Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **202111401730541**
Fecha: **10-11-2021**

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Carrera 7ª Nº 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 046/21 (C)** *"por medio de la cual se regula el uso de perros guía para personas con discapacidad visual y se dictan otras disposiciones"*.

Cordial saludo,

Si se tiene presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1392 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones[1]:

1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

> **Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto garantizar el derecho al uso de perros guía para personas con discapacidad visual, así como el acceso a lugares públicos o privados de uso

[1] Un proyecto de ley similar cursa en esta legislatura con el número **178/21 (C)** *"Ley de acceso, deambulación y permanencia de perros guía para personas con discapacidad visual y perros de asistencia para personas con discapacidad"*. Sobre dicha iniciativa esta Cartera se pronunció mediante radicado N° 202111401729621, de ahí que se retomen algunos puntos por catalogarlos relevantes.

público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013[2].

Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de 13 preceptos adicionales, a saber: definición de perro guía (art. 2º); permanencia del perro guía con la persona con discapacidad visual (art. 3º); condiciones generales de uso de perros guía (art. 4º); identificación de los perros guía (art. 5º); obligaciones de las personas con discapacidad visual usuarios de perros guía (art. 6º); lineamientos de los prestadores del servicio de transporte público (art. 7º); derecho de la persona con discapacidad visual a llevar su perro guía en lugares públicos o privados de uso público (art. 8º); acompañamiento para garantizar el derecho al uso y acceso de perros guía (art. 9º); derecho de los entrenadores e instructores de perros guía para personas con discapacidad visual (art. 10º); importación e ingreso de perros guía (art. 11); día Nacional del Perro Guía para persona con discapacidad visual (art. 12); sanciones (art. 13) y; por último, se alude a la vigencia (art. 14).

2. CONSIDERACIONES

2.1. El ordenamiento constitucional prevé una serie de medidas tendientes a proteger especialmente a la población con discapacidad, tal y como se lee del artículo 47 en donde se exige al Estado adelantar *"una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, a quienes se les prestará la atención especializada"*.

Esta disposición, como la serie de normas también constitucionales en las cuales se hace énfasis en determinado sector de la población (arts. 42, 43, 44, 45, 46, 50, 51, 53, 60, 64, *inter alia*), reflejan un propósito de adecuación de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales para evitar que proliferen exclusiones o discriminaciones que se producirían (y se han producido) si el Estado no interviene con el fin de equilibrar las circunstancias históricas que las originan. Esto es la explicación básica de la acción afirmativa detrás de la cual subyace la mencionada noción de búsqueda de un equilibrio que no existe en el punto de partida. En el ámbito del derecho, esto significa admitir que la sociedad como organización no se debate en la lucha del más fuerte, sino que la aspiración democrática trasciende ese planteamiento o por lo menos así lo persigue, en pos de la construcción de una garantía humanista y universal en el que encuentren cabida todos los seres humanos. Su ética responde a

[2] **CONGRESO DE LA REPÚBLICA,** Gaceta del Congreso Nº 1392 de 2021.

elementos como la inclusión y la solidaridad que constituyen directrices fundantes del Estado (art. 1° C. Pol.) y una actitud ciudadana (art. 95, num. 2° *ibíd.*).

No puede olvidarse que quien tiene una disminución sensorial no solo limita el universo de la percepción, sino los elementos de socialización en una sociedad fundada en lo visual y en el sonido[3]. Tampoco puede ignorarse que abre y potencializa la creación artística[4], entre otras manifestaciones de la actividad humana[5] que son, sin duda, un ejemplo desbordante de la capacidad que el ser humano desarrolla frente a la adversidad. Se trata de un aspecto asociado a la dignidad de las personas.

Ahora bien, la adopción de normas como las que se analizan, atañe al nuevo criterio de igualdad que se construye, el cual resulta de relevancia para el derecho público y que desemboca en la Constitución de 1991. Así, en el artículo 13 de la Carta Política se advierten los siguientes rasgos:

a. La igualdad abstracta ante la ley de forma tal que, por una parte, se reconoce que todas las personas "nacen" libres e iguales ante esta y, por ende, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades. La sustancia de esta consagración consiste en no admitir discriminación alguna por razones de "sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política y filosófica". Se trata de una enunciación que tolera otras razones.

b. Una de las facetas que atenúa esa igualdad abstracta, en su inciso segundo, representada en la existencia de grupos **discriminados o marginados**. Frente a ellos, el Estado debe promover una igualdad que sea real y efectiva, equilibradora.

c. El inciso tercero acentúa el carácter pregonado en el segundo. Además de promover que la igualdad sea real y efectiva, el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas "que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de **debilidad manifiesta**". Deberá, además, sancionar los abusos o maltratos que se cometan contra estas personas.

