

Sentencia C-074/18



Referencia: Expediente OG-157

Objeciones Gubernamentales al Proyecto de Ley No. 104 de 2015 de la Cámara de Representantes y 166 de 2016 del Senado de la República, “*por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones*”.

Magistrado Ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas por los artículos 167 y 241.8 de la Constitución Política, así como 32 y siguientes del Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley No. 104 de 2015 de la Cámara de Representantes y 166 de 2016 del Senado de la República “*por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones*”.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el oficio No. SL-CS-22-2017 de 1 de febrero de 2018, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el expediente del proyecto de Ley No. 104 de 2015 (Cámara) – 166 de 2016 (Senado), “*por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones*”. El Gobierno Nacional formuló objeciones en relación con este proyecto de Ley, por inconstitucionalidad y por inconveniencia, y ambas Cámaras insistieron en su aprobación. El texto del proyecto de Ley objetado es el siguiente:

2.

“Ley No. _____
*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 1

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 (a) deportivo (a) 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. Interdisciplinarietàad. 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 Antidoping 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 9º. 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 Primero. 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”.

1. Objeciones formuladas por el Gobierno Nacional

2. El día 15 de agosto de 2017, mediante el oficio OFI-00099329 / JMSC 110200, el Presidente de la República y la Ministra de Educación Nacional devolvieron el proyecto de Ley de la referencia al Presidente de la Cámara de Representantes con nueve (9) objeciones por inconstitucionalidad y cinco (5) por inconveniencia¹. El contenido de cada una de las objeciones por inconstitucionalidad *–únicas respecto de las cuales esta Corte tiene competencia–* se expondrá en la sección correspondiente a su estudio material.

2. Insistencia del Congreso de la República

3. Tras recibir el escrito de objeciones y publicarlo, los Senadores de la República Edison Delgado Ruiz y Antonio José Correa Jiménez y los Representantes a la Cámara Oscar Sánchez León y Jack Housni Jaller fueron designados por sus respectivos presidentes para presentar el informe sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional². En su informe dieron cuenta de las objeciones, las analizaron y le solicitaron a ambas plenarias *“aprobar el presente informe, negando las objeciones presidenciales”*. Consecuentemente, las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes consideraron infundadas las objeciones gubernamentales e insistieron en la aprobación del proyecto de Ley de la referencia. El contenido del informe sobre las objeciones se expondrá en la sección correspondiente al análisis material de cada objeción.

3. Remisión del proyecto de Ley y de las objeciones a la Corte Constitucional

¹ Cno. 2. Fls. 346 a 365.

² Cno. 2. Fls. 376 a 405.

4. Como se señaló en el *párr. 1*, por medio del oficio No. SL-CS-22-2017 de 1 de febrero de 2018, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el expediente del proyecto de Ley No. 104 de 2015 (Cámara) – 166 de 2016 (Senado), “*por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones*”³.

5. El 7 de febrero de 2018, en el sorteo realizado en la sesión ordinaria de la Sala Plena, el presente asunto le fue repartido al Magistrado Carlos Bernal Pulido⁴. El expediente le fue remitido al día siguiente.

6. Mediante el auto de 13 de febrero de 2018, el Magistrado Sustanciador (i) asumió el conocimiento de este asunto, (ii) requirió a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que remitieran las pruebas necesarias, (iii) ordenó comunicar del inicio de este proceso a los Señores Presidentes de la República y del Congreso de la República y a la Ministra de Educación, (iv) invitó a múltiples universidades y entidades a participar en este proceso, y, finalmente, (v) ordenó la fijación en lista del presente asunto para efectos de la intervención ciudadana, de conformidad con lo previsto por el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991⁵.

7. Por medio de los oficios SG2-0180/2018 y SGE-CS-0455-2018, ambos de 16 de febrero de 2018, los Secretarios Generales de la Cámara de Representantes⁶ y del Senado de la República⁷ remitieron algunas de las pruebas solicitadas.

8. Mediante el Auto 101 de 2018, la Sala Plena de la Corte Constitucional se abstuvo de decidir este asunto, por cuanto no se había allegado la totalidad de las pruebas solicitadas⁸. Por esta razón, ordenó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que las remitieran dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación del auto.

9. Por medio de los oficios SGE-CS-0624-2018 de 6 de marzo⁹, SGE-CS-1355-2018 de 25 de abril¹⁰ y SGE-CS-1717-2018 de 21 de mayo¹¹, todos de 2018, el Secretario General del Senado de la República remitió las pruebas faltantes. De igual manera procedió el Secretario General de la Cámara de Representantes, mediante los oficios SG2-246/2018 de 7 de marzo¹², SG2-469/2018 de 17 de abril¹³, SG2-0549/2018 de 25 de abril¹⁴, todos de 2018.

³ Cno. 1. Fl. 1.

⁴ Cno. 1. Fl. 5.

⁵ Cno. 1. Fls. 55 y 56.

⁶ Cno. 1. Fls. 78 y ss.

⁷ Cno. 1. Fls. 81.

⁸ Cno. 1. Fls. 166 y 167.

⁹ Cno. 1. Fl. 176.

¹⁰ Cno. 1. Fl. 176.

¹¹ Cno. 1. Fls. 189.

¹² Cno. 1. Fls. 177 y ss.

¹³ Cno. 1. Fls. 183.

¹⁴ Cno. 1. Fls. 187.

4. Concepto del Procurador General de la Nación

10. El día 9 de febrero de 2018, el Procurador General de la Nación rindió su concepto de rigor en el presente asunto¹⁵. Solicitó que la Corte declare fundadas algunas objeciones, infundadas otras, y, en algunos casos, que se declare inhibida. Sus planteamientos y solicitudes serán presentados en el análisis de cada una de las objeciones.

5. Escritos de intervención

11. Durante el trámite del presente asunto se recibieron cuatro (4) escritos de intervención: (i) de la Asociación Red Colombiana de Facultades de Deporte, Educación Física y Recreación (en adelante, Arcofader), presentado el día 19 de febrero de 2018¹⁶; (ii) del Ministerio de Educación, presentado el día 20 de febrero de 2018¹⁷; (iii) del Comité Olímpico Colombiano (en adelante, COI), presentado el 20 de febrero de 2018¹⁸; y (iv) del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (en adelante, Coldeportes), presentado el 21 de febrero de 2018¹⁹. El Ministerio de Educación solicita que se declaren fundadas las objeciones gubernamentales, aunque, en estricto sentido solo se pronuncia sobre algunas de ellas (en relación con las cuales se incluirán sus planteamientos); mientras que el resto de intervinientes solicitan que se declaren infundadas todas las objeciones. Las intervenciones de Arcofader, COI y Coldeportes presentan, por lo general, argumentos idénticos, por lo que se analizarán de manera conjunta. Sus planteamientos y solicitudes serán expuestos en el análisis de cada una de las objeciones.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

12. La Corte Constitucional es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en el presente caso, de conformidad con lo previsto por los artículos 167 y 241.8 de la Constitución Política, así como 32 del Decreto 2067 de 1991. Esta competencia se activa siempre que se cumplan dos condiciones. Primera, que el Gobierno hubiere objetado el proyecto de Ley por motivos de inconstitucionalidad dentro de los términos exigidos por el artículo 166 de la C.P. Segunda, que el Congreso insista en la aprobación del articulado objetado. Dichas condiciones se cumplen en el presente caso, por lo que se encuentra activada la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre el proyecto de Ley objetado.

¹⁵ Cno. 1. Fls. 6 a 51.

¹⁶ Cno. 1. Fls. 85 a 102.

¹⁷ Cno. 1. Fls. 103.

¹⁸ Cno. 1. Fls. 115 a 134.

¹⁹ Cno. 1. Fls. 137 a 148.

2. Problemas jurídicos y metodología de análisis

13. Le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre los siguientes problemas jurídicos:

13.1. ¿El procedimiento de las objeciones *sub examine* cumplió con los requisitos previstos por la Constitución y la Ley 5 de 1992?

13.2. ¿Las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional son fundadas? Habida cuenta de la cantidad y disímil contenido de las objeciones, se formularán problemas jurídicos independientes para el análisis de cada una.

14. Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala seguirá la siguiente metodología. Primero, se pronunciará en relación con la oportunidad, el trámite y los requisitos de procedimiento de las objeciones. Segundo, analizará, una a una, las objeciones gubernamentales formuladas por el Gobierno Nacional.

3. Oportunidad y trámite de las objeciones gubernamentales

15. El artículo 241.8 de la Constitución Política dispone que a la Corte Constitucional le corresponde decidir “*sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales*”. Según jurisprudencia reiterada de esta Corte, dicha competencia comprende también la revisión del procedimiento impartido a las objeciones²⁰.

16. En el marco del control del procedimiento, la Sala debe verificar que las objeciones *sub examine* se hubieren (i) formulado oportunamente, y (ii) remitido a la Cámara en la que el proyecto de Ley tuvo origen. Además, la Corte debe constatar que (iii) las objeciones hubieren sido publicadas; (iv) se hubiere integrado debidamente la Comisión Accidental para su trámite; (v) los informes contengan específicamente las razones de la objeción así como las de la insistencia y que hubieren sido debidamente publicados; (vi) se hubieren realizado los anuncios para los debates en debida forma; (vii) los informes hubieren sido sometidos a consideración de las Cámaras y aprobados por las mayorías absolutas de ambas plenarios, mediante votación nominal y pública; y, finalmente, que (viii) tanto el trámite del proyecto de Ley como el de las objeciones se hubiere desarrollado dentro del término exigido por el artículo 162 de la CP. En estos términos, este examen de procedimiento solo comprende la oportunidad y el trámite seguido con ocasión de las objeciones, y, por lo tanto, se “*omitirá el análisis de todo el procedimiento anterior,*

²⁰ Sentencias C-290 de 2009 y C-398 de 2010.

teniendo en cuenta que el mismo es susceptible de (...) demandas ciudadanas”²¹.

17. *Oportunidad.* El artículo 166 de la Constitución Política prescribe que “el Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos”. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que los días a que hace referencia tal disposición son hábiles y no calendario²². En el presente caso, dicho requisito se cumplió. El 3 de agosto de 2017, el Secretario General de la Cámara remitió al Presidente de la República el proyecto de Ley de la referencia²³, el cual fue recibido por este último el 4 de agosto²⁴. El 15 de agosto del mismo año, el Gobierno devolvió el proyecto con su escrito de objeciones²⁵. En tales términos, las objeciones se formularon dentro del término previsto por el artículo 166 de la Constitución Política.

18. *Remisión de las objeciones a la Cámara en la que tuvo origen el proyecto.* El artículo 197 de la Ley 5 de 1992 prevé que “si el gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen”. En el presente caso, dicho requisito se cumplió. El proyecto de Ley y las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional fueron devueltos a la Cámara de Representantes, en la cual tuvo origen dicho proyecto, según consta en el oficio suscrito por el Presidente de la República, la Ministra de Educación Nacional y la directora de Coldeportes²⁶.

19. *Publicación de las objeciones.* Este requisito fue observado. En efecto, el texto de dicha objeción fue debidamente publicado en la Gaceta del Congreso No. 703 de 2017²⁷.

20. *Designación de la Comisión Accidental para su estudio y trámite.* De conformidad con lo previsto por el artículo 43.8 de la Ley 5 de 1992²⁸, los Presidentes de ambas Cámaras nombraron como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de las tales objeciones a los Senadores de la República Edison Delgado Ruiz y Antonio José Correa Jiménez²⁹ y a los Representantes a la Cámara Óscar Sánchez León y Jack Housni Jaller³⁰. Por lo tanto, este requisito fue cumplido.

21. *Informes de las objeciones.* Los congresistas presentaron sus informes sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional el día 26 de octubre

²¹ Sentencia C-985 de 2006.

²² Sentencia C-028 de 1997.

²³ Cno. 2. Fl. 345.

²⁴ Cno. 2. Fl. 345.

²⁵ Cno. 2. Fls. 346 y ss.

²⁶ Cno. 2. Fls. 97 a 100. Cfr. Cno. 2. Fl. 1.

²⁷ Fls. 174 y 175.

²⁸ Ley 5 de 1992. Art. 43.8. “Los Presidentes de las Cámaras legislativas cumplirán las siguientes funciones:
8. Designar las comisiones accidentales que demande la Corporación”.

²⁹ Cno. 2. Fl. 375.

³⁰ Cno. 2. Fls. 366 a 374.

de 2017³¹. En este informe, los congresistas solicitaron “*aprobar el presente informe, negando las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia al proyecto de Ley (...)*”. Los informes dan cuenta de las objeciones y formulan específicas razones para rechazarlas e insistir en la aprobación del proyecto de Ley. Tales informes fueron debidamente publicados en las Gacetas del Congreso No. 983 de 26 de octubre (Senado de la República)³² y 987 de 27 de octubre (Cámara de Representantes)³³, ambos de 2017.

Informe de las objeciones	
Cámara	Gaceta
<i>Senado de la República</i>	<i>Gaceta 983 de 26 de octubre de 2017</i>
<i>Cámara de Representantes</i>	<i>Gaceta 987 de 27 de octubre de 2017</i>

22. *Anuncios para los debates.* Los debates de dichos informes fueron debidamente anunciados. En el Senado de la República, este anuncio se llevó a cabo en la sesión de la plenaria de 30 de noviembre de 2017, según consta en el acta No. 41³⁴, publicada en la Gaceta del Congreso No. 247 de 2018³⁵. En esta acta se registra que: “*Por instrucciones de la Presidencia, y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión (...) Proyecto de ley número 166 de 2016 Senado, 104 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad del entrenador (A) deportivo (A) y se dictan otras disposiciones*”. En la Cámara de Representantes, dicho anuncio se realizó en la sesión de la plenaria de 12 de diciembre de 2017, según consta en el acta No. 272³⁶, publicada en la Gaceta del Congreso No. 122 de 2018³⁷. En esta última acta se señala que: el “*(...) Proyecto de ley número 104 de 2015 Cámara, 166 de 2016 Senado, han sido anunciados por el señor Presidente los proyectos de ley para la sesión plenaria del día miércoles 13*”.

