



OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2015 CÁMARA, 166 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la actividad del entrenador(a) deportivo(a) y se dictan otras disposiciones.

OFI17-00099329/JMSC 110200

Bogotá, D. C., lunes, 14 de agosto de 2017

Doctor

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 104 de 2015 Cámara, 166 de 2016 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la actividad del entrenador(a) deportivo(a) y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución, el Gobierno nacional devuelve el proyecto de ley de la referencia con objeciones por los nueve motivos de inconstitucionalidad y cinco motivos de inconveniencia que se explican a continuación.

1. Primera objeción por inconstitucionalidad: Reserva de ley estatutaria.

El Congreso de la República cuenta con un amplio margen para regular las profesiones, así como las ocupaciones, artes y oficios que impliquen riesgo social. Sin embargo, cuando afecta el núcleo esencial del derecho a escoger profesión u oficio (C. P. artículo 26) es necesario que lo haga mediante una ley estatutaria.

La Corte Constitucional ha explicado el alcance de la reserva de ley estatutaria para la regulación del derecho a escoger profesión u oficio, señalando que si bien hay un margen importante para que el legislador regule ampliamente las profesiones, ocupaciones, artes y oficios a través de legislación ordinaria, hay reserva de ley estatutaria cuando con la reglamentación se afecta el núcleo esencial del derecho; y que tal núcleo esencial resulta afectado cuando la ley establece requisitos que limitan el ejercicio de la profesión u oficio escogidos, por ejemplo en el sentido de exigir la obtención de un título de idoneidad adicional con posterioridad a la obtención inicial de un título de educación superior, como requisito para poder seguir ejerciendo la profesión elegida. En palabras de la Corte en la Sentencia C-

756 de 2008, en la que se estudió una norma que imponía a los profesionales de la salud un requisito de recertificación periódica para continuar ejerciendo:

“(…) iii) mediante ley estatutaria se regula únicamente el núcleo esencial del derecho fundamental, de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria. (…)

(…) la regulación de los derechos fundamentales a que hace referencia el artículo 152, literal a, de la Constitución debe entenderse para todos los aspectos que identifican e individualizan el derecho fundamental, entendidos estos como ‘los elementos que se encuentran próximos y alrededor del contenido esencial de un derecho fundamental’.

(…) hacen parte del núcleo esencial las características y facultades que identifican el derecho, sin las cuales se desnaturalizaría y, (ii) integran el núcleo esas atribuciones que permiten su ejercicio, de tal forma que al limitarlas el derecho fundamental se hace impracticable.

(…) el núcleo esencial del derecho fundamental al ejercicio de la profesión supone, entre otros aspectos, la existencia y goce de la facultad que el Estado otorga o reconoce a una persona para desempeñarse en el campo técnico en el que su titular acreditó conocimientos y aptitudes. De igual manera, hace parte del mínimo de protección del derecho la posibilidad de desarrollar, aplicar y aprovechar los conocimientos profesionales adquiridos, en condiciones de igualdad, dignidad y libertad. (…)

Pese a que el artículo 26 de la Constitución evidentemente autoriza al legislador a exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones, (…)

no precisa con claridad si el único momento en que esas autorizaciones deben expedirse es el que confiere la calidad de profesional o si, una vez adquirida esa condición, puede someter su ejercicio a nuevas autorizaciones. Por esa razón, desde el punto de vista temporal, los títulos de idoneidad profesional pueden ser de dos tipos:

- i) los títulos que autorizan el ejercicio profesional. (…)
- ii) los títulos que limitan el ejercicio profesional. Estos son posteriores al reconocimiento profesional y están dirigidos a comprobar la idoneidad del desempeño profesional como requisito fundamental para continuar con su ejercicio. En este último caso, es obvio que el impacto de la restricción del derecho es mucho mayor que en el primero y que, por ello, hacen parte del núcleo esencial del derecho, no solamente porque el Estado ha generado confianza sobre la idoneidad del profesional con el título que confirió, sino también porque el titular del derecho enfocó su vida laboral, económica y social, alrededor de la disciplina que escogió como instrumento de desarrollo personal y familiar. (…)

(…) la regulación objeto de estudio toca el núcleo esencial de los derechos fundamentales a ejercer las profesiones en las áreas de la salud y al trabajo, por las siguientes tres razones:

- i) esos derechos fundamentales se identifican con la autorización que el Estado brinda a su titular de desempeñar la profesión después de acreditar el cumplimiento de requisitos y condiciones para obtener el título de idoneidad. Entonces, como las normas acusadas se dirigen a restringir el ejercicio de la profesión previamente autorizada, es claro que el proceso de recertificación posterior al grado toca el núcleo esencial del derecho.
- ii) el mínimo de contenido del derecho a ejercer la profesión está relacionado con la facultad que tiene el profesional de desempeñar trabajos relacionados con la disciplina que escogió para desarrollar su vida económica, social y espiritual. De este modo, si

la ley somete al profesional a un proceso de recertificación como único instrumento para continuar el ejercicio de la profesión, es lógico que se refiere al núcleo esencial de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 25 y 26 de la Constitución (...)

El artículo 7° del proyecto de ley revisado dispone que para poder ejercer como entrenador deportivo, es necesario estar inscrito en el Registro de entrenadores deportivos, lo cual se acreditará con la presentación de la tarjeta que para el efecto se expida. Luego el artículo 8° del proyecto establece los requisitos para obtener la tarjeta de entrenador deportivo, en los siguientes términos:

“Artículo 8°. Requisitos para obtener la tarjeta de entrenador deportivo. Solo podrán ser matriculados en el Registro de entrenadores deportivos y obtener la tarjeta de entrenador deportivo, quienes:

1. Hayan adquirido el título académico de profesional universitario en deporte, educación física o afines, otorgado por Instituciones de Educación Superior oficialmente reconocidas por el Estado.
2. Hayan adquirido título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en deporte o entrenamiento deportivo, otorgado por instituciones de Educación Superior oficialmente reconocidas o por el SENA, de acuerdo con las normas legales vigentes.
3. Hayan adquirido el título académico de profesional universitario en deporte, educación física o afines o título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en deporte o entrenamiento deportivo, otorgado por instituciones de educación superior que funcionen en países con los cuales Colombia haya celebrado o no tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos y que sea equivalente al otorgado en la República de Colombia, siempre y cuando estos títulos hayan obtenido la convalidación del título ante las autoridades competentes, conforme con las normas vigentes sobre la materia.

Parágrafo. La persona que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentre ejerciendo actividades de entrenamiento deportivo, sin haber adquirido o convalidado un título académico que lo acredite como profesional universitario, tecnólogo o técnico profesional en las áreas del deporte, educación física o afines, según el caso, obtendrá un registro de entrenador deportivo de carácter provisional por el término de cinco (5) años, renovables por cinco (5) años más.

Para obtener el Registro de entrenador deportivo, el aspirante deberá obtener la certificación de idoneidad como entrenador deportivo, la cual será expedida por el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines (COLEF), de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos”.

El último inciso de este artículo es aplicable tanto a quienes tengan un título académico como a quienes no lo tengan, puesto que su enunciado no distingue entre los distintos “aspirantes” a obtener el registro de entrenador deportivo. No por el hecho de que esté incluido en el parágrafo puede concluirse que se refiera únicamente a los entrenadores “empíricos”; por su formulación literal, se entiende que es aplicable a todos los que aspiren a ser registrados como entrenadores deportivos. En consecuencia, tanto las personas que tienen un grado de educación superior como quienes no lo tienen deberán someterse a un proceso de certificación de idoneidad ante el COLEF para poder ser registrados y obtener su tarjeta de ejercicio de la actividad de entrenador deportivo. Los lineamientos y parámetros de este

proceso de certificación de idoneidad no están definidos, difiriéndose por completo al Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos su definición.

