fecha anuncio</b>	<b>Fecha discusión</b>	<b>Sentido de la Votación</b>
Plenaria – Senado	02/10/2024 <sup>22</sup> .	07/10/2024 <sup>23</sup>	Aprobado <sup>24</sup>
Plenaria – Cámara	13/11/2024 <sup>25</sup>	18/11/2024 <sup>26</sup> .	Aprobado <sup>27</sup>

Por último, de conformidad con la constancia de la secretaría general de la Cámara de Representantes del 25 de noviembre de 2024 y de la constancia de la secretaría general del Senado de la República del 7 de octubre de 2024, el informe de las objeciones presidenciales que propuso el rechazo de lo manifestado por el Gobierno nacional (xi) fue aprobado con las mayorías exigidas en la Constitución y la ley, es

<sup>20</sup> Cfr. Decreto 1075 de 2023 “Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”

<sup>21</sup> En virtud de lo expuesto en Sentencia C-633 de 2016, el término máximo previsto en el artículo 162 superior, resulta aplicable al trámite que se le ha de dar a las objeciones gubernamentales.

<sup>22</sup> Cfr. Acta 22 correspondiente a la sesión del 2 de octubre de 2024.

<sup>23</sup> Cfr. Acta 23 del 07 de octubre de 2024 correspondiente a la consideración y aprobación del informe de objeciones.

<sup>24</sup> Constancia secretarial del Senado del 7 de octubre de 2024.

<sup>25</sup> Cfr. Acta 193 correspondiente a la sesión del 13 de noviembre de 2024.

<sup>26</sup> Cfr. Acta 194 de 18 de noviembre de 2024.

<sup>27</sup> Constancia secretarial de la Cámara de Representantes del 25 de noviembre de 2024.



**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

decir, la mitad más uno de los miembros de cada Corporación<sup>28</sup>, (xii) en votación nominal y pública, como consta en las Actas de sesión de plenaria No. 194 y 23, respectivamente<sup>29</sup>.

Por lo demás, el Ministerio Público resalta que la Corte Constitucional ha señalado que las actas y las certificaciones de los secretarios de las cámaras son los elementos probatorios idóneos para demostrar los acontecimientos que se presentaron en el trámite legislativo, puesto que “*es el Secretario de cada Cámara quien da fe de todo lo que ocurre en el debate y votación de los Proyectos de Ley*”<sup>30</sup>.

Por otro lado, respecto al cumplimiento de las reglas sobre análisis de impacto fiscal precisa el artículo 151 de la Constitución que “*el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa*”. En este sentido, la Ley 819 de 2003<sup>31</sup>, dispone que “*en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”<sup>32</sup>.

El fundamento constitucional de la referida exigencia legal se encuentra en el artículo 334 de la Constitución Política, que estipula que “*la sostenibilidad fiscal debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica*”, aclarándose que “*bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva*”<sup>33</sup>.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha señalado que se configura un vicio en el procedimiento legislativo cuando no se incluyen expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias respectivas los costos fiscales de la iniciativa, siempre que: (i) el proyecto de ley ordene gastos u otorgue beneficios tributarios, y (ii) se desconozca el criterio de sostenibilidad fiscal contenido en el artículo 334 de la Constitución<sup>34</sup>.

En esta oportunidad, el Ministerio Público considera cumplido este requisito pues en la exposición de motivos como en el transcurso del trámite legislativo del proyecto de ley objeto de estudio, se incluyen los costos fiscales de dicha iniciativa manifestando que aquel se sujeta al marco fiscal de mediano plazo de cada entidad estatal, especialmente en el orden local, y en caso de no contar las entidades territoriales con la disponibilidad presupuestal para prestar el servicio de intérprete

<sup>28</sup> Inciso 2, artículo 167 de la Constitución Política.

<sup>29</sup> En el expediente no se adjuntaron las gacetas correspondientes a las sesiones plenarias de cada una de las cámaras.

<sup>30</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-786 de 2012. Al respecto, la Corte Constitucional ha exigido que en las actas y certificaciones se debe dejar de manera “*expresa, clara y concreta la información acerca del transcurso de las sesiones y en torno al quórum y a las votaciones, con el fin de permitir que se ejerza a cabalidad por esta Corporación el control de constitucionalidad que le corresponde en los términos de las disposiciones fundamentales pertinentes*” (Sentencia C-393 de 2000).

<sup>31</sup> “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”.