Anuncio previo a los debates		
Cámara	Acta	Gaceta
<i>Senado de la República</i>	Acta 41 de 30 de noviembre de 2017	Gaceta 247 de 2018
<i>Cámara de Representantes</i>	Acta 272 de 12 de diciembre de 2017	Gaceta 122 de 2018

23. *Aprobación de los informes por las plenarias.* Los informes fueron debidamente aprobados por ambas plenarias. En el Senado, el informe fue aprobado en la sesión de la Plenaria de 5 de diciembre de 2017, según consta

³¹ Cno. 2. Fls. 376 y 407.

³² Cno. 1. Fls. 78 y 79.

³³ Cno. 1. Fl. 81.

³⁴ Cno. 1. Fl. 189.

³⁵ Cno. 1. Fl. 189.

³⁶ Cno. 1. Fl. 183.

³⁷ Cno. 1. Fl. 183.

en el acta No. 42³⁸, publicada en la Gaceta del Congreso No. 173 de 2018³⁹. La votación de dicho informe fue nominal y pública, y finalizó con la aprobación del informe de las objeciones “*por el sí 55 votos*”⁴⁰. En la Cámara, el informe fue aprobado en la sesión de la Plenaria de 13 de diciembre de 2017, según consta en el acta No. 273⁴¹, publicada en la Gaceta del Congreso No. 159 de 2018⁴². La votación de dicho informe fue nominal y pública, y finalizó con la aprobación del informe de las objeciones “*por el sí 83 votos electrónicos y 1 manual, para un total por el sí de 84 votos; por el no 2 votos electrónicos, ninguno manual, para un total de 2 votos*”⁴³.

Aprobación de los informes			
Cámara	Acta	Gaceta	Resultado
Senado de la República	Acta 42 de 5 de diciembre de 2017	Gaceta 173 de 2018	Aprobado. 55 votos
Cámara de Representantes	Acta 273 de 13 de diciembre de 2017	Gaceta 159 de 2018	Aprobado. 84 votos.

24. *Observancia del término previsto por el artículo 162 de la Constitución Política.* Según este artículo, “ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”. Al respecto, la Corte ha señalado que “una interpretación extensiva del artículo 162 de la Constitución permite afirmar que el Congreso tiene como máximo dos legislaturas para hacer una ley, y máximo dos legislaturas adicionales para pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional”⁴⁴. Pues bien, la Corte constata que el trámite de las objeciones se desarrolló dentro de este término. En efecto, el proyecto de Ley *sub examine* fue radicado el día 1 de septiembre de 2015⁴⁵ y los informes de conciliación fueron aprobados los días 20 de junio (Senado de la República) y 16 de junio (Cámara de Representantes), ambos de 2017⁴⁶. Por su parte, las objeciones gubernamentales fueron formuladas el día 15 de

³⁸ Cno. 1. Fl. 185.

³⁹ Cno. 1. Fl. 185.

⁴⁰ Cno. 1. Fl. 186. “Registro de asistencia o quórum decisorio de honorables Senadores el día 05 de diciembre de 2017: Presentes: 89. No presentes con excusa: 10. Votación nominal al informe en el cual se declara infundadas las objeciones formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de Ley número 166 de 2016 (Senado), 104 de 2015 (Cámara) (...) Por el sí: 55 votos. Total 55 votos”.

⁴¹ Cno. 1. Fl. 187.

⁴² Cno. 1. Fl. 187.

⁴³ Cno. 1. Fl. 181. “En sesión plenaria del día 13 de diciembre de 2017, que consta en el acta de sesión plenaria NO. 273, a la cual asistieron ciento cincuenta y siete (157) H. Representantes a la Cámara, fue discutido y aprobado a través de votación nominal y pública el informe sobre las objeciones presidenciales, así: Informe objeciones presidenciales PL. 104/15 Si: 84 votos; No: 2 votos”.

⁴⁴ Sentencias C-593 de 2010, C-068, C-069 y C-885, estas últimas de 2004. “Igualmente es necesario resaltar que la Corte Constitucional ha establecido que el término con el que cuenta el Congreso de la República para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales no puede ser en ningún caso superior al término con el que cuenta para la formación de la ley. En ese sentido, expresó la Corte en reciente sentencia que [d]e conformidad con el artículo 162 superior las objeciones presidenciales a un proyecto de ley deben estimarse o desestimarse por el Congreso dentro de dos legislaturas. Término que debe computarse en forma adicional al de las dos primeras legislaturas que tuvo el Congreso para expedir el texto que fue objetado por el Presidente”.

⁴⁵ Cno. 2. Fl. 1.

⁴⁶ Cno. 2. Fl. 345.

agosto de 2017⁴⁷ y los informes de las objeciones fueron finalmente aprobados los días 5 de diciembre (Senado de la República)⁴⁸ y 13 de diciembre (Cámara de Representantes)⁴⁹, ambos de 2017.

25. En respuesta al problema jurídico formulado en el *párr. 13.1*, la Sala constata que el trámite de las objeciones al proyecto de Ley *sub examine* cumplió con los requisitos previstos por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, habida cuenta de que (i) las objeciones se formularon oportunamente, (ii) se remitieron a la Cámara en la que el proyecto de Ley tuvo origen, (iii) fueron publicadas en la Gaceta del Congreso, (iv) se integró debidamente la Comisión Accidental para su trámite, (v) los informes contienen específicamente las razones de la objeción así como las de la insistencia y fueron debidamente publicados, (vi) se realizaron los anuncios para los debates en debida forma, (vii) los informes fueron sometidos a consideración de las plenarias de ambas Cámaras y aprobados por sus mayorías absolutas, mediante votación nominal y pública, y, finalmente, (viii) tanto el trámite del proyecto de Ley como el de las objeciones se desarrolló dentro del término prescrito en el artículo 162 de la CP.

Requisitos de procedimiento de las objeciones	
Requisito	Cumplimiento
Oportunidad	Cumple
Remisión a la Cámara de origen	Cumple
Publicación de las objeciones	Cumple
Conformación de la Comisión Accidental	Cumple
Informe de las objeciones	Cumple
Anuncios para los debates	Cumple
Aprobación de los informes por parte de las Plenarias	Cumple
Observancia del término prescrito por el artículo 162 de la CP	Cumple

26. Por lo tanto, la Sala procede a pronunciarse sobre el contenido de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional.

6. Análisis material de las objeciones gubernamentales

27. Como se señaló en el *párr. 2*, el día 15 de agosto de 2017, mediante el oficio OFI-00099329 / JMSC 110200, el Presidente de la República y la Ministra de Educación Nacional devolvieron el proyecto de Ley de la referencia al Presidente de la Cámara de Representantes con nueve (9) objeciones por inconstitucionalidad y cinco (5) por inconveniencia⁵⁰. El contenido de cada una de las objeciones por inconstitucionalidad - *únicas*

⁴⁷ Cno. 2. Fl. 346.

⁴⁸ Cno. 1. Fl. 185.

⁴⁹ Cno. 1. Fl. 187.

⁵⁰ Cno. 2. Fls. 346 a 365.

respecto de las cuales esta Corte tiene competencia - se estudiará a continuación, en el orden planteado por el Gobierno Nacional.

28. Los artículos del proyecto de Ley objetados y el fundamento de las objeciones se sintetizan así:

Objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad		
	Artículos del proyecto de Ley	Fundamento de la objeción
1	Art. 8 (inciso 2 del párrafo)	Reserva de Ley estatutaria
2	Art. 11	Indebida atribución de funciones públicas al colegio profesional
3	Art. 11.1	Violación de la libertad de asociación
4	Art. 9 (párrafo 2)	Desconocimiento del principio de legalidad tributaria. Establecimiento de una tasa sin fijación de sus elementos básicos
5	Art. 11	Indebida previsión legal de una descentralización por colaboración
6	Arts. 8 (inc. 2 del par), 11.2, 11.3 y 13 (último aparte)	Asignación al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo de funciones indelegables del Congreso de la República
7	Art. 6 No. 1, 2 y 3 y Art. 10	Desconocimiento del principio de legalidad. Indebida formulación de prohibiciones
8	Art. 8 (párrafo)	Violación del principio de igualdad. Asimilación de profesionales, técnicos y tecnólogos en el área del deporte, con quienes no cuentan con una formación superior en dicho campo
9	Art. 8 No. 1, 2 y 3	Violación del principio de igualdad de quienes han obtenido grados técnicos o tecnológicos en el campo del deporte con denominaciones distintas a la de “deporte o entrenamiento deportivo”

6.1. Primera objeción: “Reserva de ley estatutaria”

a. Contenido de la objeción

29. Esta objeción cuestiona la constitucionalidad del último inciso del párrafo del artículo 8 del proyecto de Ley. Según el Gobierno, esta disposición “*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*”. En tales términos, el Gobierno considera que el “*sometimiento de quienes ya tienen un grado de educación superior a un nuevo proceso de certificación de idoneidad para poder registrarse como entrenadores deportivos y ejercer así esta ocupación,*

constituye una limitación del derecho a ejercer profesión u oficio”, lo cual afecta el núcleo esencial de este derecho. A la luz de esta premisa, y con base en la sentencia C-756 de 2008, el Gobierno Nacional concluye que “es indispensable que este proyecto se tramite a través de ley estatutaria”.

b. Informes de las objeciones presidenciales

30. El Congreso considera que esta objeción es infundada, por las siguientes razones. Primero, este proyecto de Ley no ha debido tramitarse como Ley estatutaria, porque (i) no existe “*afectación del núcleo esencial del derecho fundamental*” prescrito por el artículo 26 de la Constitución Política, esto es, la libertad de escoger profesión u oficio, (ii) el contenido del proyecto de Ley no pretende “*regular la materia de manera integral, estructural y completa*”, (iii) el proyecto de Ley “*no prohíbe o impone condiciones desproporcionadas o irrazonables para el ejercicio de la actividad de entrenador deportivo*” y, finalmente, (iv) “*el proyecto pretende la reglamentación de una actividad específica que es el entrenamiento deportivo*”.

31. Segundo, el informe de objeciones señala que la argumentación del Gobierno en relación con la pretendida inconstitucionalidad del último inciso del párrafo del artículo 8 “*no es pertinente*”, por cuanto “*se puede colegir una interpretación parcial (...) ya que el artículo establece de manera clara que exclusivamente se hace referencia a los entrenadores, denominados erróneamente como empíricos*”.

32. Tercero, señala que la sentencia C-756 de 2008 “*no es aplicable al caso que nos ocupa, ya que el espíritu y sentido del proyecto de Ley No. 104/2015 (Cámara) y 166/2016 (Senado), no pretende recertificar los profesionales del sector deportivo que en la actualidad orientan procesos de preparación o entrenamiento deportivo*”.

c. Concepto del Procurador General de la Nación

33. El Procurador solicita que se declare infundada esta objeción. En su criterio, “*la objeción propuesta por el Gobierno parte de una premisa equivocada derivada de una lectura incorrecta de la disposición objetada, pues considera que la norma es aplicable a las personas que tienen un título para ejercer la actividad de entrenador deportivo y, por ello, el proyecto normativo impone una suerte de recertificación para quien tiene algún título*”. Por el contrario, en opinión del Procurador, la disposición objetada del párrafo del artículo 8 se aplica a las personas que ejercen la actividad de entrenador deportivo sin el título –de cualquier nivel– o sin haber convalidado el título obtenido en el exterior, “*pero de ninguna manera cobija a quienes ejercen esta actividad en virtud de un título académico*”.

34. Justamente por dicha lectura incorrecta, en criterio del Procurador, “*el Gobierno deduce que debe aplicarse el criterio expresado en la sentencia C-*

756 de 2008. En este fallo la Corte declaró inexequibles las disposiciones de una Ley ordinaria que regulaban la reacreditación de los profesionales en salud, por que imponían una restricción adicional e intensa al ejercicio de la profesión (...) como se puede evidenciar, la objeción se construye a partir de una interpretación del texto de la norma equivocada y el precedente citado hace referencia a un caso que no es comparable”.

35. El Procurador también señala que, en todo caso, “la Constitución habilita al legislador ordinario para imponer restricciones al ejercicio del derecho a escoger profesión y oficio, pues el artículo 26 establece la facultad de exigir títulos de idoneidad (...)”. Bajo este entendido, el Procurador resalta que, a la luz de una interpretación sistemática de la Constitución, es posible “armonizar la competencia del legislador ordinario para establecer restricciones, como el título de idoneidad, forma válida de limitar el ejercicio del derecho a escoger profesión u oficio; y la potestad del legislador estatutario para establecer limitaciones intensas a este derecho (...) como las que tienen que ver con requisitos que restrinjan más allá de lo necesario el acceso a un puesto de trabajo o impongan condiciones exageradas para la adquisición del título de idoneidad”.

36. Para el Procurador, “como en el presente caso, la norma no impone una restricción que implique una limitación intensa del derecho a ejercer una profesión u oficio, la presente regulación no desconoce la reserva de ley estatutaria”.

d. Intervenciones ciudadanas

37. **Arcofader, COI y Coldeportes.** Solicitan que se declare infundada esta objeción. En su criterio, (i) la sentencia C-756 de 2008 es “un referente constitucional que no es pertinente y comparable, por ende, no es aplicable al caso que nos ocupa, ya que el contenido, espíritu y sentido del proyecto de Ley (...) no pretende recertificar los profesionales del sector deportivo que en la actualidad orientan procesos de preparación o entrenamiento deportivo”; (ii) el artículo 8 del proyecto de Ley fue indebidamente interpretado por el Gobierno Nacional, “ya que solo basta con leer el texto del mencionado inciso para establecer que exclusivamente hace referencia a los entrenadores, denominados erróneamente como empíricos”; con base en este error hermenéutico, “no tiene cabida el argumento de la supuesta afectación del núcleo esencial del derecho fundamental en el artículo 26 de la Constitución”; (iii) el proyecto de Ley no incorpora disposición alguna que afecte el núcleo esencial de los derechos fundamentales, no impone condiciones irrazonables o desproporcionadas, ni prevé la regulación integral o sistemática de los mismos; y, finalmente, advierte que (iv) entre 1993 y 2013, el Congreso ha aprobado 36 leyes ordinarias que reglamentan el ejercicio de profesiones y actividades, a la luz del artículo 26 de la Constitución Política.