Este sometimiento de quienes ya tienen un grado de educación superior a un nuevo proceso de certificación de idoneidad (con parámetros indefinidos) para poder registrarse como entrenadores deportivos y ejercer así esta ocupación, constituye una limitación del derecho a ejercer profesión u oficio del tipo que la Corte Constitucional ha considerado como una afectación del núcleo esencial de este derecho. Le son aplicables las mismas consideraciones que estableció la jurisprudencia constitucional recién transcrita en relación con el proceso de recertificación de los profesionales de la salud, puesto que implica que los profesionales del deporte deberán comprobar nuevamente su idoneidad profesional con posterioridad a la obtención de su título de educación superior, mediante un proceso de convalidación de sus aptitudes que es una condición para el ejercicio de sus respectivas especialidades. En otras palabras, en virtud del proyecto de ley que se estudia, quienes ya han obtenido un título de idoneidad inicial que les acredita como profesionales, técnicos o tecnólogos en el campo deportivo, enfrentan un requisito posterior, a saber, la obtención de otro título de idoneidad dirigido a comprobar su aptitud para el desempeño profesional, que constituye un requisito que deben cumplir si quieren continuar ejerciendo como entrenadores deportivos. Se trata, así, de una afectación del núcleo esencial de su derecho a ejercer la profesión u oficio elegidos.

Al constituir una afectación del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 26 de la Constitución, es indispensable que este proyecto se tramite a través del trámite de ley estatutaria.

2. Segunda objeción por inconstitucionalidad: Reglamentación de la “actividad” de entrenador deportivo, no de la “profesión”, que desemboca en un diseño inconstitucional de la atribución de funciones públicas al colegio profesional correspondiente.

El proyecto de ley inicialmente radicado ante el Congreso buscaba reconocer y reglamentar la profesión de entrenador deportivo, y así se mantuvo durante los dos primeros debates. Para el tercer debate se modificó este punto, sustituyendo “profesión” por “actividad” en el título, aunque manteniendo en el artículo 1o la definición de esta actividad “como una profesión”. Esta aclaración fue eliminada durante el cuarto debate, al finalizar el cual se aprobó el texto definitivo de la ley reglamentando la actividad de entrenador deportivo, sin clasificarla como una profesión. No se presentó una justificación para este cambio, ni en los informes de ponencia, ni durante los debates ante el Congreso.

Nada en la Constitución obliga al Legislador a reconocer una determinada ocupación como profesión y adoptar la reglamentación correspondiente; tampoco está obligado necesariamente a adoptar las categorías del artículo 26 de la Constitución -profesión, ocupación, arte u oficio- cuando regula un determinado campo de la acción humana. En este caso se entiende que el legislador quiso abrir el ámbito del entrenamiento deportivo a personas que no cuentan con una formación académica en el área del deporte –esto es, los entrenadores “empíricos”–, lo cual no sería posible si se mantuviera la designación de esta actividad como una profesión. También se entiende que si el legislador utilizaba las categorías de “ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica”, previstas en el artículo 26, estaría incurriendo en una inconsistencia porque algunas de las personas que según el proyecto podrán ser entrenadores deportivos sí cuentan con formación académica en las ciencias del deporte.

Sin embargo, en este caso la sustitución de la categoría “profesión” por la categoría “actividad” desemboca en la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 11 del proyecto, que atribuye ciertas funciones públicas al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo. La jurisprudencia constitucional ha aclarado que solo pueden organizarse en colegios las profesiones reconocidas legalmente, y que solo los colegios profesionales pueden recibir funciones públicas de inspección y vigilancia de las profesiones, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 26 de la Constitución, según el cual:

“Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

La Corte Constitucional ha afirmado expresamente que un colegio profesional, en los términos del artículo 26, solo puede estar conformado por profesionales, miembros de profesiones legalmente reconocidas; en la Sentencia C-470 de 2006 la Corte explicó:

“El hecho de que todo colegio profesional deba tener origen en la iniciativa particular no implica que la iniciativa particular sea suficiente para crear un colegio profesional.

Otro limitante para la constitución de colegios profesionales, como su nombre lo implica, es que congreguen, bajo una estructura democrática, a las personas que ostenten una profesión legalmente reconocida. Así, independientemente de la importancia de una determinada labor ejercida por un grupo de sujetos, si tal actividad no constituye una profesión legalmente reconocida no puede estar controlada por un colegio. // En la Sentencia C-399/99 se declaró la inexecutable de la posibilidad de constituir un colegio de notarios pues la actividad de la guarda de la fe pública, no obstante su importancia, no comportaba el ejercicio de una profesión reconocida por la ley”.

En efecto, en la Sentencia C-399 de 1999 la Corte declaró que constitucionalmente no era posible que los notarios se asociaran en un colegio, puesto que el notariado no es una profesión legalmente reconocida - lo cual no obsta para que la ley asigne funciones públicas a asociaciones profesionales privadas, solo que no pueden conformarse como colegios ni recibir funciones de inspección y vigilancia de las profesiones:

“No podrán constituir en consecuencia un colegio de notarios porque (...) los notarios, independientemente de la importancia que a todas luces detentan en relación con el interés general y la promoción de las actividades de la comunidad, no son una ‘profesión legalmente reconocida’, ni por su actividad, ni por su regulación legal, ni por las exigencias de idoneidad y académicas (...).

(...) la ley puede otorgarle a asociaciones privadas en virtud del artículo 103 de la Carta, la posibilidad de detentar la calidad de cuerpo consultivo del Gobierno, u otorgarle funciones administrativas específicas. (...) la ley puede delegar en personas jurídicas de carácter privado algunas atribuciones que de ordinario corresponden a la administración pública, así como funciones de control y fiscalización de la gestión pública. Todo lo anterior no ya con fundamento en el artículo 26 de la Carta, (...) sino con fundamento en el artículo 103 de la Carta”.

En la misma línea, en la Sentencia C-964 de 1999 la Corte declaró inexecutable la norma que atribuía a un comité de constructores funciones de inspección y vigilancia de las profesiones, puesto que dichas funciones, bajo el artículo 26 Superior, solo pueden atribuirse a los colegios profesionales; en palabras de la Corte, *“la inspección y vigilancia de las profesiones es una función estatal que solo puede ser delegada en los colegios profesionales”.*

Se recuerda a este respecto que para la Corte, una profesión legalmente reconocida es “*aquella que, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales, sea definida como ‘profesión’ por el legislador y se encuentre estructurada o definida en unas disposiciones normativas –o estatuto–, que determinen su ámbito de aplicación, naturaleza y títulos de idoneidad*”. (Sentencia C-399 de 1999).

Por lo tanto, cuando se prevé en el presente proyecto de ley la asignación de claras funciones públicas de inspección y vigilancia al Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos, y se le declara como el “*ente rector de dirección, organización y control de la actividad del entrenador deportivo*”, se está violando el artículo 26 de la Constitución, ya que el entrenamiento deportivo no ha sido reconocido por el legislador como una profesión, y en consecuencia los entrenadores deportivos no pueden conformar un colegio que, en los términos de dicho artículo 26 de la Carta, reciba funciones públicas. Es claro a este respecto que la voluntad del legislador fue la de prever este Colegio como un colegio profesional, ya que en el artículo 11 le definió como una “entidad asociativa representativa de los intereses profesionales de las ciencias del deporte”.

Adicionalmente, varias de las figuras que se establecen en este proyecto de ley corresponden a lo que sería la regulación de una profesión. No solamente la previsión de un colegio profesional, sino también la previsión de un registro profesional y una tarjeta profesional como título de idoneidad, así como una disposición sobre las consecuencias del ejercicio ilegal de dicha profesión. La sustitución gramatical del reconocimiento de la profesión de entrenador deportivo por el reconocimiento y regulación de la actividad de entrenador deportivo, manteniendo dichas figuras sustantivas en la ley, tiende a desnaturalizar las categorías constitucionales del artículo 26 Superior, y es como mínimo un problema de técnica legislativa que podrá generar problemas interpretativos y de aplicación en el futuro. Por último hay inconsistencias en la formulación definitiva del proyecto, puesto que el artículo 10 habla de “cualquier acto comprendido en el ejercicio de esta profesión”; el artículo 11 dispone que el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos estará “conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión”; y el artículo 6.3 consagra la prohibición de “realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional”.