<sup>32</sup> Cfr. Artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

<sup>33</sup> En el Auto 233 de 2016, la Corte Constitucional explicó que en cumplimiento del criterio de sostenibilidad fiscal se debe mantener una “*disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, así como la garantía de los objetivos sociales*” del Estado.

<sup>34</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-051 de 2018.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

y guía intérprete de manera directa, se entregan una serie de alternativas para minimizar la inversión -incluso llegar a cero- prestando el mencionado servicio a través de convenios, bajo la modalidad presencial o incluso recurriendo a la modalidad virtual, entre otros, contando con organismos de cooperación internacional, el SENA, o prácticas universitarias, como también el acompañamiento del Centro de Relevo del Ministerio de las TIC<sup>35</sup>.

En otras palabras, la iniciativa legislativa requeriría una inversión de recursos- en términos razonables y sin que eso demande una gran cuantía- pero siempre supeditado a la disponibilidad de recursos de cada entidad, pero en caso de no contar con los mismos- especialmente los municipios de categoría 5 y 6- se entregan espacios y herramientas para que ninguna entidad se quede sin el respectivo servicio de intérprete<sup>36</sup>.

La Corte ha destacado que la obligación de analizar el impacto fiscal de las normas constituye un parámetro de la racionalidad legislativa que se orienta al cumplimiento de propósitos constitucionalmente valiosos, como el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes.

En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-425 de 2023 establece que, al tratarse de un proyecto de iniciativa de los congresistas, como es el caso objeto de estudio, *“la jurisprudencia ha señalado que se debe determinar si en las exposiciones de motivos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente los informes y los análisis sobre los efectos fiscales de las medidas o si se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir dichos costos. Sin embargo, la Corte ha insistido en que dicha carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del impacto en las finanzas públicas y de las fuentes de financiamiento. Aunque sí demanda una mínima consideración sobre la materia, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar la incidencia fiscal. Desde luego, es necesario determinar si el MHCP rindió el concepto sobre los costos fiscales y si el Congreso lo valoró y lo analizó, sin que el legislador esté obligado a acogerlo. Además, si el Ministerio no presenta el concepto mencionado, ello no implica un voto a la actividad legislativa”*.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, el Ministerio Público estima que el procedimiento que surtieron las objeciones presentadas por el Gobierno nacional en el proyecto de ley, objeto de estudio, se ajustó a los mandatos superiores, por lo que pasará a examinar la constitucionalidad material de las mismas.

### **B. Análisis material de las objeciones gubernamentales**

Para efectos de adelantar la revisión material de las objeciones gubernamentales, el Ministerio Público realizará un análisis sobre: 1) el mandato de progresividad y, en particular, la prohibición de retroceso injustificado; 2) el derecho a la igualdad, la accesibilidad de personas en situación de discapacidad; 3) el modelo social de la discapacidad y la importancia de establecer ajustes razonables; 4) el lenguaje de señas como mecanismo oficial de comunicación de las personas sordas y 5) el análisis material de la objeción.

<sup>35</sup> Ver artículo 2 del Proyecto de Ley. Se reitera dicho criterio en el informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes (Véase Gaceta del Congreso No. 149 del 1º de marzo de 2024).

<sup>36</sup> Véase Gaceta del Congreso No. 149 del 1º de marzo de 2024 donde se publica el informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

### 1. El mandato de progresividad y, en particular, la prohibición de retroceso injustificado

La Corte Constitucional reconoció el mandato de progresividad como una herramienta que permite verificar la validez de medidas encaminadas a satisfacer los derechos fundamentales, así como de aquellas que puedan constituir un retroceso en esa aspiración<sup>37</sup>.

Este mandato normativo se deriva del derecho internacional de los derechos humanos. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados deben adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr, de manera progresiva, la plena efectividad de los derechos reconocidos. Esta obligación excluye la posibilidad de retrocesos arbitrarios o injustificados en el nivel de protección ya alcanzado. Asimismo, el Pacto reconoce el derecho a condiciones de vida adecuadas y a la mejora continua de las mismas, reforzando la idea de que los avances logrados en materia de DESC deben ser preservados y fortalecidos por las autoridades estatales<sup>38</sup>.

La interpretación de estos compromisos internacionales ha sido enriquecida por instrumentos doctrinales como los Principios de Limburgo de 1987 y las Directrices de Maastricht de 1997, los cuales precisan que la progresividad no puede invocarse como excusa para incumplir obligaciones inmediatas. En particular, han establecido que los Estados deben garantizar como mínimo un umbral esencial en cada derecho, aun en contextos de limitación de recursos<sup>39</sup>.