38. **Ministerio de Educación.** Con fundamento en algunos apartes de la sentencia C-756 de 2008, señala que “*dado que la iniciativa se sitúa en reglamentar el ejercicio de entrenador deportivo, para esta Entidad el proyecto de Ley limita el núcleo esencial del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, por lo cual el trámite legislativo debió surtirse mediante el requerido para la expedición de una Ley de carácter estatutaria*”, incluso en aquellos eventos en los cuales el ejercicio de la profesión u oficio implique un riesgo social.

e. Consideraciones de la Corte

39. En los informes sobre las objeciones gubernamentales aprobados por las plenarias de ambas cámaras, en el concepto del Procurador General de la Nación y en la mayoría de escritos de intervención, se señala que esta objeción se funda en la “*interpretación indebida*” del párrafo del artículo 8 del proyecto de Ley objetado por el Gobierno Nacional. Por esta razón, le corresponde a la Sala Plena, en primer lugar, responder el siguiente problema jurídico: *¿Esta objeción cumple con los estándares mínimos de argumentación que le permitan a esta Corte emitir un pronunciamiento de fondo sobre la misma?* Solo si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, la Corte evaluará de fondo el cuestionamiento de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Nacional. En caso contrario, declarará la objeción infundada, por su ineptitud formal.

40. El artículo 167 de la Constitución Política le confiere a esta Corte “*la competencia para pronunciarse sobre las objeciones formuladas por inconstitucionalidad*”⁵¹. El ejercicio de esta competencia implica, necesariamente, que “*el reclamo expresado por el Presidente deba contener un problema constitucional discernible para la Corte*”⁵². Al respecto, la Corte ha señalado que si bien el artículo 166 de la Constitución Política “*no fija requisitos que, desde la perspectiva de su contenido, deben llenar las objeciones formuladas por el Ejecutivo*”⁵³, esto no implica que, “*como presupuesto para un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional, las mismas no tengan que (...) cumplir con estándares mínimos de argumentación que permitan sustentar una oposición objetiva y verificable entre la iniciativa legislativa y la Constitución (...)*”⁵⁴.

⁵¹ Sentencia C-701 de 2010

⁵² *Id.*

⁵³ Sentencia C-398 de 2010.

⁵⁴ *Id.* Cfr. Sentencia C-662 de 2009. “*Esto debido a que la competencia para formular las objeciones, al tenor de la norma citada, corresponde al Gobierno, de modo tal que si la objeción no ofrece esos argumentos mínimos, esta Corte tiene vedado asumir el estudio de razones que adicione las propuestas por el Ejecutivo, pues ello desconocería el arreglo de competencias que para las objeciones presidenciales prevé la Carta Política. Si, como sucede en el presente caso, no existe el sustento necesario para asumir el análisis de constitucionalidad, la Sala no tiene una alternativa distinta a inhibirse de adoptar una decisión sobre la materia, puesto que la argumentación expuesta por el Gobierno carece de aptitud para suscitar un análisis de constitucionalidad del proyecto de ley, en lo que respecta al derecho a la participación*”.

41. Dado lo anterior y habida cuenta de los límites de competencia de la Corte en relación con el control de constitucionalidad de las objeciones –*el cual se circunscribe solo a los motivos expresados por el Gobierno Nacional*–⁵⁵, en algunos de sus pronunciamientos, la Corte ha señalado que debe proferir una decisión inhibitoria siempre que “*el gobierno objete por inconstitucionalidad un proyecto de ley, pero no presente el sustento necesario para que se entienda planteado un problema de constitucionalidad [es decir] si éste no presenta argumentos mínimos que soporten la acusación de inconstitucionalidad*”⁵⁶. Entre otras, en las sentencias C-662 de 2009, C-321 de 2009 y C-239 de 2010, la Corte Constitucional se ha declarado inhibida sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional porque no cumplen con los requisitos de carga argumentativa que permitan decidir de fondo.

42. Al respecto, esta Corte estima necesario precisar que, a la luz del artículo 167 de la Constitución Política, la Corte, en ejercicio del control de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales, cumple una *función de arbitraje* entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República. Esto es así, dado que, en los precisos términos de dicha disposición, su competencia (i) solo se activa tras la formulación de las objeciones por el Gobierno Nacional y la insistencia de ambas cámaras en la aprobación del proyecto objetado y (ii) se ejerce para decidir sobre la “*exequibilidad*” del proyecto de Ley, a la luz de las objeciones formuladas.

43. Ahora bien, el artículo 241.8 de la Constitución Política dispone que le corresponde a la Corte “*decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de Ley que hayan sido objetados por el Gobierno Nacional como inconstitucionales*”. Si bien la Corte ha señalado de manera uniforme que la decisión de constitucionalidad en relación con las objeciones gubernamentales surte efectos de cosa juzgada relativa⁵⁷, lo cierto es que el *carácter definitivo* de esta decisión impide que la Corte simplemente se declare inhibida para decidir en aquellos casos en que el Gobierno Nacional no cumpla con la argumentativa necesaria en su cuestionamiento de inconstitucionalidad. Así las cosas, en estos casos, al tenor de lo dispuesto por esta disposición, la Corte deberá declarar infundada la objeción, por su ineptitud formal.

⁵⁵ Sentencia C-482 de 2008. “(...) *el examen que realiza la Corte al decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos objetados por el gobierno se circunscribe, prima facie, al análisis y decisión de las objeciones tal como fueron formuladas por el Ejecutivo*”.

⁵⁶ *Id.* Cfr. Sentencia C-398 de 2010. “*Para la Corporación, en la medida en que, de acuerdo con la Constitución, la competencia para formular las objeciones corresponde al Gobierno, si éste no presenta argumentos mínimos que soporten la acusación de inconstitucionalidad, no podría la Corte, sin desconocer el arreglo de competencias que para las objeciones presidenciales prevé la Carta Política, asumir el estudio con razones que adicione las propuestas por el Ejecutivo. De este modo, cuando el gobierno objete por inconstitucionalidad un proyecto de ley, pero no presente el sustento necesario para que se entienda planteado un problema de constitucionalidad, la Corte debe proferir una decisión inhibitoria*”.

⁵⁷ Sentencias C-256 de 1997, C-1043 de 2000 y C-306 de 2009, entre otras.

44. Para determinar si las objeciones gubernamentales cumplen con la carga argumentativa necesaria y suficiente que le permita a la Corte adelantar el control de constitucionalidad de la objeción propuesta, la Corte ha reconocido que la doctrina constitucional de los requisitos de los cargos de inconstitucionalidad, desarrollada a partir de la sentencia C-1052 de 2001, *“tiene un carácter indicativo, sin que pueda concluirse válidamente que los requisitos son aplicables uniformemente en uno y otro caso”*⁵⁸. Si bien la Corte ha reconocido que no existe *“plena identidad entre los requisitos exigidos a los argumentos que sustentan las acciones públicas de inconstitucionalidad y las objeciones gubernamentales, habida cuenta de las innegables diferencias de estas potestades”*⁵⁹, lo cierto es que las categorías de dicha doctrina constitucional pueden ser utilizadas *“para dar cuenta de la imposibilidad de adoptar una decisión de fondo”*⁶⁰ en el marco del control de constitucionalidad de las objeciones.

45. La Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme que las razones de inconstitucionalidad deben ser, *“(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”*⁶¹.

46. En particular, el requisito de certeza implica, según la Corte, que los cuestionamientos de inconstitucionalidad se *“dirijan contra una proposición normativa real y existente”*⁶², esto es, que *“esté efectivamente contenida en la disposición acusada [y, por lo tanto, que no sea] implícita o construida a partir de normas que”* no fueron cuestionadas⁶³. En otros términos, la certeza exige *“que la norma que se acusa tenga un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto”*⁶⁴, o, lo que es lo mismo, que el cuestionamiento *“recaiga sobre el contenido real de la norma acusada y no sobre uno inferido por quien demanda”*⁶⁵.

⁵⁸ Sentencia C-701 de 2010.

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ Sentencia C-330 de 2013.

⁶² Sentencia C-1052 de 2001.

⁶³ Sentencia C-243 de 2012

⁶⁴ Sentencia C-171 de 2017.

⁶⁵ Sentencia C-173 de 2017.

47. En el marco del control de constitucionalidad de objeciones gubernamentales, esta Corte se ha abstenido de decidir cuando la argumentación del Gobierno Nacional no satisface el requisito de certeza. En la sentencia C-239 de 2010, por ejemplo, la Corte concluyó que *“la objeción (...) se fundamentó en una lectura errónea del párrafo cuestionado y por lo tanto carece de la certeza suficiente para permitir a esta Corporación un examen sustancial de la acusación”*. Al respecto, señaló que *“[a]l no existir la regla jurídica que el Gobierno creyó ver en el párrafo objetado, a la Corte no le es dable hacer un pronunciamiento de fondo pues el reproche de constitucionalidad no cumple con el requisito de certeza que permita a la Corporación abordar el estudio sustancial del cargo”*.

48. Pues bien, en el presente caso, la objeción del Gobierno Nacional no satisface los estándares mínimos de argumentación que deben reunir las razones de inconstitucionalidad que le permitan a la Corte ejercer el control de constitucionalidad a su cargo. En particular, la Corte constata que la objeción del Gobierno Nacional carece de certeza, por cuanto se *“fundamentó en una lectura errónea del párrafo cuestionado”*.

49. Esta objeción se dirige en contra del segundo inciso del párrafo del artículo 8 del proyecto de Ley, el cual dispone que *“[p]ara 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”*.

50. Como se señaló en el párr. 29, el Gobierno Nacional considera que dicha disposición *“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”* y que, en consecuencia, frente a los primeros, esto es, quienes tienen un título académico, implica el *“sometimiento de quienes ya tienen un grado de educación superior a un nuevo proceso de certificación de idoneidad para poder registrarse como entrenadores deportivos”*, lo cual afecta el núcleo esencial del derecho fundamental a escoger profesión u oficio y desconoce la sentencia C-756 de 2008.

51. Para la Corte, dicha interpretación de la disposición objetada es subjetiva, no verificable en el texto del párrafo del artículo 8 y, además, contraevidente. En criterio de esta Corte, resulta claro que dicha disposición no es aplicable a quienes tengan un título académico, sino solo a quienes carecen del mismo. Por lo tanto, la disposición no somete a quienes tienen un grado de educación superior *“a un nuevo proceso de certificación de idoneidad”*, como equivocadamente lo señala el Gobierno Nacional. En efecto, el contenido normativo del segundo inciso del párrafo objetado resulta aplicable únicamente a *“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”, tal como se señala en el primer inciso del mismo párrafo. Esto es así, habida cuenta de la interpretación objetiva de dicha disposición⁶⁶ y, en particular, de dos principios hermenéuticos, a saber: *sedes materiae*, y *argumento a coherentia*.

52. Primero, el principio de interpretación *sedes materiae* supone que el alcance normativo de una disposición se determina en función de la ubicación de la misma dentro del cuerpo normativo⁶⁷. A la luz de este principio, el alcance normativo del segundo inciso del párrafo del artículo 8 del proyecto de Ley debe determinarse a partir de la materia regulada en dicho artículo y, en particular, en este párrafo. Así, este artículo regula “*los requisitos para obtener la tarjeta de entrenador deportivo*” y su único párrafo regula tales requisitos para quien no hubiere “*adquirido o convalidado un título académico que lo acredite como profesional, tecnólogo o técnico profesional*”, según expresamente lo señala. Dado lo anterior, habida cuenta de su ubicación dentro del artículo 8 y, en particular, dentro del párrafo, debe concluirse que el requisito de obtención de “*la certificación de idoneidad*” expedida por el COLEF para “*obtener el registro de entrenador deportivo*”, previsto por el segundo inciso del párrafo, aplica únicamente a quienes no han adquirido o convalidado un título académico.

53. Segundo, el principio de interpretación *a coherentia* implica que solo son admisibles las interpretaciones de una determinada disposición cuando sean compatibles con el sentido del resto de disposiciones. A la luz de este criterio, el alcance normativo de la disposición objetada debe ser compatible con el del resto de disposiciones, en particular, con el resto del contenido del artículo 8. Así, este artículo, en su primer inciso y tres numerales prevé que podrán matricularse en el registro de entrenadores deportivos y obtener la tarjeta profesional tres grupos de sujetos, a saber: (i) quienes hayan adquirido título profesional, (ii) quienes hayan adquirido título tecnológico o técnico profesional y (iii) quienes hayan adquirido título profesional, tecnológico o técnico otorgado por instituciones de Educación Superior que funcionen en otros países, siempre y cuando se hubieren convalidado ante las autoridades competentes.

54. Por su parte, el párrafo regula los requisitos para la obtención de este registro por parte de personas que no cuenten con alguno de dichos títulos y, en particular, su segundo inciso prevé el requisito de obtener la certificación de idoneidad expedida por el COLEF. En estos términos, suponer –*como lo hace el Gobierno Nacional*– que este último requisito aplica también para los grupos incluidos en los numerales 1, 2 y 3 de este artículo, resultaría

⁶⁶ Sentencia C-893 de 2012. La interpretación contextual implica que el contenido normativo se debe determinar “*enmarcando [la disposición] en el sector del ordenamiento al que pertenecen, o en el sistema jurídico en su conjunto*”.

⁶⁷ Cfr. Sentencia C-893 de 2012.

incompatible con el contenido normativo del primer inciso del artículo 8 y de sus tres numerales, a la luz del cual los sujetos que se encuentren en cualquiera de tales grupos podrán, sin más, matricularse en el registro de entrenadores deportivos y obtener la tarjeta profesional. Por lo tanto, la interpretación del Gobierno Nacional debe descartarse.