3. Tercera objeción por inconstitucionalidad: Violación de la libertad de asociación.

El artículo 11 del proyecto dispone; en su primera parte, lo siguiente:

“Artículo 11. El Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, como ente rector de dirección, organización y control de la actividad del entrenador deportivo y como única entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte, conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión, cuya finalidad es la defensa, fortalecimiento y apoyo en el ejercicio de entrenador deportivo, con estructura interna y funcionamiento democrático; a partir de la vigencia de la presente ley tendrá las siguientes funciones públicas: (...)”.

Esta disposición viola la Constitución por dos razones: (i) al disponer que este colegio es la única entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte, desconoce la existencia de múltiples otras asociaciones profesionales en este campo, y viola así la libertad de asociación; y (ii) al disponer que este colegio estará conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión, está sugiriendo o estimulando una especie de afiliación obligatoria a esta entidad (también clasificada como la única entidad asociativa representativa del campo del deporte), lo cual es igualmente lesivo de la libertad de asociación.

(i) En Colombia existen numerosas asociaciones profesionales de las ciencias y actividades del deporte, incluyendo las que participaron en la conformación misma del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, o el COLEF. El proyecto de ley revisado no solo desconoce la existencia y funcionamiento de estas numerosas asociaciones, sino que declara que el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo será la única entidad asociativa representativa de los intereses profesionales de las ciencias del deporte, en la práctica proscribiendo la conformación de otras asociaciones deportivas profesionales distintas. Ello lesiona directamente el derecho fundamental a la libertad de asociación que consagra el artículo 38 de la Constitución.

(ii) No es claro cuál es el propósito del legislador al disponer que el Colegio estará “conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión”. Esta disposición, leída en conjunto con lo dispuesto en esta norma sobre el Colegio como “única entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte”, puede muy bien interpretarse como un mandato legal de afiliación de los entrenadores deportivos a dicho Colegio, o cuando menos como un estímulo legal indebido a la afiliación al mismo. La Corte Constitucional ha sido clara en cuanto a que “desconoce el legislador la libertad [de escoger profesión u oficio], así como la libertad de asociación, cuando se exige a un profesional ser miembro de una asociación privada para desempeñarse como tal” (Sentencias C-191 de 2005 y C-606 de 1992); y específicamente en relación con los colegios profesionales como manifestación de la libertad de asociación, frente a los cuales el legislador no puede efectuar ningún tipo de coerción hacia la asociación, la Corte ha afirmado:

“Los colegios profesionales son corporaciones de ámbito sectorial cuyo sustrato es de naturaleza privada, es decir, grupos de personas particulares asociadas en atención a una finalidad común. Ellos son entonces una manifestación específica de la libertad de asociación. (...) A pesar de la eventualidad de la asunción de funciones públicas de los colegios profesionales por expreso mandato legal, no debe olvidarse que su origen parte de una iniciativa de personas particulares que ejercen una profesión y quieren asociarse. Son los particulares y no el Estado quien determina el nacimiento de un colegio profesional, pues este es eminentemente un desarrollo del derecho de asociación contenido en el artículo 38 del Estatuto Superior y como tal, es necesario considerar que la decisión de asociarse debe partir de los elementos sociales y no de un ser extraño a ellos. (...)

La Corte ha llegado a considerar, incluso, que el Congreso no puede dirigir su normatividad a preferenciar la vinculación a un colegio profesional. Lo anterior, pues se desconocería la libertad de asociación que debe fundamentar tales colegios. Con base en lo anterior, en la Sentencia C-399/99 declaró inexecutable una expresión que señalaba que los notarios ‘procurarán’ asociarse al colegio de notarios”.

El Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos fue constituido en diciembre de 2016 a iniciativa de diferentes asociaciones deportivas del país y del Comité Olímpico Colombiano. El principal factor que motivó la creación de este Colegio fue la previsión, en el proyecto de ley que cursaba ante el Congreso, de la asignación de funciones públicas para el mismo en el campo de los entrenadores deportivos. Se trató esencialmente de una iniciativa privada, que no perdió su naturaleza de tal por haber sido motivada por un proyecto de ley en curso.

Por lo mismo, el hecho de que esta formulación del artículo 11 sugiera, estimule o fuerce la afiliación de las personas a este Colegio en particular configura una violación de la libertad de asociación que protege la Constitución.

4. Cuarta objeción por inconstitucionalidad: Establecimiento de una tasa sin fijación de sus elementos básicos constitutivos, con desconocimiento del principio de legalidad tributaria.

El artículo 9° del proyecto establece en su primer inciso que la inscripción en el registro de entrenadores deportivos y la obtención de la tarjeta correspondiente presupone el pago de “los derechos que para el efecto se fije ante el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo” (sic). El párrafo 1° de este artículo 9° dispone que “los costos de inscripción permanente y provisional y de certificación de idoneidad, serán a costa del interesado y se fijará anualmente por parte del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo con base en los costos”.

En criterio del Gobierno nacional, en este artículo se está estableciendo una tasa, sin que se hayan fijado correctamente sus elementos esenciales por parte del Legislador.

Se trata de una tasa, porque existe un servicio de tipo público –el registro de los entrenadores o la certificación de idoneidad para el ejercicio del entrenamiento–, que implicará unos costos económicos, los cuales deberán ser retribuidos por los particulares que se beneficien de dicho servicio. Se recuerda que la Corte ha explicado, en relación con las tasas, que estas son el pago que hacen las personas que se benefician de un servicio o prestación específicos: *“las tasas se diferencian de los impuestos en los siguientes aspectos: i) el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público o la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que se traduce en un beneficio particular del sujeto pasivo; ii) tiene naturaleza retributiva, pues busca compensar un gasto público del Estado para prestar un servicio público”* (Sentencia C-260 de 2015). De igual manera, el Código Tributario Modelo elaborado por la OEA y el BID y aplicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-155 de 2016 define las tasas así: *“Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente”*. No cabe duda, así, de que los derechos de inscripción y certificación de los entrenadores deportivos son una tasa, así el proyecto de ley no los defina como tal.

La Corte Constitucional ha dejado claro que solamente el Legislador puede fijar los tributos, y que al hacerlo debe establecer en forma precisa sus elementos estructurales. Entre muchas otras decisiones en este sentido, en la Sentencia C-155 de 2016 la Corte explicó:

“El legislador, en tanto cuerpo de representación popular, es la autoridad competente para establecer contribuciones fiscales y parafiscales, y para fijar los casos y las condiciones de las mismas, conforme a lo previsto en el artículo 150.12 de la Constitución Política. Esta competencia exclusiva solo puede ser ejercida por el Congreso de la República, por las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, según lo previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, al punto de que está explícitamente prohibido, por el artículo 150.10 ibídem, que el Congreso confiera facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para decretar impuestos.

(...) los órganos de representación popular (...) deben determinar de manera clara y precisa, los elementos estructurales del tributo: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, o estos resulten determinables a partir de la correspondiente ley, ordenanza o acuerdo”.

Esta postura jurisprudencial es un reflejo directo de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución, en virtud del cual:

“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

(...)”.

El artículo 9° del proyecto de ley bajo revisión no contiene la determinación de ninguno de estos elementos estructurales del tributo. No precisa ni su sujeto activo, ni su sujeto pasivo, ni el hecho generador, ni la base gravable ni la tarifa, ni provee elementos para determinar dichos componentes, más allá de afirmar que el valor de los costos de inscripción y de certificación de idoneidad se fijará anualmente por el Colegio “con base en los costos”.