De igual modo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, a través de sus Observaciones Generales, ha aclarado que la obligación de progresividad no exonera a los Estados de responsabilidades actuales<sup>40</sup>.

En el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 26, incorpora el principio de desarrollo progresivo, comprometiendo a los Estados a adoptar medidas, tanto internas como de cooperación internacional, para la plena efectividad de los derechos derivados de la Carta de la OEA. El Protocolo de San Salvador refuerza este mandato al prohibir que se restrinjan o reduzcan derechos ya reconocidos en la normativa interna o internacional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha consolidado la exigibilidad de este principio. En casos como *Lagos del Campo vs. Perú* (2017), *Trabajadores Cesados de Petroperú vs. Perú* (2017) y *San Miguel Sosa vs. Venezuela* (2018), la Corte estableció que el artículo 26 de la Convención impone a los Estados no solo la obligación de garantizar la progresividad de los DESC, sino también deberes inmediatos como la no discriminación, la adopción de medidas efectivas para su protección y la provisión de recursos judiciales idóneos. En estas decisiones, se reiteró que la prohibición de regresividad no es la única obligación exigible bajo el

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-228 de 2011, C-493 de 2015, C-486 de 2016 y C-271 de 2021.

<sup>38</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 2.

<sup>39</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General No 3, adoptada en el quinto período de sesiones, 1990, E/1991/23; Principios de Limburgo, Human Rights Quarterly, Vol. 9, N° 2, 1987, p. 121.

<sup>40</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación General No 14 del 11 de mayo de 2000.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

artículo 26, sino que forma parte de un conjunto de compromisos que buscan asegurar el goce real y efectivo de los derechos sociales.

Asimismo, para la Corte, la prohibición de retroceso y el mandato de progresividad también encuentra fundamento en la Carta Política a través de la consagración del Estado Social de Derecho, lo cual implica que no basta con la mera proclamación de los mismos, sino que se exige la adopción de medidas conducentes para garantizar su efectividad<sup>41</sup>.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional recuerda las cláusulas constitucionales que se enmarcan dentro de mandatos progresivos, tales como: *"la cobertura de la seguridad social (art. 48); promoverá el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (art. 64); y adelantará las acciones para asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos (art. 334)"*<sup>42</sup>.

Además, la Corte Constitucional insistió en que la protección de estos principios no depende de la clasificación categórica de los derechos de los que se trate, pues tales exigencias son predicables tanto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como de los civiles y políticos (a pesar de que sobre estos últimos tengan una faceta de aplicación inmediata)<sup>43</sup>.

Para efectos de determinar si se ha producido una infracción a la prohibición de retroceso se debe verificar que: *"(i) las medidas que impliquen un retroceso en el grado de protección se presumen regresivas y, en consecuencia, inconstitucionales; (ii) ningún retroceso puede desconocer el contenido básico o mínimo del derecho constitucional comprometido; y (iii) la activación de la presunción impone a las autoridades la carga de presentar razones que puedan justificar el retroceso y, de no hacerlo, deberán ser declaradas contrarias a la Constitución"*<sup>44</sup>.

Bajo ese entendido, se reconoció que la prohibición *"no es absoluta, pues se entiende que existen situaciones que de conformidad con determinaciones de racionalización de recursos y con el momento histórico de cada Estado admiten el retroceso de la efectividad de algunas garantías, sin que ello suponga necesariamente una arbitrariedad, lo cual se verifica mediante el análisis de razonabilidad y proporcionalidad de la medida"*<sup>45</sup>.

Ahora bien, la Corte fijó como requisito habilitante de ese juicio que se verifique que la regulación cuestionada reduce o afecta de forma negativa la faceta prestacional de un derecho constitucional. Lo cual, se configura cuando *"(i) se reduce el ámbito de protección sustantivo del derecho -excluyendo algunas de las prestaciones o algunos de sus titulares-; (ii) se incrementan -sin compensarlas- mayores condiciones o requisitos para acceder a un derecho; y (iii) se reducen o desvían sensiblemente los recursos destinados a la realización de un derecho"*<sup>46</sup>.

En siguiente orden, luego de constatarse el retroceso se debe examinar la afectación de *"contenidos mínimos intangibles u obligaciones de inmediato*

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-251 de 1997 y 271 de 2021.

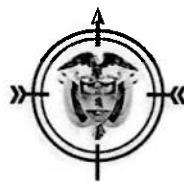
<sup>42</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-271 de 2021.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-046 de 2018, reiterada en la Sentencia C-271 de 2021.