55. En tales términos, para la Corte resulta evidente que el contenido normativo del segundo inciso del párrafo del artículo 8 resulta aplicable únicamente a *“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”*. Por el contrario, la interpretación del Gobierno Nacional, según la cual dicha disposición *“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”* es subjetiva, no verificable en el texto del párrafo del artículo 8 y contraevidente, por cuanto es contraria a la interpretación contextual de la disposición objetada y, en particular, a cuatro principios hermenéuticos, a saber: *sedes materiae*, *argumento a coherentia*, *efecto útil* y la *reductio ad absurdum*.

56. Así las cosas, dado que esta objeción *“se fundamentó en una lectura errónea del párrafo cuestionado”*, el cuestionamiento de constitucionalidad del Gobierno Nacional carece de la certeza suficiente que le permita a esta Corte adelantar un examen sustancial de la acusación. Justamente por la falta de certeza del planteamiento, para la Corte resulta incierta la acusación del Gobierno Nacional en relación con la afectación del núcleo esencial de la libertad de escoger profesión y oficio, lo que le impide abordar el estudio de reserva de Ley propuesto en la objeción. Es más, dicha afectación no se puede inferir ni siquiera *prima facie* del texto objetado, dado que, lejos de lo sostenido por el Gobierno, no prevé un proceso de *“recertificación”* para quienes ya han obtenido título profesional, sino que, por el contrario, dispone un requisito habilitante para el ejercicio de la actividad profesional de entrenamiento deportivo de aquellos que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren ejerciendo tales actividades sin haber adquirido o convalidado un título académico.

57. Por lo tanto, la Corte declarará infundada esta objeción, dada su ineptitud formal.

6.2 Segunda objeción: *“Indebida atribución de funciones públicas al colegio profesional correspondiente”*

a. Contenido de la objeción

58. Esta objeción cuestiona la constitucionalidad del artículo 11 del proyecto de Ley. Según el Gobierno, esta disposición *“prevé”* el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos *“como un colegio profesional”*, dado

que “lo definió como una entidad asociativa representativa de los intereses profesionales”. En su concepto, la Corte ha señalado 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”. Esta premisa se fundó en citas de las sentencias C-470 de 2006, C-964 de 1999 y, fundamentalmente, en la C-399 de 1999.

59. Por lo anterior, el Gobierno considera que “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 ente órgano rector de dirección, organización y control de la actividad del entrenador deportivo, se está violando el artículo 26 de la Constitución”. Esto, por cuanto “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 del artículo 26 de la Carta, reciba funciones públicas”.

60. Por último, el Gobierno resaltó que “varias de las figuras que se establecen en este proyecto de Ley corresponden a lo que sería la regulación de una profesión”, como, por ejemplo, la previsión de un registro profesional, la tarjeta profesional como título de idoneidad, así como la regulación del ejercicio ilegal de la profesión. Es más, resalta que los artículos 6.3⁶⁸, 10⁶⁹ y 11⁷⁰ expresamente incluyen las expresiones “profesión” y “profesional” dentro de la regulación de la actividad del entrenador deportivo. En su criterio, “la sustitución gramatical del reconocimiento de la profesión de entrenador deportivo por el reconocimiento y regulación de la actividad de entrenador deportivo (...) 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”.

b. Informes de las objeciones presidenciales

61. Los informes señalan que el Congreso de la República, con el proyecto de Ley objetado, “dio estricto cumplimiento al mandato de la Corte Constitucional en la sentencia C-307 de 2013, fallo que resuelve las objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia presentadas por el Ejecutivo, sobre el proyecto de Ley 180/2011 (Senado) y 248/2011 (Cámara)”. Además, resaltan que, con este proyecto de Ley, “se pretende reglamentar una actividad que como bien lo indico la Corte Constitucional en la sentencia C-307 de 2013 (...) implica un riesgo social y en este sentido el legislador tiene la competencia y las facultades como ya se enunció de limitar las mismas y profesionalizarlas a través de la exigencia de títulos de idoneidad”.

⁶⁸ “[R]ealizar actividades que contravengan la buena práctica profesional”.

⁶⁹ “[C]ualquier acto comprendido dentro del ejercicio de esta profesión”.

⁷⁰ “[C]onformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión”.

62. Además, consideran que *“no se presenta en el proyecto una sustitución de la categoría de 'profesión', por la categoría de 'actividad'”*. Al respecto, destacan que *“la actividad de entrenador deportivo viene siendo ejercida en Colombia por profesionales universitarios, tecnólogos y técnicos profesionales; resaltando, que los tres niveles de formación implican como mínimo ser un profesional; es decir, tanto el técnico, como el tecnólogo, son profesionales”*. Por lo anterior, advierten sobre *“la existencia de un gran número de titulaciones en el nivel de educación superior que convergen hacia la 'actividad' de entrenador deportivo, que será reconocida y reglamentada en el presente proyecto de Ley”*.

63. Finalmente, señalan que *“en el análisis de objeciones gubernamentales realizado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-307 de 22 de mayo de 2013, la actividad del entrenador deportivo como una profesión fue definida por el Legislador en uso de su libertad de configuración, basados en su condición interdisciplinaria, la existencia de una teoría que ordena la materia, una metodología y unos principios que rigen el entrenamiento deportivo. Para limitar esta profesión, el legislador se apoya en la naturaleza pedagógica del entrenamiento deportivo (...) lo que conlleva a que para el ejercicio de las actividades propias del entrenador deportivo, se requiera de destrezas pedagógicas y de formación académica, pudiendo en consecuencia el Legislador exigir títulos de idoneidad”*.

c. Concepto del Procurador General de la Nación

64. El Procurador solicita que esta objeción se declare fundada. En primer lugar, advierte que *“el proyecto de Ley en general no se ocupa de la regulación de la profesión de entrenador deportivo, sino de algunas condiciones para su ejercicio”*. Además, constata que *“el legislador no definió a los entrenadores deportivos como profesionales de conformidad con el artículo 26 de la Constitución Política”*.

65. En su opinión, el proyecto de Ley *“se ocupó de reglamentar el ejercicio legal de una actividad y las condiciones en que se puede ejercer por algunas personas que venían ejerciéndola por sus conocimientos meramente empíricos, sin que eso pueda equipararse a la regulación formal de una profesión”*. Por lo tanto, *“como la norma no regula el ejercicio de una profesión, entonces la actividad de entrenador deportivo no constituye una profesión legalmente reconocida y, en consecuencia, es contrario a la Constitución que se le deleguen funciones públicas a un colegio que no está integrado por personas que tienen esta calidad”*.

d. Intervenciones ciudadanas

66. **Arcofader, COI y Coldeportes**. Solicitan que se declare infundada esta objeción. En su criterio, (i) el proyecto de Ley sub examine fue tramitado y aprobado en cumplimiento de la sentencia C-307 de 2013, que, a su vez,

resolvió las objeciones gubernamentales formuladas por el Gobierno Nacional sobre el proyecto de Ley 180/2011 (Senado) y 248/2011 (Cámara); (ii) con base en dicha sentencia, el Legislador, en ejercicio de su amplia libertad de configuración, definió la actividad del entrenador deportivo como una profesión, “*basado en su condición interdisciplinaria, la existencia de una teoría que ordena la materia, una metodología y unos principios que rigen el entrenamiento deportivo*”; (iii) “*la actividad del entrenador deportivo viene siendo ejercida en Colombia por profesionales universitarios, tecnólogos y técnicos profesionales (...) de otra parte, existen personas que ejercen la actividad de entrenador deportivo, sin haber obtenido ningún título en el nivel profesional universitario, tecnólogo y técnico profesional*”; (iv) dado lo anterior, “*se parte de la premisa de la existencia de un gran número de titulaciones en el nivel de educación superior que convergen hacia la actividad de entrenador deportivo, que será reconocida y reglamentada con el presente proyecto de Ley*”; y (v) este proyecto de Ley “*pretende reglamentar una actividad que como bien lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-307 de 2013 es una actividad que implica un riesgo social y en este entendido el legislador tiene la competencia y las facultades como ya se enunció de limitar las mismas y profesionalizarlas*”. Finalmente, Colderportes señala que el proyecto de Ley incluye a “*quienes ostentan un título profesional y a quienes sus conocimientos son adquiridos con fundamento en sus años de experiencia y experticia en el tema (...) [lo cual] le da el carácter de equidad, igualdad y trabajo al ejercer esta actividad*”.

67. **Ministerio de Educación.** Sostiene que “*no se puede colegir con claridad la intención del legislador respecto a quien atribuye la función de dirección, organización y control de la actividad de entrenador deportivo, esto en razón de que, según el artículo 1 de la iniciativa se nombra al Colegio Nacional de Entrenamiento Deportivo y de conformidad con el artículo 8 y subsiguientes se menciona al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, por tal motivo (...) es pertinente que el Congreso precise con exactitud el órgano o ente a quien en realidad se pretende atribuir tales funciones*”.

e. Consideraciones de la Corte

68. Dada la objeción formulada por el Gobierno Nacional, le corresponde a esta Corte responder el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 11 del proyecto de Ley vulnera el artículo 26 de la Constitución Política, por cuanto le asigna funciones públicas al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, pese a que, en criterio del Gobierno, el “*entrenamiento deportivo*” no es una profesión legalmente reconocida? Para resolver esta pregunta, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre colegios profesionales. Luego, analizará la objeción en concreto.

69. El artículo 26 de la Constitución Política prevé que (i) toda persona es libre de escoger profesión u oficio; (ii) la ley podrá exigir títulos de idoneidad;

(iii) las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones; (iv) las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social; (v) las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios; (vi) la estructura interna y el funcionamiento de estos colegios deberán ser democráticos; y, finalmente, que (vii) la ley podrá asignarles funciones públicas a estos colegios y establecer los debidos controles.

70. La Corte ha definido los colegios profesionales como “corporaciones esencialmente de naturaleza privada, constituidos por grupos de personas particulares, asociadas en atención a una finalidad común”⁷¹. Además, “son organizaciones que permiten el ejercicio de la denominada descentralización por colaboración a favor de la administración pública, ya que ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros, con el fin de buscar la eficiencia, celeridad y economía en lo concerniente al servicio que prestan, y como una manera de asegurar la participación “de los profesionales en las funciones públicas de carácter representativo y de interés general”⁷². Por esta razón, la Constitución habilita al Legislador a asignarles funciones públicas a los colegios⁷³.

71. La estructura interna y el funcionamiento de los colegios deberán ser democráticos. Para la Corte, con dicho mandato, la Constitución busca “garantizar que todo aquel que cumpla con los requisitos legales para ejercer la profesión de que se trate, pueda, sin más exigencias, formar parte del colegio, de sus órganos de decisión y de gestión, y para que no se convierta en el instrumento de defensa de intereses particulares”⁷⁴. En otros términos, la Corte ha señalado que los colegios no son simplemente “círculos cerrados o exclusivos a los que únicamente puedan acceder determinadas clases de personas”⁷⁵, sino que “su objetivo constitucional es el permitir el acceso de todos los profesionales que quieran vincularse a ellos, en igualdad de oportunidades y con el sólo fundamento de pertenecer a determinada profesión (...)”⁷⁶.

72. Desde temprana jurisprudencia, la Corte distinguió los *colegios profesionales* (art. 26 de la CP) de las *asociaciones de profesionales* (art. 103 de la CP). En la sentencia C-606 de 1992, la Corte señaló que, por expreso mandato constitucional, los Colegios (i) deben ser democráticos y (ii) “representar globalmente a quienes ejercen determinada profesión y no pueden convertirse simplemente en voceros de una parte especial o determinada de todo un gremio profesional”. Por su parte, las asociaciones de

⁷¹ Sentencia C-399 de 1999.

⁷² Sentencia C-226 de 1994.

⁷³ Cfr. Sentencia C-606 de 1992. “Esto es así, especialmente si tenemos en cuenta que a ellas pueden otorgarse funciones públicas, con el fin de que intervengan en la ordenación del ejercicio de las profesiones, representando exclusivamente los intereses de las mismas, y no de un grupo o parte de quienes la ejercen en determinadas condiciones”.

⁷⁴ Sentencia C-606 de 1992.

⁷⁵ Sentencia C-492 de 1996.

⁷⁶ Sentencia C-399 de 1999.

profesionales son autónomas para decidir (i) si adoptan o no una estructura y funcionamiento democráticos y (ii) si representan los intereses de todo un gremio o de una parte de él.

73. A su vez, la Corte ha distinguido los *colegios profesionales* de los *consejos profesionales*. Estos últimos son órganos públicos de carácter administrativo⁷⁷ – *cuya creación, por definición, modifica la estructura de la administración*⁷⁸ y, por lo tanto, deben ser creados mediante Ley⁷⁹, con iniciativa gubernamental. Por su parte, si bien pueden desempeñar funciones públicas (al igual que los consejos profesionales), los colegios profesionales surgen a partir de la iniciativa privada, en particular, de *“la iniciativa de personas que ejercen una profesión y quieren asociarse”*⁸⁰. Por ende, la Corte ha reiterado que, *“en términos generales, son los particulares y no el Estado a la luz de la actual constitución, quienes determinan el nacimiento de un colegio profesional, pues ésta tarea es eminentemente el desarrollo del artículo 38 de la Carta”*⁸¹. Esto no implica que los colegios simplemente respondan al interés asociativo y particular de sus integrantes, *“sino que dada su actividad pretenden irradiar el entorno social a partir de la búsqueda de un mejoramiento de las actividades profesionales de sus miembros, de la creación de mecanismos de autocontrol profesional, de sistemas de actualización y preparación y de la búsqueda de objetivos éticos en el campo de su actividad respectiva”*⁸².

74. Como expresión de la libertad de asociación, son los particulares, que no el Estado, quienes crean los colegios profesionales. Al respecto, la Corte ha reiterado que *“no corresponde a la ley crear directamente tales colegios puesto que ellos son una expresión del derecho de asociación, que por esencia es social pero no estatal”*⁸³. No obstante, el Legislador puede regular lo relativo a su estructura interna y funcionamiento. Es más, la propia Corte ha reconocido que le corresponde al legislador *“establecer las bases para que el ejercicio de las funciones públicas, confiada a los Colegios Profesionales, permita la realización de los principios y valores constitucionales relacionados con la libertad de escoger profesión u oficio y desempeñarlos con las proyecciones y garantías que el trabajo humano, como factor de realización humana, social y económica comporta”*⁸⁴.