En esta medida este artículo es lesivo del artículo 338 de la Constitución.

5. Quinta objeción por inconstitucionalidad: Indebida previsión legal de una descentralización por colaboración.

La Constitución permite que la ley asigne a colegios profesionales (artículo 26, C.P.), o en términos más generales a asociaciones privadas (artículo 103, C.P.) funciones públicas de inspección, vigilancia y control del ejercicio de las profesiones. La jurisprudencia ha convalidado reiteradamente esta posibilidad. Sin embargo, cuando el legislador disponga la atribución de estas funciones a una organización privada, en ejercicio de la llamada descentralización por colaboración, es necesario que fije en la propia ley ciertos elementos mínimos que provean los parámetros para el cumplimiento de dichas funciones; la Corte lo explicó así en la Sentencia C-482 de 2002:

“Así, ha señalado [la Corte] [Sentencias C-543/01, 233/02] que constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas a particulares a través de varios supuestos, entre los que ha enunciado:

- a) La atribución directa por la ley de funciones administrativas a una organización de origen privado. En este supuesto el legislador, para cada caso, señala las condiciones de ejercicio de la función; lo relativo a los recursos económicos, la necesidad o no de un contrato con la entidad respectiva y el contenido del mismo, su duración, las características y destino de los recursos y bienes que con ellos se adquieran al final del contrato, los mecanismos de control específico, etc. Esta ha sido la modalidad utilizada, cuando el Estado ha querido vincular a las entidades gremiales a la gestión de las cargas económicas por ella misma creadas (contribuciones parafiscales, para que manejen los recursos correspondientes a nombre del Estado y propendan mediante ellos, a la satisfacción de sectores de la actividad social, sin que esos recursos por tal circunstancia se desnaturalicen ni puedan ser apartados de sus prístinas e indispensables finalidades”.

En el caso del proyecto bajo revisión, se tiene que el legislador en el artículo 11 atribuyó claras funciones públicas al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, incluyendo el recibo de la tasa que se creó en el artículo 9° en materia de registro de los entrenadores y

expedición de la tarjeta de acreditación; pero omitió determinar los elementos mínimos que, según la jurisprudencia constitucional, deben estar definidos en la ley que disponga la descentralización por colaboración. No hay ninguna precisión en este proyecto sobre las condiciones de ejercicio de esas funciones públicas, ni sobre el manejo de los recursos económicos, ni sobre la necesidad de un contrato con la administración, ni sobre el destino de los recursos obtenidos por el cobro de la tasa. Estas carencias vician de inconstitucionalidad el proyecto.

6. Sexta objeción por inconstitucionalidad: Asignación al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo de funciones indelegables del Congreso de la República.

Independientemente del hecho de que (a) los entrenadores deportivos no se pueden asociar en un colegio en los términos del artículo 26 de la Carta al no ser una profesión legalmente reconocida, y (b) existen problemas de constitucionalidad en la forma como se regula el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo –según se acaba de exponer–, hay un problema adicional en esta norma y es que se le están atribuyendo a dicho Colegio funciones que son propias e indelegables del Congreso de la República.

(i) En primer lugar, el artículo 11.2 del proyecto le asigna al Colegio la función de “velar por el correcto ejercicio de la actividad, el control disciplinario y ético de la misma”. Sin embargo, no se establece ningún parámetro, así sea básico, del control disciplinario que se habrá de ejercer, quedando así a discreción de este Colegio la fijación de las normas sustantivas y procedimentales de índole disciplinaria que se habrán de aplicar a los entrenadores deportivos. El artículo 13 del proyecto establece que el Gobierno nacional “*determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento*”; pero no es claro si se trata del mismo proceso disciplinario al que alude el artículo 11.2, o si se refiere a las actividades de control ético que también cumplirá el Colegio. En cualquier caso, en criterio del Gobierno, la fijación de dichas normas disciplinarias sustantivas y procedimentales, al menos en cuanto a sus elementos básicos, es una de las funciones indelegables del Congreso de la República; tal como explicó la Corte en la Sentencia C-191 de 2005, “*en virtud del principio democrático el legislador no puede trasladar al ejecutivo decisiones que están reservadas al Congreso de la República, tales como expedir un código de ética profesional. Dentro de ese límite competencial se encuentra el mandato constitucional de que el legislador adopte parámetros claros, objetivos e inteligibles que limiten la potestad de autoridades administrativas que regulen el ejercicio de las profesiones u oficios*”. En el mismo sentido, en la Sentencia C-385 de 2015 la Corte delimitó el ámbito de reserva de ley en materia de reglamentación de las profesiones, ocupaciones, artes y oficios bajo el artículo 26 de la Constitución: “*(...) el legislador es el órgano autorizado para reglamentar el ejercicio de este derecho. De ahí que, la ley es el medio válido para reglamentar las profesiones u oficios ya sea exigiendo capacitaciones técnica, académica o científica, así como estableciendo el procedimiento y los requisitos básicos para obtenerlo. De la misma forma, el legislador tiene el monopolio de crear las normas básicas sobre las cuales las autoridades competentes vigilen e inspeccionen el ejercicio de las actividades que exijan formación académica o que impliquen riesgo social*”. En esta medida, al atribuir al Colegio una función como la de ejercer el control disciplinario de la actividad de entrenador deportivo, sin establecer directamente los lineamientos legales mínimos –sustantivos y procesales– para el ejercicio de tal control disciplinario, el Congreso está violando la Constitución Política.

- (ii) En segundo lugar, el artículo 11.3 atribuye al Colegio la función de “desarrollar tareas de reglamentación, promoción, actualización y capacitación de los entrenadores deportivos”. La asignación de una función reglamentaria en términos así de generales y abstractos, sin delimitar su órbita ni los parámetros legales a los cuales deberá circunscribirse, es igualmente inconstitucional, pues se está permitiendo al Colegio adoptar normas con relación a cualquier aspecto de la actividad de entrenamiento deportivo, sin limitación. Ni siquiera se precisa si se trata de una reglamentación de esta ley, o de cuál de los múltiples aspectos del ejercicio de esta actividad. La Corte ha sido estricta al exigir que sea el Congreso en tanto órgano democrático representativo el que se encargue de la reglamentación básica del ejercicio de las profesiones u oficios; por ejemplo, ha aclarado que el Congreso está sujeto a limitaciones “*competenciales, restricciones que impiden que el legislador se desprenda de sus facultades legislativas y entregue al ejecutivo la competencia para regular un tema. (...) en la Sentencia C-1265 de 2000 (...) declaró inexecutable la proposición jurídica del artículo 50 de la Ley 546 de 1999 que permitía que el Gobierno nacional reglamentara los requisitos de un registro que fijaba las condiciones para el ejercicio de evaluadores, porque dicha competencia es potestad del legislador*”. Bajo este estándar jurisprudencial, la atribución de una facultad reglamentaria ilimitada e indefinida al Colegio es inconstitucional.
- (iii) En tercer lugar, el artículo 8° del proyecto asigna al Colegio la tarea de establecer los lineamientos a los cuales se habrá de sujetar el COLEF para efectos de acreditar la idoneidad de los aspirantes a registrarse como entrenadores deportivos. No se provee ningún parámetro legal para la elaboración de estos lineamientos, que quedarían completamente a discreción del Colegio; lo cual se hace más grave teniendo en cuenta que es con base en dichos lineamientos que el COLEF determinará si una persona es o no idónea para ejercer su profesión en el campo del entrenamiento deportivo. La Corte Constitucional ha precisado que los requisitos mínimos para la obtención de títulos de idoneidad para el ejercicio de profesiones, ocupaciones, artes u oficios, compete en primer lugar al Congreso de la República, que no puede delegar por completo esta regulación a otras autoridades o a entidades profesionales; según se explicó en la sentencia C-191 de 2005.