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-271 de 2021.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

*cumplimiento. Para el efecto, deben valorarse los contenidos constitucionales específicos, así como las obligaciones contenidas en tratados internacionales*<sup>47</sup>.

La Corte estableció que, una vez verificado todo lo anterior, se podrá realizar el test de proporcionalidad con el fin de evaluar si la medida está justificada. Así, la medida será constitucional si supera las cuatro etapas del escrutinio<sup>48</sup>.

### 2. El derecho a la igualdad y la no discriminación de las personas en situación de discapacidad

La Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas en situación de discapacidad<sup>49</sup>, estableció en su artículo III la obligación de que los Estados parte adopten medidas “[d]e carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad”. Igualmente, prescribió como una de esas medidas “[e]liminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración”.

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha reiterado la importancia de remover todos los obstáculos o barreras que en cualquier ámbito configuren desigualdades que se opongan al pleno disfrute de los derechos<sup>50</sup>. Así, el alto tribunal señala que “ha identificado dos situaciones que fungen como verdaderos actos de segregación en contra de las personas en situación de discapacidad. La primera, anular o restringir sus derechos sin una justificación aparente; y la segunda, desplegar un actuar negligente u omisivo para ofrecer un trato especial o diferenciado acorde con las capacidades”<sup>51</sup>.

Así las cosas, el alto tribunal en Sentencia C-804 de 2009 distinguió los enfoques de prescindencia y marginación como clasificaciones del concepto de discapacidad. Señala que el enfoque de prescindencia “[d]escansa principalmente sobre la idea de que la persona con discapacidad no tiene nada que aportar a la sociedad, que es un ser improductivo y además una carga tanto para sus familiares cercanos como para la comunidad”.

Ahora bien, el enfoque de marginación significa que “[l]as personas con discapacidad son equiparadas a seres anormales, que dependen de otros y por tanto son tratadas como objeto de caridad y sujetos de asistencia. No sobra señalar que esta idea sobre la persona con discapacidad ha llevado a justificar prácticas de marginación social, fundadas en que a las personas con discapacidad se deben mantener aisladas de la vida social”<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Este instrumento internacional fue ratificado por Colombia a través de la Ley 762 de 2002.

<sup>50</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-147 de 2017, C-025 de 2021, C-329 de 2019, T-286 de 2025.

<sup>51</sup> Ibid. Se reitera en Sentencia T-387 de 2012.

<sup>52</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-804 de 2009.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Del mismo modo, el concepto de discapacidad en su capacidad relacional debe ser comprendido en la óptica de los derechos humanos. Por esta razón, “aquel funge como una clasificación sospechosa de discriminación, porque se fundamenta en una concepción originaria y excluyente impuesta por la sociedad que genera obstáculos para el ejercicio de las libertades y contribuye a su estigmatización”<sup>53</sup>.

### 3. El modelo social de discapacidad y la importancia de establecer ajustes razonables para garantizar el derecho a la igualdad de las personas en situación de discapacidad en escenarios concretos

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que la discapacidad “es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”<sup>54</sup>.

Asimismo, en el artículo 19 de ese instrumento internacional se estableció que los Estados “reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad”<sup>55</sup>.

En ese sentido, la Ley 1346 de 2009 explicó los conceptos de ajustes razonables<sup>56</sup> y diseño universal<sup>57</sup>. El primero, se refiere a “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”. El segundo, se entiende como el “diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El diseño universal no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten”.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional explicó que en el modelo social “la discapacidad no está determinada por las características de la persona, sino por la incapacidad de la sociedad de ofrecer espacios, bienes y servicios accesibles a todos”<sup>58</sup>. De ese modo, esa Corporación señaló que el Estado “debe adoptar todos los ajustes razonables que garanticen que las personas en situación de discapacidad puedan gozar y ejercer todos sus derechos y libertades fundamentales, tal y como lo hace el resto del conglomerado social”<sup>59</sup>.

Es más, el alto tribunal indica que tratándose de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad la obligación de adoptar ajustes razonables cobra mayor

<sup>53</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-286 de 2025.

<sup>54</sup> Preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este instrumento internacional fue aprobado por Colombia a través de la Ley 1346 de 2009.

<sup>55</sup> En la Observación General núm. 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad explicó que históricamente se asumió que las personas con discapacidad “eran incapaces de vivir de forma independiente en comunidades de su propia elección”.

<sup>56</sup> Artículo 2, inciso 4 de la Ley 1346 de 2009.