⁷⁷ Sentencia C-177 de 1993.

⁷⁸ Sentencia C-482 de 2002.

⁷⁹ Art. 150. 7 de la CP. *“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta”*.

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ *Id.*

⁸² Sentencia C-399 de 1999.

⁸³ *Id.*

⁸⁴ Sentencia C-1058 de 2008.

75. La Corte ha desarrollado una extensa línea jurisprudencial en relación con el significado de la expresión normativa “*las profesiones legalmente reconocidas*”, que, al tenor del artículo 26 de la Constitución, pueden organizarse en colegios profesionales. En la sentencia C-606 de 1992, en el marco de la revisión de constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 70 de 1979, “*por la cual se reglamenta la profesión de topógrafo y se dictan otras disposiciones*”, la Corte señaló que “*una de las características primordiales de los colegios, en virtud de su esencia democrática, es que no exista ningún requisito diferente al de ejercer legítimamente la profesión para poder acceder a la calidad de socio o colegiado. Así las cosas, un colegio profesional no puede restringir discrecionalmente el acceso (...)*”.

76. En la sentencia C-177 de 1993, la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra de algunos contenidos de la Ley 19 de 1999, mediante la cual “*se reglamenta la profesión de técnico electricista en el territorio nacional*”. En esta providencia, la Corte resaltó que los colegios “*están integrados no por representantes de autoridades públicas, sino por todas aquellas personas que, cumpliendo con las condiciones para ejercer legalmente una actividad determinada, deciden asociarse*”.

77. En la sentencia C-492 de 1999, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 79 (parcial) de la Ley 223 de 1995 y 27 (parcial) del Decreto Ley 2150 de 1995, a la luz de los cuales los avalúos debían ser realizados, entre otras, por las lonjas de propiedad raíz o sus afiliados. Entre otros aspectos, en esta sentencia, la Corte señala que los colegios profesionales se pueden constituir con la simple “*decisión de los profesionales*”. Con base en lo anterior, concluyó que las “*lonjas de propiedad raíz deben entenderse en sentido genérico, no referente de manera exclusiva a personas jurídicas ya existentes que hayan adoptado ese nombre, y, por tanto, cobijan, en materia de avalúos a las asociaciones y colegios que agrupen a profesionales dedicados a ese ramo*”.

78. La sentencia C-399 de 1999 es hito en esta materia. En esta sentencia, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de varios artículos del Decreto Ley 960 de 1970, por medio del cual se dispuso “*el estatuto de notariado*”. En particular, la demanda se dirigió en contra de las disposiciones que regulaban el colegio de notarios, por cuanto, a juicio del actor, la actividad del notario no es una profesión legalmente reconocida, sino una actividad propia de la función pública relativa a “*la guarda de la fe pública*”.

79. En esta providencia, la Corte se pronunció expresamente sobre el significado de la expresión “*profesiones legalmente reconocidas*” prevista por el artículo 26 de la Constitución Política. La Corte partió de las siguientes premisas: (i) el Legislador tiene competencia para regular las profesiones y (ii) en ejercicio de esta competencia el Legislador puede disponer marcos generales regulatorios de las profesiones, que definan su naturaleza,

características, “*las formas de alcanzar el carácter de profesional en la materia (...) y el ámbito dentro del cual deben desenvolverse los sujetos pertenecientes a la respectiva profesión*”, así como “*los requisitos materiales y de formación para el alcance de los títulos profesionales*”.

80. A su vez, la Corte distinguió los conceptos “*profesional*” y “*profesional titulado*”. Al respecto, señaló que “*el profesional es aquella persona que ejerce públicamente una actividad de manera permanente y sistemática, generalmente con ánimo de lucro. Si la profesión que se ejerce requiere de un título académico, estamos hablando de una profesión titulada, y en estricto sentido quien la ejerce recibe el nombre de profesionista*”. Bajo este entendido, la Corte señaló que no es un requisito profesional “*poseer un título académico, que certifique su aptitud para ejercer una actividad. Es el legislador quien de acuerdo con la Constitución debe decidir cuándo una profesión debe pasar a ser una profesión titulada. Estos dos conceptos no son pues sinónimos*”. En otros términos, la Corte consideró que por profesionales en sentido lato deben entenderse aquellas personas que se desempeñan en una actividad determinada y por profesionales titulados, aquellos que necesitan de un título profesional para desempeñar una actividad determinada.

81. Con base en esta distinción, la Corte abordó la definición de la expresión “*las profesiones legalmente reconocidas*”. La Corte advirtió que “*con esa definición la Constitución le da un plus adicional al término profesión, agregándole adicionalmente la exigencia del reconocimiento legal de tal condición o idoneidad, lo que no favorece una interpretación de la norma que pretenda una definición de profesión en sentido lato*”. Así pues, tras la revisión de las Gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente, la Corte concluyó que una “*profesión legalmente reconocida*” es “*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*”. Esta subregla se ha reiterada desde entonces en la jurisprudencia constitucional⁸⁵.

82. A la luz de tales consideraciones, la Corte concluyó que el notariado no es entonces una “*profesión legalmente reconocida*” en los términos del artículo 26 de la Constitución, sino una actividad propia de “*función pública que implica el ejercicio de la fe notarial*” y realizada por los notarios de conformidad con el mismo Estatuto Notarial. Dicha actividad no exige una carga académica definida ni un título de idoneidad específico y está regulada por Decreto 960 de 1970 que, lejos de reconocer una profesión o una actividad profesional, regula la función notarial, pero que, por el simple hecho de prever requisitos para acceder al cargo de notario, no puede considerarse como el estatuto que configura y determina una actividad profesional titulada. Al respecto, resaltó que en últimas “*lo que se regula con un estatuto que reglamenta una profesión, es la actividad base de la misma y su condición de*

⁸⁵ Ver, entre otras, las sentencias C-470 de 2006 y C-1085 de 2008.

profesión, y no exclusivamente los requisitos para acceder a un cargo específico.” Por lo tanto, declaró inconstitucionales las disposiciones que regulaban el denominado colegio notarial.

83. Por último, en la sentencia C-1085 de 2008, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 10 y 18 de la Ley 1164 de 2007, “*por medio de la cual se dictan disposiciones en materia del talento humano en salud*”. Dichas disposiciones regulan y les asignan funciones públicas a los denominados colegios profesionales de la salud. En esta ocasión, la Corte determinó que los colegios profesionales son una manifestación específica de la libertad de asociación y que “*la colegiatura permite a los profesionales del ramo*” contar con una estructura y funcionamiento democráticos para velar por sus intereses profesionales y ejercer las funciones públicas que le sean asignadas por la Ley. En otros términos, “*los colegios son corporaciones del ámbito sectorial, cuyo sustrato es de naturaleza privada, es decir, grupos de personas particulares asociadas a una finalidad común*”⁸⁶.

84. En suma, la Corte ha reconocido que, según lo previsto por el artículo 26 de la Constitución Política, los colegios profesionales (*i*) son asociaciones privadas de carácter democrático, lo cual implica que, (*ii*) para su creación y conformación, no pueden exigirse requisitos distintos a la decisión de sus integrantes relativa a asociarse y constituir un Colegio, así como al ejercicio de una profesión o actividad profesional legalmente reconocida. A su vez, de la sentencia C-399 de 1999, (*iii*) la Corte definió la expresión “*profesiones legalmente reconocidas*” como (*a*) aquellas definidas como tales por el Legislador y (*b*) que se encuentren estructuradas en normativas que determinen su ámbito de aplicación, naturaleza y títulos de idoneidad. Por lo tanto, (*vi*) las actividades inherentes a las funciones públicas, como la de notariado, no constituyen profesiones o actividades profesionales por el simple hecho de prever requisitos para acceder a ciertos cargos. Por último, (*v*) los colegios pueden ser corporaciones de profesionales de una determinada profesión titulada (colegios de abogados, de médicos, etc.) o de grupos de profesionales de determinado ramo o sector profesional (avaluadores, profesionales en salud, etc.)

85. Con base en este precedente, la Corte declarará infundada la objeción gubernamental en contra del artículo 11 del proyecto de Ley *sub examine*. Para la Corte, el cuestionamiento de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Nacional, fundado en que (*i*) el entrenamiento deportivo no ha sido reconocido por el Legislador como una profesión, y, en consecuencia, (*ii*) los entrenadores deportivos no pueden conformar un colegio, parte de premisas incorrectas y, por lo tanto, debe desestimarse, habida cuenta de las siguientes razones.

⁸⁶ Sentencia C-1085 de 2008. Cfr. Sentencia C-226 de 1994 y C-606 de 1992.

86. Primero, en la sentencia C-307 de 2013, la Corte Constitucional concluyó que el reconocimiento de la actividad de entrenador deportivo como profesión por parte del Legislador se ajustaba a la Constitución Política, en particular, a su artículo 26. Dicha sentencia se profirió con ocasión de las objeciones formuladas por el Presidente de la República en contra del proyecto de Ley número 180 de 2011 (Senado de la República), 248 de 2011 (Cámara de Representantes) *“por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”*⁸⁷. Justamente una de las objeciones cuestionaba la constitucionalidad del reconocimiento de la actividad del entrenador deportivo y la exigencia de títulos de idoneidad, por cuanto, a juicio del Gobierno, *“no entrañaba riesgo social”*.

87. Sobre esta objeción, la Corte concluyó que el reconocimiento de la actividad del entrenador deportivo como profesión y, por lo tanto, del entrenador deportivo como profesional *“no vulnera el 26 CP. Esto, por cuanto: (i) es definida por el legislador como profesión, razonadamente; (ii) tiene un contenido académico: componente interdisciplinario, existencia de una teoría y métodos propios; (iii) es de naturaleza pedagógica, por lo que su ejercicio impone ciertos conocimientos y (iv) además, puede, en determinados niveles, entrañar riesgo social”*. En tales términos, esta Corte advierte que la Corte avaló el reconocimiento del Legislador al entrenador deportivo como profesional, a la luz de lo previsto por el artículo 26 de la Constitución Política.

88. Segundo, el proyecto de Ley *sub examine* cumple con los estándares de la sentencia C-399 de 1999 para la definición de *“las profesiones legalmente reconocidas”*. Esto es así por dos razones. De un lado, esta Corte constata que, en varios de sus artículos, dicho proyecto alude al entrenador deportivo como *“profesional”* y a la actividad el entrenamiento deportivo como *“profesión o actividad profesional”*. Solo a manera de ejemplo, (i) al definir los principios del entrenamiento deportivo, el artículo 2 prevé la *“idoneidad profesional”* y alude a los factores del entrenador deportivo que identifican *“su desarrollo profesional”*, (ii) al enlistar las actividades del entrenador deportivo, el numeral 7 del artículo 5, prevé *“toda actividad profesional que (...) que tenga relación con el campo de competencia del (la) entrenador (a) deportivo (a)”*, y (iii) al enlistar las prohibiciones del entrenador deportivo, el numeral 3 del artículo 6, dispone *“realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional”*. Es más, el propio artículo 11 expresamente define al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo como entidad asociativa que *“representa los intereses profesionales de la ciencia del deporte, conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión”*. Estos son algunos ejemplos de los contenidos normativos del proyecto de Ley en los que de manera expresa, directa y clara el Legislador reconoce al entrenador deportivo como

⁸⁷ Este proyecto, tras la revisión de constitucionalidad, fue finalmente archivado en el Congreso de la República.

profesional y a la actividad del entrenamiento deportivo como actividad profesional.

89. De otro lado, para esta Corte es claro que la actividad profesional del entrenamiento deportivo se encuentra “*estructurada*” en la normativa *sub examine*, en la que se determina “*su ámbito de aplicación, naturaleza y títulos de idoneidad*”. En efecto, el proyecto de Ley (i) tiene por objeto “*reconocer y reglamentar*” la actividad del entrenador deportivo, definir “*su naturaleza y propósito*”, desarrollar “*los principios de la rigen*”, entre otros (art. 1); (ii) define dicha actividad (art. 2); (iii) su naturaleza y propósitos (art. 3); (iv) sus principios (art. 4); (v) las actividades mismas del entrenador deportivo (art. 5); (vi) las prohibiciones (art. 6); (vii) la acreditación del entrenador deportivo (art. 7) y los requisitos para acceder al registro como entrenador deportivo – títulos y certificado de idoneidad– (art. 8); y (viii) los supuestos de ejercicio ilegal de esta actividad profesional (art. 10), entre otros. En tales términos, es tan claro que este proyecto de Ley tiene por objeto reconocer y regular la profesión del entrenador deportivo que el mismo Gobierno Nacional reconoce abiertamente que “*varias de las figuras que se establecen en este proyecto de Ley corresponden a lo que sería la regulación de una profesión*” y que su cuestionamiento de inconstitucionalidad puede poner de presente “*un problema de técnica legislativa*”.

90. Tercero, habida cuenta de la finalidad del proyecto y de la naturaleza de la profesión del entrenador deportivo, la Corte considera compatible con el “*carácter sectorial*” de los colegios profesionales que el Legislador hubiere optado por la expresión “*la actividad del entrenador deportivo*” para aludir a esta actividad profesional. En efecto, es a todas luces razonable que, tal como lo señalan los informes sobre las objeciones aprobados por las plenarios de ambas cámaras, que deliberadamente se hubiere optado por dicha expresión habida cuenta que “*la existencia de un gran número de titulaciones en el nivel de educación superior que convergen hacia la 'actividad' de entrenador deportivo, que será reconocida y reglamentada en el presente proyecto de Ley*”. Por lo demás, en otras ocasiones, el Legislador ha reconocido la existencia de colegios profesionales en relación con ramos profesionales o sectores, que agrupan distintas titulaciones, como los evaluadores o los profesionales de las ciencias de la salud, este último, cuya constitucionalidad fue avalada por la Corte en la sentencia C-1085 de 2006.