“El artículo 26 de la Carta Política reconoce a toda persona la libertad de escoger profesión u oficio, precisando que la ‘ley podrá exigir títulos de idoneidad’. Ello implica que corresponde al foro de representación democrática (el Congreso), y no a otras instancias de la administración, decidir en qué casos el ejercicio de esta libertad puede limitarse mediante la exigencia de títulos que demuestren la idoneidad de la persona para desempeñarse en ciertas labores. (...) el margen de configuración del legislador no es ilimitado, [y] uno de los principales límites impuestos por la Constitución consiste en que el Legislador, en virtud del principio democrático, no puede trasladar al Ejecutivo decisiones que le están reservadas al Congreso de la República”.

En idéntico sentido, en la Sentencia C-220 de 2017 la Corte explicó que la determinación de los requisitos de acreditación de la idoneidad profesional es un asunto sometido a reserva de ley: “*En cuanto a los límites que debe observar el Legislador en relación con la libertad de configuración para determinar requisitos para obtener el título profesional, la Corte ha señalado algunos parámetros como: (i) regulación legislativa, pues es un asunto sometido a reserva de ley (...)*”. Por ello es inconstitucional esta asignación abierta, sin límites o

parámetros, de la facultad atribuida al Colegio de trazar los parámetros para la acreditación de la idoneidad de los aspirantes a registro como entrenadores deportivos.

7. Séptima objeción por inconstitucionalidad: indebida formulación de las prohibiciones a las personas, con desconocimiento del principio de legalidad.

En este proyecto de ley se consagran múltiples prohibiciones, esto es, limitaciones de la libertad de los particulares, que sin embargo no cumplen con los requisitos de precisión exigidos por el principio constitucional de legalidad establecido en el artículo 6° de la Carta, según el cual “los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”.

- (i) El artículo 6° consagra ciertas prohibiciones aplicables al entrenador deportivo; la primera de ellas es la de “Omitir o retardar el cumplimiento de las actividades del entrenador deportivo”. Teniendo en cuenta que el artículo 5° del proyecto establece una enumeración, en siete numerales, de las “actividades del ejercicio del entrenador deportivo”, no es claro qué implica exactamente esta prohibición: ¿Se refiere a la omisión o retardo en el cumplimiento de alguna de las actividades enunciadas en el artículo 5°? ¿Implica que todo entrenador deportivo debe desarrollar todas las actividades enumeradas en el artículo 5°? Una norma prohibitiva debe contar con un nivel mucho mayor de claridad, para que así los particulares puedan entender cuál es el ámbito de legalidad en el cual se pueden mover, y ajustar su conducta acordemente.
- (ii) El artículo 6°, numeral 2, prohíbe “solicitar o aceptar prebendas o beneficios indebidos para realizar sus actividades”. No se determina qué es lo “indebido” para efectos de esta prohibición, dando así un margen interpretativo excesivo y por lo mismo inconstitucional.
- (iii) El artículo 6-3 prohíbe “realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional”, sin definir en qué consiste dicha buena práctica, ni a qué lineamientos profesionales se está haciendo remisión. Además el entrenamiento deportivo no está definido como una profesión sino como una actividad, por lo cual no es claro a cuál buena práctica profesional se está haciendo referencia.
- (iv) El artículo 10, sobre el ejercicio ilegal de la actividad, dispone:

“Ejerce ilegalmente como entrenador deportivo y por lo tanto incurrirá en las sanciones que decreta la autoridad penal, administrativa o de policía correspondiente, la persona que sin cumplir los requisitos previstos en esta ley o en normas concordantes, practique cualquier acto comprendido en el ejercicio de esta profesión. En igual infracción incurrirá la persona que, mediante avisos, propaganda, anuncios profesionales, instalación de oficinas, fijación de placas murales o en cualquier otra forma, actúe, se anuncie o se presente como entrenador deportivo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley.

Parágrafo. También incurrir en ejercicio ilegal de la actividad, el (la) entrenador(a) deportivo, que estando debidamente inscrito en el registro, ejerza la actividad estando suspendida su tarjeta o registro respectivo”.

Los problemas de esta norma son múltiples: (a) no se determina cuáles son las sanciones que decretará la autoridad penal, administrativa o de policía, ni a qué delito, infracción o prohibición corresponderían, ya que no se está especificando la remisión normativa indispensable para establecer de qué tipo de prohibición se está hablando; (b) si se está estableciendo un tipo penal, disciplinario o contravencional en esta norma, están ausentes sus elementos constitutivos básicos, puesto que no es claro cuáles son los componentes de la conducta proscrita ni la sanción que se habrá de imponer; (c) no están definidas cuáles son

las causales ni el procedimiento para la suspensión de la tarjeta o el registro de entrenadores deportivos; (d) no es claro cuáles son las autoridades correspondientes a las que se está aludiendo.

8. Octava objeción por inconstitucionalidad: violación del principio de igualdad por asimilar a quienes son profesionales, técnicos o tecnólogos en el área del deporte, y a quienes no cuentan con una formación superior en dicho campo, al reglamentar una actividad que implica riesgo social.

Uno de los principales puntos del proyecto de ley es permitir que quienes ejercen la actividad de entrenamiento deportivo sin haber obtenido un título de educación superior en el campo del deporte, puedan “formalizarse” mediante su inscripción en el registro y la obtención de una tarjeta de entrenador deportivo, en forma provisional durante cinco años renovables por otros cinco años más, esto es, por diez años - una década.

Para efectos de obtener dicho registro y tarjeta, ambos de tipo provisional por hasta diez años, los entrenadores deportivos “empíricos” deberán someterse al mismo proceso de certificación de idoneidad ante el COLEF al que, en los términos en que está redactado el proyecto, deben someterse quienes cuenten con un título de educación superior en el área deportiva.

En criterio de la Presidencia de la República, con esta disposición (i) se está desnaturalizando la finalidad de la reglamentación legal del entrenamiento deportivo, como es prevenir el riesgo social que implica su ejercicio; (ii) se está desconociendo el principio constitucional de igualdad al dar un trato jurídicamente igual a quienes están en posiciones diferentes; y (iii) se está desnaturalizando la noción constitucional de “título de idoneidad”.

En cuanto al punto (i), se tiene que, como lo ha aclarado ya la Corte Constitucional en la Sentencia C-307 de 2013, la actividad del entrenador deportivo entraña un riesgo social: “*en algunas actividades deportivas de determinada intensidad se estaría en presencia de un riesgo social, en la medida que pueden implicar riesgos para la integridad física de los deportistas e incluso riesgos para su vida, haciéndose de esta forma posible la limitación a su libre ejercicio, mediante la exigencia de conocimientos especializados o de formación académica*”. Si la justificación de la reglamentación del entrenamiento deportivo es precisamente esa, no se entiende cómo se está logrando mitigar o prevenir ese riesgo social con la acreditación, así sea provisional (durante 10 años) de personas que no cuentan con un entrenamiento educativo adecuado en un área relevante. Registrar a los entrenadores deportivos “empíricos” sin más condición que haber superado un examen de idoneidad por el COLEF no es una medida conducente, razonable o lógica para lograr la finalidad de prevenir dicho riesgo social.