<sup>57</sup> Artículo 2, inciso 5 de la Ley 1346 de 2009.

<sup>58</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-070 de 2024 y T-286 de 2025.

<sup>59</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-573 de 2016.



**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

relevancia ya que son titulares de una protección constitucional reforzada por lo que deben contar con todos los mecanismos de acceso a las plataformas sociales en condiciones de igualdad y oportunidad<sup>60</sup>. Lo que significa que la estructura de los programas educativos, sociales, deportivos, tecnológicos, culturales, entre otros, requieren observar cuidadosamente el principio de diseño universal.

#### **4. El lenguaje de señas como mecanismo oficial de comunicación de las personas sordas**

El artículo 2 de la Ley 982 de 2005 estableció que “[l]a Lengua de Señas en Colombia [...] se entiende y se acepta como idioma necesario de comunicación de las personas con pérdidas profundas de audición y, las sordociegas, que no pueden consiguientemente por la gravedad de la lesión desarrollar lenguaje oral, necesario para el desarrollo del pensamiento y de la inteligencia de la persona [...].”

Esta ley estableció tres reglas relevantes sobre la lengua de señas como el mecanismo de comunicación oficial de las personas sordas: (i) es su lengua natural y forma parte de su patrimonio cultural, (ii) se entiende y se acepta como el idioma necesario de comunicación de las personas con deficiencias auditivas, y (iii) se caracteriza por ser visual, gestual y espacial. Como cualquiera otra lengua tiene su propio vocabulario, expresiones idiomáticas, gramáticas, sintaxis diferentes del español.

La Corte ha establecido la importancia de erradicar conductas que perpetúan la exclusión de las personas con diversidades auditivas severas. En la Sentencia T-051 de 2011, estudió el caso de una persona sordomuda a la cual la secretaría de educación de su departamento le negó el acompañamiento de un profesor intérprete para terminar su formación académica como docente. El alto tribunal protegió los derechos fundamentales del actor y le ordenó a la accionada adoptar todas las medidas necesarias para garantizar al accionante y a los demás estudiantes sordos del municipio el acceso efectivo a la educación inclusiva. Al respecto, expuso que “[e]l papel de intérprete de lengua de señas colombiana es fundamental para que el proceso educativo sea realmente inclusivo, ya que dicha persona desempeña el papel de mediador comunicativo entre la comunidad sorda y la oyente y facilita el acceso a la información a las personas sordas en todos los espacios educativos y modalidades lingüísticas”.

Por otro lado, en la Sentencia T-850 de 2014, conoció el caso de una persona sordociega que requería de guías intérpretes para estudiar psicología. Sin embargo, la institución educativa negó su solicitud argumentando no poder garantizar el servicio requerido. La Corte protegió los derechos fundamentales del accionante y le ordenó a la accionada iniciar los trámites para vincular a su planta de personal los guías intérpretes que requería el accionante para realizar sus estudios de pregrado. Hizo referencia al artículo 38 de la Ley 982 de 2005 y sostuvo que “[l]as instituciones que presten el servicio de educación deberán suministrar el servicio de guías intérpretes atendiendo las particularidades lingüísticas y comunicativas de las personas que accedan a los programas de formación [...], durante el desarrollo propio de las actividades que conforman los programas ofrecidos”.

<sup>60</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-286 de 2025.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Finalmente, en la Sentencia T-085 de 2023, el Tribunal resolvió el caso de *Gabriel*, un niño al que le fue diagnosticado el “síndrome Landau Kleffner”. Debido a este síndrome, *Gabriel* no hablaba y tenía limitaciones para escuchar. Su madre alegó actos de discriminación del plantel educativo hacia el niño, pues allí se le excluía de la participación en las actividades pedagógicas extracurriculares que impedían que aquel pudiese relacionarse con estudiantes de los otros grados escolares.

La Corte concluyó que “[e]xistió un trato desigual e injustificado, pues [...] no se hallan razones válidas que soporten la no participación del niño en este tipo de actos, lo cual transgrede, además, su derecho a la educación [...].” En consecuencia, le ordenó a la institución educativa la realización de eventos de similares características de los que fue excluido *Gabriel*, como estrategia para lograr el restablecimiento de sus derechos. Además, dispuso la realización de los ajustes necesarios para que todos los niños del aula multigrado tuvieran participación efectiva en todas las actividades culturales, sociales y deportivas que se programaran en la institución, con el acompañamiento de sus modelos lingüísticos -como el lenguaje de señas-, cuando lo estimen necesario y pertinente.