91. Cuarto, justamente, a la luz de la sentencia C-399 de 1999 (principal referente de esta objeción), la Corte concluye que el reconocimiento de la actividad profesional de entrenamiento deportivo en el proyecto de Ley *sub examine* no desconoce el artículo 26 de la Constitución Política. Además de cumplir con los estándares referidos en los párr. 87 y 88, el proyecto de Ley *sub examine* regula la *actividad profesional del entrenador deportivo*, que resulta completamente diferente a *la actividad pública de notariado*. En efecto, mientras que esta última es propia de la función pública relativa a la “*guarda de la fe pública*” y es ejercida por unos particulares que deben

acreditar ciertos requisitos para acceder al “*cargo de notario*”, la actividad del entrenador deportivo está asociada a la actividad profesional de entrenamiento deportivo y será ejercida por quienes acrediten títulos o certificados de idoneidad que habilitan a los interesados para el ejercicio legal de esta profesión, que no para acceder a un cargo público. Justamente, a la luz de dicha sentencia, en relación con esta última actividad –dado que es reconocida por el propio legislador como profesional– sí es posible organizar un colegio profesional, al cual la Ley le pueda asignar funciones públicas.

92. Por último, la Corte resalta que nada obsta para que, junto con el reconocimiento legal de la actividad profesional del entrenador deportivo, el Legislador regule “*la profesionalización*” de la misma. En efecto desde la sentencia C-177 de 1993, la Corte ha reiterado que “*le compete al legislador, con ayuda de criterios sociológicos, y consultando los principios de la justicia y el bien común, señalar cuándo una actividad -que por no exigir cualificación académica puede ser considerada como un oficio-, debe ser reglamentada, estableciendo para su ejercicio determinados requisitos de capacitación, -vale decir profesionalizándola*”.

93. Al respecto, la Corte ha reconocido que “*los conceptos de oficio y profesión no son estáticos y su diferenciación o clasificación no depende - como lo afirma la demanda- de la naturaleza de la propia actividad. Es el propio legislador, quien por razones de política - prevalentemente relacionadas con la orientación económica- y atendiendo criterios de importancia o contribución social o económica, así como de riesgo social decide elevar un oficio al rango de profesión. Las exigencias de mayor especialización y profesionalización -en razón de la mayor complejidad característica de las sociedades contemporáneas- hacen que una tarea que otrora requería, por ejemplo, simplemente un aprendizaje práctico hoy, por el altísimo grado de sofisticación tecnológica aplicada a cualquier campo del quehacer humano demandan un significativo nivel de cualificación técnica o académica*”.

94. Con base en las anteriores consideraciones, la Corte declarará infundada la objeción en contra del artículo 11 del proyecto de Ley *sub examine*.

6.3. Tercera objeción: “Violación de la libertad de asociación”

a. Contenido de la objeción

95. Esta objeción cuestiona la constitucionalidad de dos apartes normativos del primer inciso del artículo 11 del proyecto de Ley. Primero, en relación con la expresión “*única*”, el Gobierno considera que, “*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 así viola la libertad de asociación*”, prevista por el artículo 38 de la Constitución Política.

96. Segundo, en relación con la expresión “*conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión*”, el Gobierno entiende que dicho aparte “*puede muy bien interpretarse como un mandado legal de afiliación de los entrenadores deportivos a dicho Colegio, o cuando menos un estímulo legal indebido a la afiliación al mismo*”, dado que “*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 también lesiona la libertad de asociación.

b. Informes de las objeciones presidenciales

97. Los informes señalan que el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo incorpora a los entrenadores de 53 deportes “*que en su mayoría están vinculados a los diferentes organismos que hacen parte del Sistema Nacional de Deporte*”. Resaltan que dicho Colegio “*no es la única asociación organizativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte. En este orden de ideas, los entrenadores están actualmente asociados en 10 organizaciones, que son las que a la fecha se han constituido para este propósito, como es el caso de: Comité Olímpico Colombiano, Comité Paralímpico, Asociación Red Colombiana de Facultades de Deporte, Educación Física y Recreación –ARCOFADER–, Asociación Nacional de Entrenadores Deportivos de Colombia, Asociación Colombiana de Profesores de Educación Física –ACPEF–, Escuela Nacional de Deporte, Asociación Colombiana de Entrenadores de Fútbol, Asociación Colombiana de Entrenadores de Natación, Asociación de Técnicos Deportivos del Valle, Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines –COLEF–*”. Con base en lo anterior, consideran infundada esta objeción por cuanto “*no puede existir una violación de libertad de asociación, cuando están involucradas todas las organizaciones existentes a la fecha*”.

c. Concepto del Procurador General de la Nación

98. El Procurador considera que esta objeción es fundada. Sin embargo, considera que “*solo se hace necesario reemplazar la expresión única por una*” en el artículo 11 del proyecto de Ley, para efectos de que sea compatible con la Constitución Política. De esta manera, en su concepto, “*no se limita la libertad de asociación y en consecuencia se garantiza la participación de otras asociaciones u organizaciones que deseen representar los intereses de los entrenadores deportivos, de conformidad con el artículo 38 de la Constitución*”.

99. El Procurador resalta que “*dotar a través de un mandato legal, a determinada organización, de exclusividad para representar la totalidad de los intereses de toda la comunidad de los profesionales del deporte, sin lugar a dudas, vulnera la libertad de asociarse*”. En este sentido, “*otorgarle dicha calidad implicaría el desconocimiento de la existencia de otras asociaciones*

que actualmente o en el futuro pudieran compartir esos mismos fines, y una suerte de favorecimiento de esta sobre las demás, lo cual resulta contrario al derecho a la libre asociación, pues limita la esfera positiva del mismo, al reducir la representación de los intereses de los entrenadores deportivos a un solo ente”.

100. Para el Procurador, de una interpretación sistemática de la norma, “no se deriva que para la expedición de la tarjeta de entrenador deportivo sea necesario hacer parte del Colegio; todo lo contrario, la norma dispone que solo se requiere el cumplimiento de los requisitos legales”. Así las cosas, “no se estaría obligando a las personas a asociarse, ni otorgando estímulos para incrementar la afiliación, tal como lo interpreta el Gobierno Nacional, sino que más bien podría tratarse de una presunción del legislador basada en que en la conformación del Colegio participaron la mayoría de asociaciones deportivas, lo que no implica que, a la postre, algunos de los asociados opten por conformar otras asociaciones distintas para ejercer sus derechos y participar en los asuntos que sean de su interés”.

d. Intervenciones ciudadanas

101. **Arcofader, COI y Coldeportes.** Solicitan que se declare infundada esta objeción. Al respecto, señalan que (i) el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo “fue constituido en diciembre de 2016, ya que en el fallo de la Corte Constitucional en la sentencia C-307 de 2013, declaró fundada la objeción del Gobierno Nacional en la creación del Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (vas)”; (ii) dicho Colegio no es “la única asociación organizativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte (...) los entrenadores están actualmente asociados en 10 organizaciones, que son las que a la fecha se han constituido para ese propósito”; y (iii) “no puede existir una violación de la libertad de asociación, cuando están involucradas todas las organizaciones existentes a la fecha en Colombia; asimismo, todas las organizaciones que se constituyan podrán hacer parte del Colegio (...)”. Por lo anterior, cuestionan la interpretación del Gobierno, dado que (iv) el proyecto de Ley “no pretende obligar a los entrenadores a afiliarse al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, ya que el entrenador solo debe cumplir con los requisitos establecidos para obtener la tarjeta o registro”.

e. Consideraciones de la Corte

102. La Corte analizará la constitucionalidad de las dos expresiones del primer inciso del artículo 11 del proyecto de Ley que fueron objetadas por el Gobierno Nacional de manera independiente, a saber: “única” y “conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión”.

e.1. Análisis de la objeción en contra de la expresión “única”

103. Dada la objeción planteada por el Gobierno Nacional, le corresponde a esta Corte responder el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 11 del proyecto de Ley objetado vulnera el artículo 38 de la Constitución, que prevé la libertad de asociación, al disponer que el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo es la “única” entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte?

104. El derecho fundamental a la libertad de asociación está previsto por el artículo 38 de la Constitución Política. A la luz de esta disposición, “*se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad*”. Este derecho, además, está prescrito por los artículos 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁸⁸ y 22 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos⁸⁹. La Corte lo ha definido como un derecho de libertad fundado en “*la condición de voluntariedad*”⁹⁰, dado que “*la afiliación tanto como la pertenencia a una asociación, son actos voluntarios y libres, que dependen siempre y exclusivamente de la decisión de la persona*”⁹¹.

105. Desde temprana jurisprudencia, la Corte ha reconocido que la libertad de asociación tiene dos facetas, a saber: *negativa* y *positiva*⁹². La faceta negativa de la libertad de asociación se define como “*el derecho a no ser obligado directa o indirectamente a formar parte de una asociación determinada*”⁹³. En otros términos, este derecho implica “*la facultad de todas las personas de abstenerse a formar parte de una determinada asociación*”⁹⁴ y, por lo tanto, su correlativo jurídico es el deber de las autoridades y los particulares de abstenerse de obligar, “*directa o indirectamente*”, a los individuos a hacer parte de una determinada asociación en contra de su voluntad.

106. La faceta positiva de la libertad de asociación implica “*el derecho a asociarse*”⁹⁵. La Corte ha señalado que esta libertad contiene “*la facultad de la persona para adherir, sin coacción externa, a un conjunto organizado de*

⁸⁸ “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”.

⁸⁹ “1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías”.

⁹⁰ Sentencias C-606 de 1992 y C-399 de 1999, entre otras.

⁹¹ Sentencia C-399 de 1999.

⁹² Sentencias C-606 de 1992, T-454 de 1992, C-399 de 1999, entre otras.

⁹³ Sentencia C-399 de 1999.

⁹⁴ Id.

⁹⁵ Id.

personas que unen sus esfuerzos y aportes con miras al logro de fines determinados”⁹⁶. En otros términos, este derecho conlleva “la facultad de toda persona para comprometerse con otras en la realización de un proyecto colectivo, libremente concertado, de carácter social, cultural, político, económico, etc.”⁹⁷. Así, su correlativo jurídico es justamente el deber de las autoridades y de los particulares de abstenerse de interferir en el ejercicio de esta facultad de los individuos para asociarse.

107. Así las cosas, según la jurisprudencia constitucional, se vulnera la faceta negativa de la libertad de asociación cuando se le obliga a un individuo, directa o indirectamente, a formar parte o permanecer en una determinada asociación. Por su parte, se desconoce la faceta positiva de este derecho cuando se le impide a los individuos asociarse entre sí, esto es, constituir asociaciones o vincularse a asociaciones existentes. En la sentencia C-978 de 2010, al examinar el artículo 6 (Num. 3.3.1) de la Ley 1151 de 2007⁹⁸, la Corte concluyó que dicha disposición “vulnera la dimensión positiva del derecho a la libertad de asociación en la medida que excluye la posibilidad de que se constituyan otras agremiaciones distinta a aquella a la que se refiere el precepto; como se destacó en los fundamentos de esta decisión forma parte del derecho de asociación la posibilidad de escoger el tipo de asociación al cual se quiere pertenecer. Y quebranta igualmente la dimensión negativa de esta garantía toda vez que parte del supuesto de que los municipios deben agremiarse, cuando forma parte de sus opciones el desarrollar su gestión político administrativa de manera individualizada y sin recurrir, para ningún fin, a modelos asociativos o concertados”.

108. Con base en lo anterior, la Corte advierte que, tal como lo señalan el Gobierno Nacional y el Procurador General de la Nación, la norma objetada vulnera la faceta positiva de la libertad de asociación. Al disponer que el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo funge “como *única* entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte”, el artículo 11 vulnera la facultad de los individuos de crear otras –cuantas quieran y en las modalidades que lo deseen– entidades asociativas que tengan por propósito representar dichos intereses profesionales. Solo en gracia de discusión, si, en vigencia de dicha disposición, un individuo o un grupo de individuos quisiera crear otra asociación distinta que “represente los intereses profesionales de las ciencias del deporte”, no podrían hacerlo, dado que este artículo dispone que el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo funge como “*única* entidad asociativa” que tiene dicho propósito.

⁹⁶ Sentencia C-560 de 1997.

⁹⁷ Id.

⁹⁸ “La entidad que agremia nacionalmente los municipios colombianos desarrollará, organizará y pondrá en funcionamiento este servicio dentro de los seis meses siguientes a partir de la sanción de la presente ley. Para ello, elaborará un plan cuatrienal que se presentará a la entidad reguladora en salud y su desarrollo estará bajo la supervisión del Ministerio de la Protección Social y será vigilada por los organismos de control del sector salud y la Aeronáutica Civil en lo de su competencia. Este servicio se financiará mensualmente con un 2% de la UPC del Régimen Subsidiado y Contributivo que reciben las EPS y las administradoras de regímenes especiales con excepción de Fuerzas Militares.”

109. Dado lo anterior, pese a que los informes sobre las objeciones y los intervinientes señalan que, *“todas las organizaciones existentes a la fecha en Colombia (...) están involucradas”* y que *“todas las organizaciones que se constituyan podrán hacer parte del Colegio”*, lo cierto es que, en atención al tenor literal de la disposición, (i) el Legislador solo reconoce al Colegio referido como *“única”* entidad asociativa actual que representa tales intereses profesionales e (ii) impide que se creen otras asociaciones que tengan justamente esa finalidad. En estos términos, dicho aparte normativo *–en particular, la expresión “única”–* vulnera la faceta positiva de la libertad de asociación.

110. Para la Corte, la norma objetada también desconoce la faceta negativa de la libertad de asociación. Al prever que el Colegio referido funge *“como única entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte”*, se fuerza o constriñe indirectamente a los individuos para que, en caso de que deseen formar parte de una entidad asociativa que represente dichos intereses profesionales, se vinculen a la *“única”* que tiene tal condición, esto es, al referido Colegio. En estos términos, se desconoce también por completo *“la facultad de todas las personas de abstenerse a formar parte de una determinada asociación”*. Así, en gracia de discusión, de entrar en vigencia dicha disposición, si un individuo deseara hacer parte de una entidad que *“represente los intereses de las ciencias del deporte”* solo tendría la opción de asociarse al Colegio referido, dado que, al tenor del artículo 11, es la *“única”* entidad asociativa que representa tales intereses, lo cual claramente vulnera la faceta negativa de la libertad de asociación.