En cuanto al punto (ii), no es consistente con el artículo 13 de la Constitución que la ley otorgue un trato igual a quienes se encuentran en situaciones de hecho claramente distintas. La Corte Constitucional ha tenido oportunidad, en la Sentencia C-191 de 2005, de discernir la diferencia que existe entre quienes ejercen una actividad contando con títulos de educación superior para ello, y quienes lo hacen con base en su experiencia práctica, así:

“Como lo ha señalado la Corte en el pasado, ‘(...) la distinción que surge, de un lado, entre el aprendizaje académico y científico y, de otro lado, el conocimiento empírico de una actividad, (...) es un factor objetivo que autoriza el trato diferente, pues ‘las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación’ (numeral 2 del artículo 1° del Convenio 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que fue incorporado

a la legislación colombiana, mediante Ley 22 de 1967). Así, pues, la capacitación académica para el mejor desempeño de un oficio ‘es un factor que merece no solo reconocimiento o que puede originar mejor remuneración sino que es un criterio objetivo, razonable y proporcional de diferenciación para el ejercicio de esa actividad’. (...) Para la Corte, no existe violación a la igualdad cuando la ley regula de manera diferenciada la situación de quienes obtuvieron la formación académica para desarrollar un trabajo que genera riesgo social, y quienes no lo hicieron, pues ese trato diferente es un medio claramente eficaz para alcanzar una finalidad constitucional de gran importancia, como es prevenir esos riesgos sociales (C.P. artículo 26)”.

Mutatis mutandi, es igualmente contrario al principio constitucional de igualdad que la ley iguale a quienes se encuentren en esas dos situaciones de hecho diferentes, y desvirtúa el logro de la finalidad de prevenir un riesgo social, que se lograría exigiendo un nivel mínimo de formación e idoneidad a quienes –en este caso– ejercen una actividad riesgosa, como lo es el entrenamiento físico de las personas.

En relación con este último punto, también se observa que el proyecto de ley no obliga a quienes son entrenadores deportivos sin formación profesional, técnica o tecnológica, a que obtengan un título de educación superior en un área relevante. Simplemente se dispone que podrán obtener un registro provisional como entrenadores deportivos por hasta 10 años, sin exigirles expresamente que durante ese período de tiempo se eduquen en el campo que ejercen. Esto desvirtúa el propósito mismo de la reglamentación de esta actividad, cual es el de prevenir los riesgos sociales que se pueden derivar de su ejercicio empírico. Equivale a otorgar una acreditación de idoneidad a quienes no cuentan con la formación para ello, acentuando de hecho el riesgo que enfrentan quienes realizan actividades físicas bajo su orientación, y asimilando, para efectos prácticos, los estudios superiores en el campo del deporte a la obtención de dicha certificación por el COLEF.

En cuanto al punto (iii), la Corte Constitucional ha definido los títulos de idoneidad como un reflejo de la preparación académica requerida para desempeñar una determinada profesión, ocupación, arte u oficio. En palabras de la Sentencia C-191 de 2005, *“para la Corte, que la Constitución permita requerir títulos de idoneidad es ‘la manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica’, a la vez que ‘son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades’. Es por ello que la jurisprudencia ha considerado que ‘la razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares’”*.

Sin embargo, en este proyecto se está confiriendo el mismo título de idoneidad tanto a quienes tienen una preparación académica, como a quienes carecen de ella, sin exigirles que la obtengan. El mero registro de los entrenadores deportivos empíricos después de haber obtenido una certificación de aptitud por parte del COLEF no equivale, en criterio del Gobierno nacional, a un título de idoneidad del tipo previsto en el artículo 26 de la Constitución Política, ya que no acredita una preparación académica o científica en un área relevante, ni contribuye a mitigar o aminorar el riesgo social derivado del ejercicio sin formación de una ocupación como el entrenamiento deportivo.

Es igualmente relevante el pronunciamiento de la Corte en la Sentencia C-697 de 2000, en la cual afirmó que *“la exigencia de títulos de idoneidad y tarjetas profesionales constituye una excepción al principio de libertad e igualdad en materia laboral y, por lo tanto, es*

necesario demostrar que la formación intelectual y técnica requerida es un medio idóneo y proporcional para proteger efectivamente el interés de los asociados". Es claro para el Gobierno que el otorgamiento de un registro y tarjeta a los entrenadores deportivos, en la forma en que está previsto este sistema en el proyecto de ley, no resulta idóneo para proteger a las personas del riesgo social de un entrenador deportivo no calificado, puesto que se está permitiendo a quienes no tienen ninguna formación en el campo acreditarse, en condiciones de igualdad con quienes sí tienen educación superior relevante.

9. Novena objeción por inconstitucionalidad: violación del derecho a la igualdad de quienes han obtenido grados técnicos o tecnológicos en el campo del deporte con denominaciones distintas a la de “deporte o entrenamiento deportivo”.

El artículo 8° del proyecto enuncia las personas que podrán ser matriculadas en el Registro de Entrenadores Deportivos y obtener la tarjeta de entrenador deportivo. En su numeral 1o, que se refiere a quienes hayan obtenido un título profesional universitario, establece que este título podrá ser en “deporte, educación física o afines”; mientras que en su numeral 2o, que se refiere a quienes hayan obtenido un título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional, establece que estos títulos deberán ser en “deporte o entrenamiento deportivo”. El numeral 3, referente a títulos obtenidos en el exterior, efectúa la misma diferenciación a nivel de los títulos técnicos o tecnológicos.

Con esta redacción del numeral 2, en criterio del Gobierno nacional se está impidiendo que una gran parte de las personas que han obtenido grados técnicos o tecnológicos en el campo del deporte, bajo denominaciones distintas a las de “deporte o entrenamiento deportivo”, puedan aspirar al registro y tarjeta como entrenadores deportivos. En efecto, en Colombia existen múltiples denominaciones diferentes para los programas profesionales ofrecidos por instituciones de educación superior en el ámbito deportivo, incluyendo los programas en “Ciencia del Deporte y la Recreación”, “Tecnología en Recreación”, “Ciencia del Deporte y de Educación Física”, “Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte”, “Deporte y Cultura Física”, entre muchos otros. Al impedir que quienes hayan obtenido títulos técnicos o tecnológicos bajo estas denominaciones se postulen al registro en igualdad de condiciones que quienes han obtenido títulos técnicos o tecnológicos bajo la denominación de “deporte” o “entrenamiento deportivo”, se está estableciendo un trato legal diferente e injustificado entre quienes están en condiciones iguales - ya que la denominación del programa no es un criterio válido de diferenciación o exclusión del registro y la acreditación como entrenador deportivo.

Por este motivo, la redacción del artículo 8o, en sus numerales 1 al 3, es contraria al artículo 13 de la Constitución Política.

10. Primera objeción por inconveniencia: Incongruencias en la denominación del colegio profesional de entrenadores deportivos, y problemas de redacción de algunos artículos.

Hay inconsistencias en la denominación, en este proyecto, del colegio profesional de entrenadores deportivos. El artículo 1° habla del Colegio Nacional de Entrenamiento Deportivo; el parágrafo del artículo 8° habla del Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos; y los demás artículos aluden al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo.

Por otra parte, el numeral 1 del artículo 4° está mal redactado, puesto que es una frase incompleta: en su formulación definitiva se trata de un sujeto (“toda actividad...”), que carece de predicado.

11. Segunda objeción por inconveniencia: desarticulación de esta norma con la legislación vigente en materia deportiva en el país.

En Colombia existe una ley del Deporte, la Ley 181 de 1995; un Sistema Nacional de Deporte; y un ente rector de dicho sector que es Coldeportes. También hay distintas normas que regulan las diferentes profesiones deportivas, así como los múltiples programas de educación superior profesional, técnica y tecnológica en el campo deportivo. Este proyecto de ley no precisa de qué manera se articularán las actividades e instancias de entrenamiento deportivo con las instituciones, regulaciones y autoridades ya existentes.

Tampoco se establece una coordinación con el régimen ya existente en materia deportiva en aspectos tales como la definición, en el artículo 2°, de los distintos niveles de educación deportiva; ni en cuanto a la articulación de las funciones de inspección, control y vigilancia con las que cuenta Coldeportes, con las que habrá de ejercer el Colegio de Entrenadores Deportivos.