En definitiva, indica la jurisprudencia constitucional que resulta adecuado que el diseño de cualquier programa sin importar que su propósito sea formativo, recreativo o competitivo, al integrar a personas con diversidad auditiva, garantice siempre que aquellos puedan acceder sin limitaciones a la comunicación universal sin ningún tipo de restricción y de acuerdo con sus necesidades. Sólo de esta manera se protege el derecho al lenguaje en su dimensión objetiva<sup>61</sup>.

### 5. El inciso 5 del artículo 2 del Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado – 249 de 2023 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones” es constitucional

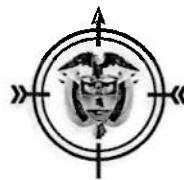
Según el Gobierno nacional el inciso 5 del artículo 2 del Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado – 249 de 2023 resulta inconstitucional, pues contraría el artículo 13 de la Constitución, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada mediante la Ley 1346 de 2009.

Lo anterior, con fundamento en que, según el reproche del Gobierno nacional, el inciso 5 del artículo 2 que modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005, permite a las organizaciones no gubernamentales implementar los servicios de intérprete para las personas sordas y sordociegas de manera facultativa, lo cual constituye una medida regresiva para esta población.

Así, se reprocha que la redacción original de la norma establecía la obligación de garantizar el servicio de intérprete tanto para organizaciones gubernamentales como para las no gubernamentales. Para el Ministerio de la Igualdad, este tratamiento desconoce el artículo 13 superior y la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.

Pues bien, a juicio del Ministerio Público, la modificación que introduce el proyecto de ley objeto de análisis no constituye un retroceso en la protección del derecho a

<sup>61</sup> Ibid.

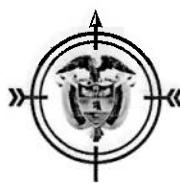


**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

la igualdad y no discriminación de las personas sordas y sordociegas, conforme pasa a explicarse.

En primer orden, debe realizarse un contraste entre la legislación precedente y la modificación objeto de análisis con el propósito de establecer si se configura o no el retroceso denunciado.

TEXTO ORIGINAL	MODIFICACIÓN
<p>"Las entidades estatales de cualquier orden, <b>incorporan paulatinamente</b> dentro de los programas de atención al cliente, el <b>servicio de intérprete y guía intérprete</b> para las personas sordas y sordociegas que lo requieran de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio.</p> <p><b>De igual manera</b>, lo harán las empresas prestadoras de servicios públicos, las Instituciones Prestadoras de Salud, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan servicios al público, fijando en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas". (Negritas propias)</p>	<p><b>Artículo 8. Las entidades estatales de cualquier orden</b> serán encargadas de formular, diseñar e implementar dentro de sus servicios, de manera paulatina y a más tardar el 31 de diciembre de 2025, la prestación de servicios de intérprete y guía de intérprete, de conformidad con las competencias y funciones asignadas, sin perjuicio de la implementación de otros ajustes razonables, o medidas en el marco del diseño universal del lenguaje de señas. Las entidades estatales de cualquier orden, deberán dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en esta ley de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio, de manera presencial o virtual, o alianzas con organismos de cooperación internacional, prácticas académicas, universitarias, el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA o en cooperación con centros de investigación especializados en tecnologías digitales emergentes relacionadas con lenguas de señas y uso de nuevas tecnologías de la información y comunicaciones.</p> <p>Los servicios de atención a personas sordas que formulen las entidades estatales de cualquier orden se prestarán en coordinación con el Instituto Nacional para Sordos - INSOR del Ministerio de Igualdad y Equidad, y con el acompañamiento de las federaciones y las asociaciones legalmente constituidas de personas sordas y/o de intérpretes del LSC del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local, para lo cual el Ministerio de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones cuando se requiera podrá prestar el acompañamiento técnico en el marco de las competencias y funciones por medio de la estrategia y programa que considere pertinente.</p> <p>El Ministerio de Igualdad y Equidad determinará los requisitos de convalidación que garanticen el cumplimiento a satisfacción de condiciones y conocimientos de las personas que realizan la interpretación en lengua de señas colombiana.</p> <p>De igual manera, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, las Instituciones Prestadoras de Salud, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales que ofrezcan atención al público, fijarán en lugar visible la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares y los horarios en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas. <u>Las organizaciones no gubernamentales, así como las fundaciones, las entidades sin ánimo de lucro y demás entidades que no hagan parte del Estado y que ofrezcan atención al público, podrán fijar en lugar visible la</u></p>



**PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

	<i>información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares y horarios en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas, según corresponda. (Negrilla y subraya fuera del texto).</i>
--	---

De lo anterior, se advierte que en el texto original la prestación del servicio de intérprete a cargo de las entidades no gubernamentales está consagrada como un mandato de cumplimiento progresivo, pues estas instituciones podían adoptar de forma paulatina los mecanismos necesarios para brindar esa herramienta.