---

[3] El Sonido y la Furia, diría William Faulkner.
[4] Son conocidos los casos del gran Ludwig van Beethoven y del célebre pintor Francisco de Goya y Lucientes.
[5] En el campo de la ciencia, por ejemplo, se cuenta el caso de Thomas Alva Edison.

Se puede apreciar un desarrollo de estos preceptos en los artículos 19 (igualdad religiosa), 42 (igualdad en las relaciones de pareja, de las diversas clases de familia en la sociedad y de los hijos), 43 (igualdad entre la mujer y el hombre), 53 (de oportunidades en el trabajo), 70 (de las expresiones culturales) o, 356 y 357 (para extenderse a temas económicos en donde existe un criterio redistributivo a nivel regional en el sistema general de participaciones). Obviamente, la conducta de la administración debe también ceñirse a los principios de la función pública (art. 209) y las relaciones exteriores deben estar enmarcadas en ese marco como un reconocimiento de soberanía nacional (227). Tales previsiones vienen acompañadas con el esquema de diferenciación en el trato en virtud de una condición especial, tal y como acontece con los pueblos indígenas (art. 7º), la mujer cabeza de familia (art. 43), los niños (art.44), las personas de la tercera edad o adultos mayores (art. 46), las personas en situación de discapacidad (art. 47), *inter alia*.

Por ello, debe reiterarse que el trato igual no significa igualitarismo[6]. Si existe una razón que avale un determinado comportamiento del legislador, ésta debe ser respetada en función de la lógica que de ella misma se desprende y la axiología que de tal reconocimiento se deriva.

Desde luego, la acción afirmativa debe analizarse en función de la proporcionalidad. En principio y como se ha indicado *ut supra*, el artículo 13 constitucional admite diferenciaciones siempre que estas resulten razonables y proporcionales, máxime si las mismas tienen una fuente constitucional propia, tal y como acontece en el caso de las personas con discapacidad.

---

[6] Este ha sido el criterio de la Corte Constitucional a partir de la sentencia C-221 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Se pueden traer a colación sentencias como la T-403 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-016 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón; C-094 de 1993, Eduardo Cifuentes Muñoz; T-330 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-345 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-530 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-230 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-051 de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía; T-624 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-005 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-006 de 1996; C-007 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-017 de 1996, M.P. Alejando Martínez Caballero; C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-038 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-083 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-207 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-384 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; SU-182 de 1998, M.M. P.P. José Gregorio Hernández Galindo y Carlos Gaviria Díaz, entre otras. Igualmente, *cfr.* sents. C-609 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-359 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-258 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

2.2. Con base en lo anterior, frente al articulado, se formulan los siguientes comentarios:

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN
Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto garantizar el derecho al uso de perros guía para personas con discapacidad visual, así como el acceso a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013.	Se sugiere ajustar la redacción para este y el resto del articulado que contemple otras categorías de discapacidad, toda vez que no necesariamente solo las personas con discapacidad visual los usan: "**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto garantizar el derecho al uso de perros guía para personas con discapacidad visual o con otras categorías de discapacidad, así como el acceso a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013".
Artículo 6. Obligaciones de las personas con discapacidad visual usuarios de perros guía. Todo usuario de perro guía está obligado a: 1. Mantener al perro guía sujeto por el arnés, correa u otro elemento de similar función, así como con el arnés puesto o los chalecos de identificación. Los perros guía pertenecientes a razas consideradas potencialmente peligrosas deberán usar bozal en lugares públicos. En los demás casos no será obligatorio el uso del bozal. 2. Emplear al perro guía de manera exclusiva en aquellas funciones para las que fue adiestrado. 3. Exhibir, en cada ocasión que así le sea requerida, con motivo del ejercicio de	Se propone la siguiente redacción: **Artículo 6. Obligaciones de las personas con discapacidad visual usuarios de perros guía.** Todo usuario de perro guía está obligado a: 1. Mantener al perro guía sujeto por el arnés, correa u otro elemento de similar función, así como con el arnés puesto o los chalecos de identificación. Los perros guía pertenecientes a razas consideradas potencialmente peligrosas deberán usar bozal en lugares públicos. En los demás casos no será obligatorio el uso del bozal. 2. Emplear al perro guía de manera exclusiva en aquellas funciones para las que fue adiestrado.