111. La Corte reitera que *“en virtud del aspecto negativo del derecho de asociación, surge a cargo del Estado la misión de evitar que al interior de la sociedad, las organizaciones que ostentan algún tipo de preeminencia, constriñan a las personas a vincularse a una organización específica, no solo porque el derecho de asociación es un claro derecho de libertad, cuya garantía se funda en la condición de voluntariedad, sino porque la afiliación tanto como la pertenencia a una asociación, son actos voluntarios y libres, que dependen siempre y exclusivamente de la decisión de la persona”*⁹⁹. Con base en tales consideraciones, la Corte ha señalado categóricamente que *“un colegio profesional no puede restringir discrecionalmente el acceso; tampoco puede restringir la participación de sus miembros a esa sola entidad o impedir su afiliación a asociaciones profesionales distintas”*¹⁰⁰.

112. Por las anteriores razones, la Corte declarará fundada esta objeción. Para armonizar el artículo 11 del proyecto de Ley objetado, la Corte no estima necesario *“reemplazar la expresión única por una”*, como lo sugirió el Procurador General de la Nación. Basta declarar inexecutable la expresión *“única”* prevista por el primer inciso del artículo 11 del proyecto de Ley

⁹⁹ Sentencia C-978 de 2010.

¹⁰⁰ Sentencia C-606 de 1992.

objetado, para efectos de que no se limite la libertad de asociación, en sus facetas positiva y negativa.

e.2. Análisis de la objeción en contra de la expresión “conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión”.

113. Dado que el Procurador General de la Nación y los intervinientes cuestionan la interpretación del Gobierno Nacional frente a este aparte normativo, le corresponde a la Sala Plena, en primer lugar, responder el siguiente problema jurídico: *¿Esta objeción cumple con los estándares mínimos de argumentación que le permitan a esta Corte emitir un pronunciamiento de fondo sobre la misma?* Solo si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, la Corte evaluará de fondo el cuestionamiento de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Nacional. En caso contrario, declarará esta objeción infundada, por su ineptitud formal.

114. Como se señaló en los párr. 40 a 43, la doctrina constitucional de los requisitos de los cargos de inconstitucionalidad puede ser utilizada para determinar si las objeciones gubernamentales cumplen con la carga argumentativa necesaria y suficiente que le permita a la Corte adelantar el control de constitucionalidad a su cargo. A su vez, como se desarrolló en el párr. 46, a la luz de dicha doctrina constitucional, la certeza es uno de los requisitos que deben cumplir los cuestionamientos de inconstitucionalidad. Este requisito implica *“que la norma que se acusa tenga un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto”*¹⁰¹, o, lo que es lo mismo, que el cuestionamiento *“recaiga sobre el contenido real de la norma acusada y no sobre uno inferido”*¹⁰² por quien formula la acusación de inconstitucionalidad.

115. En el caso concreto, tal como lo advierten el Procurador General de la Nación y los intervinientes, el Gobierno cuestiona su propia interpretación del aparte normativo *“conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión”*, incluido en el primer inciso del artículo 11 del proyecto de Ley. Con su particular lectura de esta expresión, el Gobierno concluye que la misma (i) prevé un *“mandato legal de afiliación de los entrenadores deportivos a dicho Colegio”*, en tanto (ii) *“sugiere”* o *“estimula”* indebidamente la afiliación obligatoria al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, en desmedro de la libertad de asociación.

116. En tales términos, la Corte considera que la objeción no satisface el requisito de certeza, dado que no recae sobre el contenido real y objetivo del aparte objetado, sino sobre la particular lectura e interpretación del Gobierno Nacional sobre el mismo. Para la Corte es claro que de la expresión demandada *“conformado por el mayor número de afiliados activos de esta*

¹⁰¹ Sentencia C-171 de 2017.

¹⁰² Sentencia C-173 de 2017.

profesión” no puede inferirse (i) un mandato legal de afiliación a esta entidad ni (ii) un estímulo indebido a la afiliación obligatoria a dicho Colegio. En criterio de la Corte, dicho enunciado normativo tiene naturaleza fundamentalmente *descriptiva*, que no *prescriptiva*, y da cuenta justamente de los supuestos fácticos a los que hacen referencia los informes de las objeciones y las intervenciones, a saber: que, a la fecha, dicho Colegio (i) incorpora a los entrenadores de 53 deportes “*que en su mayoría están vinculados a los diferentes organismos que hacen parte del Sistema Nacional de Deporte*” y (ii) que fue constituido por las 10 organizaciones a las que actualmente están afiliados los entrenadores deportivos.

117. El contenido descriptivo de dicho enunciado normativo también se deriva de su naturaleza de inciso explicativo y su ubicación entre las dos comas que lo separan del resto de contenidos normativos del artículo 11. Dentro de la taxonomía de incisos gramaticales, se reconoce la existencia de incisos que tiene por objeto “*interrumpir momentáneamente la oración para agregar una explicación*”, los cuales “*comúnmente se encierran entre comas*”¹⁰³. Justamente, la expresión demandada adiciona y especifica una de las características del Colegio –*la relativa a su conformación*–, por lo cual está encerrada entre las dos comas. Esto, en criterio de la Corte, evidencia aún más su naturaleza meramente descriptiva.

118. La jurisprudencia constitucional ha reconocido, de manera uniforme, que el lenguaje, en general, y el jurídico, en particular, tienen diferentes usos y cumplen diferentes funciones¹⁰⁴. En particular, para los efectos del presente asunto, la Corte reitera que el lenguaje tiene, entre otros, dos usos o funciones. Primero, *descriptivo*, relacionado con “*la representación de la realidad*”¹⁰⁵ o que tiene por objeto dar cuenta de “*situaciones fácticas que son consideradas relevantes en términos jurídicos*”¹⁰⁶. Segundo, *prescriptivo*, relativo a la “*la regulación de las relaciones jurídicas*”¹⁰⁷, y que tiene por objeto ordenar, permitir o prohibir conductas, entre otras.

119. Pues bien, la falta de certeza de esta objeción gubernamental es evidente si se tiene en cuenta que del enunciado de carácter descriptivo “*conformado*

¹⁰³ <https://www.fundeu.es>

¹⁰⁴ Sentencia C-671 de 2014. “*No debe perderse de vista que el lenguaje como herramienta social no solo tiene un uso descriptivo y explicativo, sino que además puede tener un uso expresivo, un uso directivo prescriptivo, y un uso operativo*”. Sentencia C-066 de 2013. “*Esta doctrina parte de advertir que el lenguaje normativo no se reduce a describir hechos y consecuencias jurídicas, sino que es posible adscribirle tres tipos de funciones definidas. La primera, de índole descriptiva en los términos mencionados. La segunda, de tipo valorativo, a través de la cual las normas, lejos de tener un carácter neutro, en realidad categorizan, arbitran y definen situaciones específicas, imponiéndoles determinado criterios que las promueven, rechazan, discriminan o distinguen de otras. La tercera, que puede definirse como de validación, refiere al papel que cumple el derecho, en general, y las normas jurídicas en particular, en la creación de realidades: las normas jurídicas tienen la función de constituir estándares para la conducta, a través de la definición de aquellos comportamientos permitidos y otros prohibidos*”.

¹⁰⁵ Sentencia C-458 de 2015.

¹⁰⁶ Id.

¹⁰⁷ Id. Cfr. Sentencia C-671 de 2014. La Corte ha reconocido que estas funciones no son excluyentes entre sí, dado que por medio “*de expresiones con una forma gramatical descriptiva, se puede hacer un uso directivo o un uso emotivo del lenguaje*”.

por el mayor número de afiliados activos de esta profesión”, incluido en el artículo 11 del proyecto de Ley, el Gobierno deduce el enunciado normativo de carácter prescriptivo que se traduce en un “mandado legal de afiliación de los entrenadores deportivos a dicho Colegio”. Para la Corte es claro que este último no está contenido en el aparte demandado, ni se infiere objetivamente de él. Por el contrario, es una inferencia subjetiva y particular del Gobierno Nacional. Esta Corte reitera que dicho enunciado normativo solo describe el supuesto fáctico al que aluden el Procurador y los intervinientes, esto es, que dicho colegio está conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión –compatible, por lo demás, con la naturaleza democrática de los colegios profesionales–, de lo cual no es posible deducir, como lo hace el Gobierno Nacional, un contenido prescriptivo que ordene la afiliación a dicho Colegio. Ante este escenario, le resulta imposible a esta Corte emitir un pronunciamiento de fondo sobre esta objeción.

120. Al respecto, solo en gracia de discusión, lo cierto es que la Corte ha señalado que el control de constitucionalidad implica un juicio de incompatibilidad entre “una prescripción infra constitucional y el ordenamiento superior”¹⁰⁸ para lo cual es indispensable que “el enunciado constitucional y el enunciado legal, se encuentren en el mismo nivel lógico –lingüístico”¹⁰⁹. Con esto, la Corte ha reconocido que “cuando el cotejo se pretende realizar entre enunciados de naturaleza distinta, no parece posible determinar la relación de contradicción entre unos y otros. Así, no pareciera posible confrontar enunciados lingüísticos a los que se les ha adjudicado un uso directivo o prescriptivo, con enunciados descriptivos”¹¹⁰. Por lo demás, esta Corte advierte que el enunciado normativo demandado no contiene “expresiones que transmitan cargas emotivas o ideológicas” frente a las cuales la Corte pudiese ejercer algún tipo de control¹¹¹. En estos términos, no le sería dable a esta Corte ejercer el control de constitucionalidad a su cargo en relación con la expresión descriptiva prevista en el artículo 11 del proyecto de Ley, a partir de la cual, el Gobierno infirió el contenido que objetó.

121. En suma, dado que el reproche de constitucionalidad se dirige en contra del enunciado prescriptivo inferido por el Gobierno Nacional, que no en contra el contenido objetivamente previsto por el texto objetado, el cual – como se anotó, tiene naturaleza descriptiva– la objeción carece, por completo, de certeza. En estos términos, los planteamientos del Gobierno en esta objeción no satisfacen los estándares mínimos de argumentación que le permitan a esta Corte pronunciarse de fondo.

¹⁰⁸ Sentencias C-458 de 2015 y C-135 de 2017.

¹⁰⁹ Id.

¹¹⁰ Id.

¹¹¹ Sentencia C-032 de 2017. Con base en la doctrina de control de constitucionalidad del lenguaje, la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones que, habida cuenta de sus cargas emotivas o ideológicas, resultan discriminatorias o indignas en relación con (i) personas en situación de discapacidad, (ii) asuntos concernientes al género y (iii) relaciones de subordinación empleador – empleado. Ver, por ejemplo, la sentencia C-081 de 2018. Sin embargo, el presente asunto no se enmarca en ninguno de dichos supuestos.

122. Por lo tanto, la Corte declarará infundada esta objeción, por ineptitud formal, en contra del enunciado “*conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión*” del artículo 11 del proyecto de Ley.

6.4. Cuarta objeción: “Desconocimiento del principio de legalidad tributaria, por la creación de una tasa sin la fijación de sus elementos básicos constitutivos”

a. Contenido de la objeción

123. Esta objeción cuestiona la constitucionalidad del artículo 9 del proyecto de Ley. En criterio del Gobierno, esta disposición prevé “*una tasa, sin que se hayan fijado correctamente sus elementos esenciales por parte del Legislador*”. Al respecto, explica que “*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 benefician de dicho servicio*”. En tales términos, habida cuenta de la composición del artículo 9, es claro que la objeción se dirige en contra de su parágrafo 2.

124. El Gobierno Nacional resalta que el artículo 9 del proyecto de Ley “*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 fijar el valor de los costos de inscripción y de certificación de idoneidad*”. En estos términos, lo estima contrario al artículo 338 de la Constitución y a lo dispuesto en la sentencia C-155 de 2016, dado que “*solamente el Legislador puede fijar los tributos, y que al hacerlo debe establecer en forma precisa sus elementos estructurales*”.

b. Informes de las objeciones presidenciales

125. Los informes consideran infundada esta objeción, por cuanto “*el pago de unos derechos de inscripción no puede ser considerado como una tasa, ni tampoco una compensación que debe asumir el usuario, ante el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio*”. En tales términos, “*no se pretende el establecimiento de una tasa sin fijación de sus elementos básicos constitutivos, con desconocimiento de la legalidad tributaria*”.

c. Concepto del Procurador General de la Nación

126. El Procurador considera que esta objeción es fundada y, en consecuencia, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la expresión “*y el recibo de pago de consignación de los derechos que para el efecto se fije ante el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo*” del inciso primero

del artículo 9 así como del párrafo 2 del mismo artículo del proyecto de Ley.

127. En primer lugar, el Procurador señala que *“no hay claridad meridiana de si la contribución objetada es en estricto sentido una tasa o el pago de unos derechos. Esto, porque las tasas se cobran por los servicios públicos que se prestan, mientras que el cobro de derechos está más relacionado con la prestación de funciones públicas; y si tales cobros de derechos son autorizaciones a los particulares para cumplir alguna función pública que le asigna al propio legislador. Es pertinente anotar que en algunos casos el asunto puede asemejarse más a una contribución parafiscal, en la medida en que el cobro contributivo se destina a cubrir los gastos de la función pública asignada al particular por la Ley bajo el principio de descentralización por colaboración”*.

128. En segundo lugar, el Procurador resalta que, al margen de su naturaleza, lo cierto es que *“todas las formas indicadas de tributos deben tener determinados sus elementos esenciales para que el contribuyente pague sus obligaciones de acuerdo con los principios de legalidad y certeza”*, a la luz del artículo 338 de la Constitución. Sin embargo, anota que *“en desarrollo del principio de conservación del derecho, solo cuando la falta de claridad normativa sea insuperable puede constituir un vicio de constitucionalidad”*.