Ahora bien, con la incorporación prevista en el proyecto de ley objeto de estudio, se advierte que, la prestación del servicio de guía intérprete a cargo de las entidades no gubernamentales, se mantiene como un mandato de cumplimiento progresivo.

Bajo ese entendido, en la norma original el cumplimiento de satisfacción gradual se estipula en la expresión “paulatinamente”, lo cual denota que su implementación admite avances escalonados y que no se trata de un mandato de inmediato cumplimiento. Asimismo, en la modificación propuesta, esta progresividad se evidencia en la expresión “podrá”, lo cual significa que no se trata de un deber de ejecución imperativa, sino que admite que pueda cumplirse de acuerdo con las posibilidades de la entidad no gubernamental.

Así, a juicio del Ministerio Público, la objeción por inconstitucionalidad presentada por el Gobierno nacional parte de un supuesto equivocado; pues la modificación que introduce la norma no afecta a las entidades no gubernamentales que brindan atención al público, quienes siguen teniendo el mandato de prestar el servicio de intérprete; sino que, se impone un término para la implementación del mismo en cabeza de las entidades del Estado.

Al respecto, se advierte que en la legislación anterior las entidades del Estado podían implementar la medida de forma paulatina; mientras que con la legislación actual lo deben hacer dentro de un plazo específico y determinado.

De lo expuesto, se advierte que, por un lado, la obligación frente a las entidades no gubernamentales no sufrió modificación alguna, pues es de cumplimiento gradual; por el otro, los entes estatales deben implementar dentro de un término perentorio la obligación referida. Así, en ninguno de los dos eventos se advierte un retroceso en materia de protección de las personas sordas o sordociegas.

En cualquier caso, el Ministerio Público debe precisar que, en lo que tiene que ver con las entidades gubernamentales y no gubernamentales, no se trata de sujetos comparables a los que se les pueda imponer obligaciones de la misma naturaleza. Por un lado, el Estado es el primer encomendado para garantizar la protección de los derechos constitucionales de las personas en condición de discapacidad. Bajo ese orden de ideas, está llamado a adoptar las políticas que sean necesarias para garantizar la inclusión real y efectiva de esta población.

En ese sentido, el Estado puede disponer de recursos, modificar su estructura, crear estrategias y destinar un andamiaje institucional encaminado a satisfacer los presupuestos derivados del modelo social de la discapacidad.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Lo anterior no significa que la sociedad, en general, y en particular, los entes privados que brinden atención al público no estén llamados a satisfacer los mandatos de igualdad y no discriminación en lo que tiene que ver con la garantía de los derechos de las personas sordas y sordociegas. Sin embargo, su obligación no reviste la misma intensidad que la que recae sobre las entidades gubernamentales.

Al respecto, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006, e incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley 1346 de 2009, obliga al Estado colombiano a promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad. Para lo cual, debe adoptar todas las medidas pertinentes legislativas, administrativas y de cualquier índole para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención<sup>51</sup>, entre ellos, los derechos a la igualdad y no discriminación, a la accesibilidad y a la libertad de expresión y de opinión y acceso a la información<sup>52</sup>.

En hilo de lo anterior, según el contenido de los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Constitución, se impone al Estado la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y de proteger de manera especial a aquellas personas con diversidad funcional, psíquica, sensorial, entre otras. En igual sentido, el artículo 47 Superior ordena al Estado adelantar una política de integración social para garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas en condición de discapacidad<sup>53</sup>.

Por su parte, en lo que tiene que ver con la obligación de las entidades no gubernamentales, el artículo 6º de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, “*Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*”, dispone que las empresas privadas y la sociedad en general tienen la obligación de “(i) promover, difundir, respetar y visibilizar el ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad; (ii) asumir la responsabilidad compartida de evitar y eliminar barreras actitudinales, sociales, culturales, físicas, arquitectónicas, de comunicación, y de cualquier otro tipo, que impidan la efectiva participación de las personas con discapacidad y sus familias; (iii) participar en la construcción e implementación de las políticas de inclusión social de las personas con discapacidad; y (iv) velar por el respeto y garantía de los derechos de las personas con discapacidad, entre otros”<sup>54</sup>.