sus derechos el carné o certificado de vacunación y sanitario, firmado y expedido por un médico veterinario. **4.** Cumplir y respetar las normas de higiene y seguridad en vías y lugares públicos, disponiendo y recogiendo los excrementos de sus perros guía. **5.** Garantizar la protección y bienestar del perro cumpliendo los requisitos de trato, manejo y etológicos para una adecuada calidad de vida. **6.** Garantizar los espacios de descanso, hidratación, alimentación y esparcimiento necesarios para garantizar el bienestar del animal. **7.** Suministrar al animal atención veterinaria cuando lo requiera. **8.** Responder por los daños que pudiera causar el perro guía bajo su cargo. **9.** Los perros guía deberán ser esterilizados obligatoriamente para poder realizar su trabajo adecuadamente. **10.** El usuario de perro guía está obligado a cuidar con diligencia la higiene y sanidad del perro guía. **11.** El usuario deberá otorgar al animal periodos de descanso suficientes para mantener su salud y su capacidad de desempeñar sus funciones de servicio. **Parágrafo 1.** En el caso del numeral 8 del	**3.** Exhibir, en cada ocasión que así le sea requerida, con motivo del ejercicio de sus derechos el carné o certificado de vacunación y sanitario, firmado y expedido por un médico veterinario. **4.** Cumplir y respetar las normas de higiene y seguridad en vías y lugares públicos, disponiendo y recogiendo los excrementos de sus perros guía. **5.** Garantizar la protección y bienestar del perro cumpliendo los requisitos de trato, manejo y etológicos para una adecuada calidad de vida. **6.** Garantizar los espacios de descanso, hidratación, alimentación y esparcimiento necesarios para garantizar el bienestar del animal. **7.** Suministrar al animal atención veterinaria cuando lo requiera. **8.** Responder por los daños que pudiera causar el perro guía bajo su cargo. **9.** Cuidar con diligencia extremada la higiene y sanidad del perro guía. **Parágrafo.** En el caso del numeral 8 del presente artículo, la persona usuaria del perro guía puede disponer de una póliza o seguro de daños a terceros, que cubra cualquier contingencia derivada del uso del perro guía.

presente artículo, la persona usuaria del perro guía puede disponer de una póliza o seguro de daños a terceros, que cubra cualquier contingencia derivada del uso del perro guía.	
Artículo 11. Importación e ingreso de perros guía. La importación de perros guía y el ingreso de estos al país no generará pagos arancelarios ni de impuestos para la persona con discapacidad visual usuaria de perro guía. Los arneses u otros instrumentos necesarios para uso exclusivo de usuarios de perro guía están exentas del pago de derechos arancelarios.	En este punto es oportuno destacar que en virtud de lo indicado en el artículo 154 superior, las exenciones de impuestos son, de iniciativa gubernamental o aval, a saber, de la autoridad fiscal, en este caso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado: [...] en materia de exenciones o exclusiones tributarias, es claro que si el legislador tiene la facultad para crear tributos, también está autorizado para modificarlos, suprimirlos, aumentarlos o para señalar los casos en que, por razones de política fiscal o económica, algunos sujetos o bienes queden eximidos de su pago o de la proporción de la exención[7], salvo las limitantes impuestas por el propio Constituyente. **En efecto, el Congreso puede decretar las exenciones que considere convenientes bajo la condición de que la iniciativa provenga del Gobierno (art. 154 C.P.)** y no podrá concederlas en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (art. 294 C.P.). Al tomar la decisión de excluir a un sector del pago de un determinado tributo debe consultar criterios de conveniencia dentro de una política fiscal definida sin que desconozca con ello derechos o garantías fundamentales. Puede excluir del pago de

[7] *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-393 de 1996.

	un impuesto a un determinado grupo de personas en aras de estimular o incentivar un cierto sector o actividad y con el propósito de reconocer situaciones económicas o sociales que ameritan adoptar la medida [...][8]. De esta manera, si no se obtiene dicho aval podría generarse un problema de constitucionalidad.
Artículo 12. Día Nacional del Perro Guía para persona con discapacidad visual. Se establece el día 24 de abril como el día nacional del perro guía, sumándonos al día internacional del perro guía para personas con discapacidad visual.	En este punto es importante no desconocer que existe un día mundial del perro guía que es el 29 de abril, además del día de las mascotas que se ha fijado como el 21 de julio. Lo relevante de una fecha de celebración es que englobe el interés en la misma; si se estipulan dos fechas es factible que se difumine y pierda interés.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, esta Cartera encuentra conveniente que el proyecto de ley continúe su curso en el legislativo dado que es un importante aporte para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. La propuesta está en armonía con el marco normativo que sustenta dicho ejercicio y con otras normas que regulan aspectos como la convivencia ciudadana, el acceso al transporte y el respeto a los animales como seres sintientes. Igualmente, contiene un fuerte sustento técnico en lo concerniente al manejo, entrenamiento y cuidado de los perros guía o de asistencia, así como de las funciones que deben cumplir. No obstante, resulta pertinente la acumulación y complementación –en aspectos como definiciones, limitaciones, responsabilidades, entre otros– con el **PL 178/21 (C)** *"Ley de acceso, deambulación y permanencia de perros guía para personas con discapacidad visual y perros de asistencia para personas con discapacidad"*.

[8] **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-717 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido, resulta pertinente observar los ajustes que se sugieren con el propósito de fortalecerla. En relación con los temas tributarios, deviene trascendental obtener el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Atentamente,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios
Dirección Jurídica.