Temas tan básicos como la diferenciación entre los entrenadores deportivos y los profesores de educación física no están resueltos en esta ley, quedando al arbitrio del intérprete.

12. Tercera objeción por inconveniencia: desarticulación de esta norma con la legislación vigente en materia educativa en el país.

El artículo 3° del proyecto establece con toda claridad que la actividad del entrenador deportivo *“es de naturaleza pedagógica e interdisciplinaria; y tiene el propósito de desarrollar las capacidades de los practicantes de un determinado tipo de deporte o disciplina o modalidad deportiva de manera individual o colectiva”*. Por su parte el artículo 4.3 consagra el principio de interdisciplinaria, según el cual *“la actividad del entrenador(a) deportivo(a) es una práctica que debe ser desarrollada, observando los fundamentos científicos y pedagógicos en los campos del saber, biológico, morfológico, fisiológico, psicológico, social, didáctico de la teoría y metodología del entrenamiento deportivo”*. La enunciación de las actividades del ejercicio del entrenador deportivo en el artículo 5° confirma su naturaleza de tipo pedagógico.

Pese a esta naturaleza pedagógica de la actividad de entrenamiento deportivo, no hay en el proyecto de ley ningún tipo de articulación con el sector educación colombiano, para ningún propósito.

13. Cuarta objeción por inconveniencia: Incongruencia en la formulación del artículo 5°.

El artículo 5°, que enuncia las actividades del entrenador deportivo, tiene el siguiente encabezado: *“Las actividades del ejercicio del Entrenador(a) Deportivo(a), según su nivel de formación, son: (...)”*.

Sin embargo, no se explica cómo se diferencian dichas actividades de conformidad con el nivel de formación de cada entrenador deportivo; y en últimas se contradice esta diferenciación de las actividades según los niveles de formación con el resto del proyecto, puesto que tanto a quienes tienen un título de educación superior en deportes como a quienes no lo tienen pero ejercen de entrenadores deportivos, se les está otorgando por igual la misma acreditación y registro para ejercer el entrenamiento deportivo, sin diferenciación.

14. Quinta objeción por inconveniencia: Ausencia de determinación del procedimiento de inscripción en el registro de entrenadores y expedición de la tarjeta correspondiente.

El artículo 9°, titulado *“Procedimiento de inscripción y matrícula”*, tiene el siguiente texto: *“Artículo 9°. Procedimiento de inscripción y matrícula. Para obtener la tarjeta o registro de entrenador deportivo de que trata la presente ley, el interesado deberá presentar los*

documentos necesarios para la inscripción, fotocopia del documento de identidad y el recibo de consignación de los derechos que para el efecto se fije ante el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo.

Parágrafo 1°. Una vez realizada la solicitud de inscripción permanente y/o provisional, el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo realizará los trámites internos necesarios; su resultado, ya sea de aprobación o negación de la inscripción, será sujeto de notificación para la oponibilidad del interesado; finalizado lo anterior, el resultado final deberá ser publicado para que cualquier persona dentro de los diez (10) días siguientes pueda oponerse a la inscripción.

La negativa de la inscripción solo podrá fundarse en la carencia de las condiciones requeridas para la admisión al ejercicio de entrenador deportivo. (...)

Este artículo deja varios aspectos indefinidos, lo cual puede resultar en violaciones tanto del debido proceso como en limitaciones excesivas o arbitrarias del derecho a ejercer profesión u oficio. Así:

- (a) no se está determinando cuáles son los “documentos necesarios para la inscripción”, ni quién los debe fijar, por lo cual no es claro si esto compete al Gobierno mediante reglamentación, al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, o a otra instancia;
- (b) no se está determinando cuáles son los trámites internos que deberá surtir el Colegio Colombiano para evaluar las solicitudes de inscripción en el registro, ni quién los fija;
- (c) no se prevén recursos contra una decisión de negar la inscripción en el registro, ni siquiera por parte del directamente afectado; tampoco se fija el procedimiento para la oposición, por cualquier persona, a la inscripción en el registro;
- (d) no se fijan cuáles son las condiciones requeridas para la admisión al ejercicio de entrenador deportivo, de cuyo cumplimiento depende la inscripción en el registro y el subsiguiente ejercicio de la actividad de entrenamiento.

Sin más consideraciones,

Reiteramos a los honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Educación Nacional,

Yaneth Giha Tovar.

La Directora del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes),

Clara Luz Roldán González.

Bogotá, D. C., agosto 3 de 2017

S.G.2-1328/2017

Doctor

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Presidente de la República

Bogotá, D. C.

Excelentísimo señor Presidente:

Por instrucciones del señor Presidente de esta Corporación, doctor Rodrigo Lara Restrepo y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4, 165 y 166 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de ley

número 104 de 2015 Cámara, 166 de 2016 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la actividad del Entrenador(a) deportivo y se dictan otras disposiciones.*

El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por el Congreso de la República en las siguientes fechas:

CÁMARA DE REPRESENTANTES		SENADO DE LA REPÚBLICA	
Comisión Séptima:	Abril 26 de 2016	Comisión Séptima:	Abril 4 de 2017
Plenaria Cámara:	Octubre 11 de 2016	Plenaria Senado:	Junio 15 de 2017
Conciliación:	Junio 16 de 2017	Conciliación:	Junio 20 de 2017

Se anexa hoja de ruta con toda la información del Proyecto de Ley referido; asimismo y de acuerdo con la política de cero papel, las gacetas podrán ser consultadas en el link <http://wyw.imprenta.qov.co/gacetap/gaceta.portals>, histórico gacetas, consultar por número de la gaceta (digitar la gaceta solicitada y el año-ver contenido).

Cordialmente,

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

Anexo: Expediente Legislativo en un tomo (34l) folios

LEY...

por medio de la cual se reglamenta la actividad del entrenador(a) deportivo(a) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley reconoce y reglamenta la actividad del entrenador(a) deportivo(a), define su naturaleza y su propósito, desarrolla los principios que la rigen y determina las responsabilidades del Colegio Nacional de Entrenamiento Deportivo.

Artículo 2°. *Definición.* Entrenador(ra) deportivo(va) es el responsable de orientar con idoneidad procesos pedagógicos de enseñanza, educación y perfeccionamiento de la capacidad motriz específica de individuos que practican un determinado tipo de deporte, disciplina o modalidad deportiva.

Esta orientación se realiza en niveles de formación deportiva, perfeccionamiento deportivo y de altos logros deportivos.

Artículo 3°. *Naturaleza y propósito.* La actividad del entrenador(a) deportivo(a), es de naturaleza pedagógica e interdisciplinaria; y tiene el propósito de desarrollar las capacidades de los practicantes de un determinado tipo de deporte o disciplina o modalidad deportiva de manera individual o colectiva, se desarrolla mediante la práctica organizada, planificada y controlada, bajo la orientación de principios de la teoría y metodología del entrenamiento deportivo.

Artículo 4°. *Principios.* Los principios para ejercer como entrenador(a) deportivo(a) en Colombia son:

1. Responsabilidad social. Toda actividad realizada que conlleve a la promoción, mejoramiento de la calidad de vida, convivencia y demás valores relacionados con la actividad deportiva de las personas, que tienen derecho a practicar deporte sin discriminación de ningún tipo y dentro del espíritu deportivo, lo cual exige comprensión mutua, solidaridad, espíritu de amistad y juego limpio; por tanto, las actividades inherentes al ejercicio del entrenador(a) deportivo(a) imponen un profundo respeto por la dignidad humana.

2. Idoneidad profesional. La formación, la experiencia, los resultados, la innovación, la práctica y la capacitación permanente, del entrenador(a) deportivo(a) identifican su desarrollo profesional.