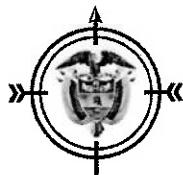
En desarrollo de estos mandatos, tanto el Estado como los particulares tienen la obligación de remover las barreras que obstaculicen la participación real y efectiva de las personas en situación de discapacidad en los diferentes espacios en los que confluyen en la sociedad (esto es, las barreras actitudinales, comunicativas y físicas que impiden la materialización de sus derechos)<sup>54</sup>. Sobre ello, el alto tribunal ha señalado que:

*“Son barreras actitudinales o culturales aquellas conductas, palabras, frases, sentimientos, preconcepciones, estigmas, que impiden u obstaculizan el acceso en condiciones de igualdad de las personas con y/o en situación de discapacidad a los espacios, objetos, servicios y en general a las posibilidades*

<sup>52</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-765 de 2012.

<sup>53</sup> Artículo 6º de la Ley 1618 de 2013, reiterado en la Sentencia T-006 de 2025.

<sup>54</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-006 de 2025.



## PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

*que ofrece la sociedad. Son barreras comunicativas aquellos obstáculos que impiden o dificultan el acceso a la información, a la consulta, al conocimiento y en general, el desarrollo en condiciones de igualdad del proceso comunicativo de las personas con discapacidad a través de cualquier medio o modo de comunicación, incluidas las dificultades en la interacción comunicativa de las personas. Y, finalmente, son barreras físicas aquellos obstáculos materiales, tangibles o construidos que impiden o dificultan el acceso y el uso de espacios, objetos y servicios de carácter público y privado, en condiciones de igualdad por parte de las personas con discapacidad<sup>65</sup>.*

En ese contexto, la sociedad y los espacios deben adaptarse a las necesidades de las personas en situación de discapacidad, pues los entornos suelen estar creados para las personas que no integran ese grupo poblacional<sup>66</sup>. Por lo tanto, quien está en dicha condición no puede vincularse a los procesos sociales en igualdad de condiciones y se ve expuesto a la marginación y a la exclusión<sup>67</sup>.

De ahí que, el servicio de intérpretes se erige como una herramienta para que las personas sordas y sordociegas puedan acceder a diversos espacios en condiciones de igualdad. Lo que, a su vez, se constituye como un ajuste razonable en la medida en que permite la integración de esta población en la sociedad.

Sobre ello, la Procuraduría General de la Nación considera que, en tanto ajuste razonable, se trata de una adaptación que no puede convertirse en una carga desproporcionada para aquellos compelidos a su obligación. Así, las instituciones no gubernamentales no pueden soportar esa carga en abstracto, pues ello implicaría que tuvieran que destinar recursos importantes para sufragar la implementación de esta medida, sin que exista un análisis discriminado sobre las capacidades con las que cuentan para tales efectos.

Así, el Estado no solo es quien tiene la obligación de garantizar la protección de los derechos de la población sorda y sordociega, sino que, además, a partir de la modificación incorporada se crea un andamiaje normativo para que, desde las instituciones del Estado, se garantice la prestación del servicio de intérprete. A saber, podrán incluirlo dentro de sus gastos de funcionamiento, "o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio, de manera presencial o virtual, o alianzas con organismos de cooperación internacional, prácticas académicas, universitarias, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA", entre otros.

En esos términos, la norma no elimina la obligación en cabeza de las entidades no gubernamentales de prestar el servicio de intérprete; sin embargo, sí modula su intensidad y lo mantiene como un mandato de implementación progresiva en la medida que, (i) no es el primer llamado a garantizar a través de políticas públicas el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas en situación de discapacidad y (ii) no cuenta con los mismos recursos con los que dispone el Estado para la materialización de estos ajustes razonables.

<sup>65</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-108 de 2023, reiterado en la Sentencia T-006 de 2025.

<sup>66</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-006 de 2025.

<sup>67</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-601 de 2013 y T-006 de 2025.



PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA NACIÓN

#### IV. SOLICITUD

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que declare **INFUNDADA** la objeción por inconstitucionalidad parcial formulada por el Gobierno Nacional en contra del inciso 5 del artículo 2 del Proyecto de Ley 011 de 2022 Senado – 249 de 2023 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 8 de la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones”. En consecuencia, declare la **CONSTITUCIONALIDAD** del proyecto de ley.

Atentamente,



**SILVANO GÓMEZ STRAUCH**  
Viceprocurador General de la Nación

ARBH/GMJN/CRM