3. Integralidad y honorabilidad. En la labor del entrenador(a) deportivo(a) se deben preservar la ética, los principios morales, el decoro y la disciplina que rigen la actividad deportiva, a la vez, asegurar el cumplimiento de las reglas de juego o competición y las normas deportivas generales.

4. Interdisciplinariedad. La actividad del entrenador(a) deportivo(a) es una práctica que debe ser desarrollada, observando los fundamentos científicos y pedagógicos en los campos del saber, biológico, morfológico, fisiológico, psicológico, social, didáctico de la teoría y metodología del entrenamiento deportivo.

5. Unicidad e individualidad. Comprende el entorno y las necesidades individuales para brindar una formación deportiva humanizada para asegurar un proceso de preparación deportiva que tiene en cuenta las características socioculturales, históricas y los valores de la persona, la familia y la comunidad de procedencia.

Parágrafo. Se incluyen demás principios constitucionales y legales.

CAPÍTULO II

Ejercicio del Entrenador(a) Deportivo(a)

Artículo 5°. *Actividades.* Las actividades del ejercicio del Entrenador(a) Deportivo(a), según su nivel de formación, son:

1. Diseñar, aplicar y evaluar planes individuales y colectivos de entrenamiento mediante un proceso científico, pedagógico, metodológico y sistemático, con el fin de racionalizar recursos y optimizar el proceso de preparación deportiva.
2. Diseñar y ejecutar programas que permitan realizar una adecuada identificación, selección y desarrollo del talento deportivo.
3. Formar atletas de diferentes niveles categorías y género.
4. Administrar y dirigir planes, programas y proyectos de entrenamiento deportivo en la búsqueda de formación especialización y consecución de altos logros.
5. Dirigir grupos y equipos de trabajo interdisciplinario orientados a procesos de entrenamiento deportivo.
6. Organizar, dirigir y controlar procesos de preparación deportiva.
7. Toda actividad profesional que se derive de las anteriores y que tenga relación con el campo de competencia del (la) entrenador(a) deportivo(a).

Artículo 6°. *Prohibiciones.* Son prohibiciones aplicables al entrenador(a) deportivo(a):

1. Omitir o retardar el cumplimiento de las actividades del entrenador deportivo.
2. Solicitar o aceptar prebendas o beneficios indebidos para realizar sus actividades.
3. Realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional.

4. Las demás prohibiciones consagradas en el Código Mundial Antidopaje de la Agencia Mundial Antidopaje WADA (World Anitdoping Agency).

CAPÍTULO III

De la inscripción para los (las) entrenadores(as) deportivos(as)

Artículo 7°. *Acreditación del entrenador(a) deportivo(a)*. Para ejercer como entrenador(a) deportivo(a), se requiere estar inscrito en el Registro de entrenadores deportivos, lo cual se acreditará con la presentación de la tarjeta o documento que para ello se expida.

Artículo 8°. *Requisitos para obtener la tarjeta de entrenador deportivo*. Solo podrán ser matriculados en el Registro de entrenadores deportivos y obtener la tarjeta de entrenador deportivo, quienes:

1. Hayan adquirido el título académico de profesional universitario en deporte, educación física o afines, otorgado por Instituciones de Educación Superior oficialmente reconocidas por el Estado.
2. Hayan adquirido título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en deporte o entrenamiento deportivo, otorgado por instituciones de educación superior oficialmente reconocidas o por el SENA, de acuerdo con las normas legales vigentes.
3. Hayan adquirido el título académico de profesional universitario en deporte, educación física o afines o título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en deporte o entrenamiento deportivo, otorgado por instituciones de educación superior que funcionen en países con los cuales Colombia haya celebrado o no tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos y que sea equivalente al otorgado en la República de Colombia, siempre y cuando estos títulos hayan obtenido la convalidación del título ante las autoridades competentes, conforme con las normas vigentes sobre la materia.

Parágrafo. La persona que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentre ejerciendo actividades de entrenamiento deportivo, sin haber adquirido o convalidado un título académico que lo acredite como profesional universitario, tecnólogo o técnico profesional en las áreas del deporte, educación física o afines, según el caso, obtendrá un registro de entrenador deportivo de carácter provisional por el término de cinco (5) años, renovables por cinco (5) años más.

Para obtener el registro de entrenador deportivo, el aspirante deberá obtener la certificación de idoneidad como entrenador deportivo, la cual será expedida por el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines (COLEF), de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos.

Artículo 9°. *Procedimiento de inscripción y matrícula*. Para obtener la tarjeta o registro de entrenador deportivo de que trata la presente ley, el interesado deberá presentar los documentos necesarios para la inscripción, fotocopia del documento de identidad y el recibo de consignación de los derechos que para el efecto se fije ante el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo.

Parágrafo 1°. Una vez realizada la solicitud de inscripción permanente y/o provisional, el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo realizará los trámites internos necesarios; su resultado, ya sea de aprobación o negación de la inscripción, será sujeto de notificación para la oponibilidad del interesado; finalizado lo anterior, el resultado final deberá ser publicado para que cualquier persona dentro de los diez (10) días siguientes pueda oponerse a la inscripción.

La negativa de la inscripción solo podrá fundarse en la carencia de las condiciones requeridas para la admisión al ejercicio de entrenador deportivo.

Parágrafo Segundo. Los costos de inscripción permanente y provisional y de certificación de idoneidad, serán a costa del interesado y se fijará anualmente por parte del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo con base en los costos.

Artículo 10. *Ejercicio ilegal de la actividad.* Ejerce ilegalmente como entrenador deportivo y por lo tanto incurrirá en las sanciones que decreta la autoridad penal, administrativa o de policía correspondiente, la persona que sin cumplir los requisitos previstos en esta ley o en normas concordantes, practique cualquier acto comprendido en el ejercicio de esta profesión. En igual infracción incurrirá la persona que, mediante avisos, propaganda, anuncios profesionales, instalación de oficinas, fijación de placas murales o en cualquier otra forma, actúe, se anuncie o se presente como entrenador deportivo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley.

Parágrafo. También incurre en ejercicio ilegal de la actividad, el (la) entrenador (a) deportivo, que estando debidamente inscrito en el registro, ejerza la actividad estando suspendida su tarjeta o registro respectivo.

CAPÍTULO IV

De las funciones públicas del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo

Artículo 11. El Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, como ente rector de dirección, organización y control de la actividad del entrenador deportivo y como única entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte, conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión, cuya finalidad es la defensa, fortalecimiento y apoyo en el ejercicio de entrenador deportivo, con estructura interna y funcionamiento democrático; a partir de la vigencia de la presente ley tendrá las siguientes funciones públicas:

1. Expedir la tarjeta de entrenador deportivo de que trata la presente ley a los entrenadores deportivos previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley;
2. Velar por el correcto ejercicio de la actividad, el control disciplinario y ético de la misma.
3. Desarrollar tareas de reglamentación, promoción, actualización y capacitación de los entrenadores deportivos.
4. Servir como ente asesor y consultor del Gobierno nacional en las áreas de su competencia.

CAPÍTULO V

Disposiciones finales

Artículo 12. *Período transitorio.* Se establece un plazo de tres (3) años para obtener la inscripción o registro, contados a partir de la vigencia de la presente ley. Para estos efectos, los (las) entrenadores(as) deportivos(as) podrán seguir ejerciendo la actividad de manera temporal en el plazo establecido.

Artículo 13. *Reglamentación.* El Gobierno nacional podrá reglamentar los aspectos que resulten necesarios para la adecuada aplicación de la presente ley. De igual manera, determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Óscar Mauricio Lizcano Arango.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Miguel Ángel Pinto Hernández.

La Secretaria General (e) de la honorable Cámara de Representantes,

Yolanda Duque Naranjo.

Nota: Este documento fue tomado directamente de la versión PDF del Diario Oficial 50.326 del martes 15 de agosto del 2017 de la Imprenta Nacional (www.imprenta.gov.co)