129. Con base en lo anterior, el Procurador advierte que *“al revisar el contenido normativo del artículo 9 objetado se tiene que los elementos esenciales de la tributación son determinables desde el punto de vista de la legalidad, ya que el sujeto activo de la obligación contributiva lo constituye el Estado a través de la descentralización por colaboración en cabeza del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo; el sujeto pasivo es el interesado en que lo incluyan en el correspondiente registro de entrenadores deportivos, lo que se acredita con la expedición de la correspondiente tarjeta; el hecho generador es la solicitud de inscripción pertinente; la base gravable la conforma la totalidad de los costos anuales que calcule o estime el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo para cumplir la función pública de expedir la tarjeta de entrenador deportivo; y, la tarifa se determina para cada interesado a partir del cálculo de distribución anual de costos entre todos los posibles sujetos interesados en obtener su tarjeta de entrenador”*.

130. Sin embargo, *“el problema constitucional que observa el Ministerio Público a partir de los argumentos de objeción presentados por el Gobierno Nacional, es de falta de certeza en la determinación del tributo analizado. Lo anterior, por cuanto el Legislador no definió el concepto de costos anuales que debe tener en cuenta el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, para efectos de cumplir la función pública de expedir la tarjeta de entrenador deportivo”*. Así las cosas, *“la determinación de los costos aludidos y, por ende, la tarifa correspondiente, queda al libre albedrío del referido Colegio para cumplir la función pública que le ha sido encomendada”*.

d. Intervenciones ciudadanas

131. **Arcofader, COI y Coldeportes.** Solicitan que se declare infundada esta objeción. En su criterio, *“el pago de unos derechos de inscripción no puede ser considerado como una tasa, ya que no es un servicio público, ni tampoco una compensación que debe asumir el usuario ante el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio”*. Arcofader resalta, además, que los costos a los que alude el inciso primero del artículo 9 son *“costos que se causan por la expedición de un documento que acreditará al entrenador, es decir, un denominado plástico donde se consigna una información básica del titular: nombre, número de documento, nivel de formación, deporte que orienta, tipo de acreditación (tarjeta o registro)”*.

e. Consideraciones de la Corte

132. Con base en la objeción formulada por el Gobierno Nacional, así como en los informes aprobados por las plenarias de ambas cámaras, en el concepto del Procurador General de la Nación y en las intervenciones, le corresponde a esta Corte responder los siguientes problemas jurídicos: ¿Los costos de inscripción, permanente y temporal, y de certificación de idoneidad, previstos en el párrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley constituyen una tasa? De ser así, ¿dicha disposición vulnera el artículo 338 de la Constitución Política, por cuanto, a juicio del Gobierno Nacional, no determina los elementos básicos del tributo? Para responder esta pregunta, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre el principio de legalidad en materia tributaria y, particularmente, sobre los requisitos que debe cumplir el Legislador para la creación de tasas. Luego, se pronunciará, en concreto, sobre la objeción.

133. El Legislador tiene amplia libertad de configuración en materia tributaria. A la luz de los artículos 150.12¹¹², 154¹¹³ y 338¹¹⁴ de la Constitución

¹¹² Art. 150.12 de la CP. *“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”*.

¹¹³ Art. 154 de la CP. *“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”*.

¹¹⁴ Art. 338 de la CP. *“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. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en*

Política, el Congreso puede crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como regular lo relativo a su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo¹¹⁵, entre otros.

134. En las sentencias C-883 de 2011, C-615 de 2013 y C-551 de 2015, la Corte determinó que la competencia para regular la materia tributaria: “(...) (i) (...) ha sido confiada ampliamente al Legislador; (ii) que de conformidad con esta amplia libertad de configuración en la materia, el Legislador no solo puede definir los fines sino también los medios adecuados e idóneos de la política tributaria; (iii) existe una presunción de constitucionalidad sobre las decisiones que el Legislador adopte sobre política tributaria y corresponde una pesada carga argumentativa para demostrar lo contrario; (iv) que esta potestad del legislador puede ser usada ampliamente para la creación, modificación, regulación o supresión de tributos; (v) que no obstante la amplia libertad de configuración del Legislador en la materia, ésta debe ejercerse dentro del marco constitucional y con respeto de los principios constitucionales y de los derechos fundamentales; y (v) que la potestad del Legislador tiene como correlato la obligación de tributar y el respeto de los principios tributarios de equidad, eficiencia y progresividad”.

135. Según el artículo 150.12 de la Constitución Política, el Legislador es la autoridad competente para crear contribuciones fiscales y parafiscales, y para fijar los elementos y las condiciones de las mismas. En la sentencia C-155 de 2016, la Corte señaló que: “esta competencia exclusiva sólo 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”. Esta competencia se ejerce para la creación de cualquier tipo de tributo, a saber: impuesto, tasa o contribución, esta última especial o parafiscal.

136. En las sentencias C-260 de 2015 y C-155 de 2016, la Corte definió las características de los distintos tipos de tributos, a saber: impuestos, tasas y contribuciones, especial o parafiscal. Los impuestos son “(i) prestaciones de naturaleza unilateral, por lo cual el contribuyente no recibe ninguna contraprestación por parte del Estado; (ii) cuyo hecho generador que lo sustenta atiende a la capacidad económica del contribuyente, como valoración del principio de justicia y equidad, sin que por ello pierda su vocación de carácter general; que (iii) al ser de carácter general, se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (iv) cuyo pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de

las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

¹¹⁵ Cfr. Sentencias C-335 de 1994 y C-717 de 2003.

forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) cuyo recaudo, conforme al principio de unidad de caja, el Estado puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales; y finalmente, (vi) no guarda una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente”¹¹⁶.

137. Las tasas son, por definición, *“aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico”¹¹⁷.*

138. Las características de las tasas son las siguientes: *“(i) su hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable; (ii) tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio; y (iii) se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos”¹¹⁸.*

139. Las contribuciones especiales parten de que *“(i) la compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública; (ii) manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente; y (iii) se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad”¹¹⁹.*

140. Finalmente, las contribuciones parafiscales son parten de un hecho generador consistente en *“los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de dichas entidades de manera autónoma. En este mismo sentido, se pueden extraer tres rasgos definitorios: (i) obligatoriedad (el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución); (ii) singularidad (recae sobre un específico grupo de la sociedad); y (iii) destinación sectorial (se ha de revertir en el sector del cual fue extraída)”¹²⁰.*

¹¹⁶ Id.

¹¹⁷ Sentencias C-260 de 2015 y C-465 de 1993.

¹¹⁸ Id.

¹¹⁹ Id.

¹²⁰ Id.

141. La competencia para crear, modificar y eliminar tributos es expresión del principio “*nullum tributum sine legem*”. De conformidad con la sentencia C-602 de 2015, este principio tiene las siguientes características: “a) es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado de los postulados del Estado liberal; b) materializa el principio de predeterminación del tributo, según el cual una *lex previa* y cierta debe señalar los elementos de la obligación fiscal; c) brinda seguridad a los ciudadanos respecto a sus obligaciones fiscales; d) responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente, inspirada en el principio de unidad económica, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso, de las asambleas o de los concejos; e) no se predica solamente de los impuestos, sino que es exigible respecto de cualquier tributo o contribución (sentido amplio), aunque de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la ley debe señalar sus componentes; f) no sólo el legislador sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo; g) la ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites establecidos, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, 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”.

142. Con base en lo anterior, la Corte ha reiterado de manera uniforme que, al crear los tributos, cualquiera que sea su naturaleza, el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, “deben determinar, de manera clara y precisa, los elementos estructurales del tributo: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, o éstos resulten determinables a partir de la correspondiente ley, ordenanza o acuerdo”¹²¹. Solo de esta manera se satisface el principio de legalidad en materia tributaria, independiente de su naturaleza.

143. El *sujeto activo* puede ser, según la jurisprudencia constitucional, (i) quien tiene la potestad tributaria, es decir la facultad de crear y regular un determinado impuesto, (ii) el acreedor que tiene el poder de exigir la prestación económica materializada con el tributo; y por último, (iii) el beneficiario del recurso, que además puede disponer del mismo¹²². El *sujeto pasivo* puede ser *de iure* o *de facto*. El primero, quien paga formalmente el impuesto; y el segundo, quien en últimas debe soportar las consecuencias económicas del gravamen¹²³.

144. La base gravable es “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el

¹²¹ Sentencia C-155 de 2016.

¹²² Sentencia C-260 de 2015. Cfr. Sentencia C-987 de 1999.

¹²³ Sentencia C-155 de 2003. Cfr. Sentencia C-412 de 1996.

monto de la obligación tributaria”¹²⁴. En otros términos, “*se trata de la cuantificación del hecho gravable sobre el que se aplica la tarifa*”¹²⁵. La *tarifa* debe entenderse como “*la magnitud o el monto que se aplica a la base gravable y determina el valor final del tributo que debe sufragar el contribuyente*”¹²⁶.

145. El *hecho generador* es el principal elemento identificador de un tributo. Según la jurisprudencia de esta Corte, “*define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese supuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal*”¹²⁷.

146. La Corte también ha reconocido que el principio de legalidad en materia tributaria adquiere “*una dimensión específica cuando de la determinación de la tarifa de tasas y contribuciones se trata*”. Esto, por cuanto el inciso 2 del artículo 338 de la Constitución autoriza excepcionalmente que la ley, las ordenanzas y los acuerdos permitan que las autoridades administrativas fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, siempre que el Legislador, las asambleas y los concejos fijen el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. Con este fundamento, la Corte ha señalado que “*resulta constitucional que se transfiera a las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, siempre y cuando concorra previsión legislativa expresa respecto al método y sistema para su cálculo*”¹²⁸, los cuales deben ser “*lo suficientemente claros y expresos*”¹²⁹.

147. Por sistema, la Corte ha entendido “*una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución*”¹³⁰. Por método, la Corte se ha referido “*a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria*”¹³¹.

¹²⁴ Sentencia C-412 de 1992.

¹²⁵ Sentencia C-260 de 2015.

¹²⁶ Id. Cfr. Sentencia C-537 de 1995.

¹²⁷ Sentencia C-987 de 1999.

¹²⁸ Sentencia C-402 de 2010.

¹²⁹ Sentencia C-704 de 2010, C-228 de 2010 y C-155 de 2003.

¹³⁰ Sentencia C-155 de 2003. Cfr. Sentencias C-621 de 2013 y C-704 de 2010.

¹³¹ Sentencia C-155 de 2003.

148. En la sentencia C-155 de 2003, la Corte determinó que, al tenor del artículo 388 de la Constitución Política, la fijación del sistema y del método aplica en tres “*momentos diferentes*”, a saber: “(i) *para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió una entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes*”.

149. Ahora bien, la Corte también ha reconocido que el deber del Legislador de fijar el sistema y el método en relación con las tasas no significa “*la expresión aritmética o numérica mediante fórmulas exactas*”¹³², ni “*una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa*”¹³³, pues “*en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser*”¹³⁴. Se trata, entonces, de “*una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados*”¹³⁵.

150. Con base en los anteriores planteamientos, esta Corte resolverá los problemas jurídicos planteados en el párr. 13. El artículo 9 del proyecto de Ley se denomina “*procedimiento de inscripción y matrícula*” y tiene un inciso y dos párrafos. El inciso preceptúa que, para obtener la tarjeta o registro de entrenador deportivo, el interesado deberá presentar: (i) los documentos necesarios para la inscripción; (ii) fotocopia del documento de identidad; y (iii) el recibo de consignación “*de los derechos que para el efecto se fije ante el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo*”. El párrafo primero prevé que, (i) tras presentarse la solicitud de inscripción; (ii) el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo realizará los trámites internos necesarios; (iii) el resultado de la solicitud será notificado al interesado y (iv) el resultado final deberá ser publicado para que “*cualquier persona dentro de los diez (10) días siguientes pueda oponerse a la inscripción*”. Finalmente, el párrafo segundo determina 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*”.

151. A juicio de esta Corte, los costos de inscripción en el registro previsto por el artículo 9 del proyecto de Ley *sub examine* son una tasa. Esto es así, por cuanto dichos costos solo se hacen exigibles al interesado en la inscripción,

¹³² Sentencia C-495 de 1996.

¹³³ Sentencia C-449 de 2015.

¹³⁴ Sentencia C-155 de 2003.

¹³⁵ Sentencia C-704 de 2010, C-228 de 2010 y C-155 de 2003.

permanente o provisional, en el registro de entrenadores deportivos o en la obtención del certificado de idoneidad. Es decir, dichos costos solo se generan para el interesado una vez utiliza el *servicio público específico* de inscripción en el mencionado registro, a cargo del Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos. A su vez, la inscripción en el registro constituye un beneficio particular e individualizable para el contribuyente, por cuanto habilita al interesado –y *solo a él*– para el ejercicio legal de la actividad del entrenador deportivo. En tales términos, tales costos reúnen los elementos propios de la definición de tasa adoptada por esta Corte (*párr. 137 y 138*).

152. En otras ocasiones, la Corte también ha señalado que los costos de matrículas, tarjetas y permisos temporales para el ejercicio de profesiones y oficios tienen la naturaleza de tasas. Esto bajo el entendido de que son prestaciones exigibles siempre que el interesado decida utilizar el servicio público de registro o matrícula profesional o de expedición de la licencia, tarjeta, permiso o certificación habilitante para el ejercicio de las profesiones y oficios.

153. En la sentencia C-530 de 2000, la Corte analizó el numeral 3 y el párrafo del artículo 20 de la Ley 43 de 1990, referido a la atribución de la Junta Central de Contadores para expedir, a costa del interesado, la tarjeta profesional y su reglamentación, las certificaciones correspondientes y para señalar el valor de las mismas. Al respecto, la Corte señaló que: *“la Constitución consagra como principio general, que para la adopción de los tributos, la Ley, las Ordenanzas y los Acuerdos deben fijar directamente los elementos esenciales que configuran tales cargas. Por excepción, la norma constitucional (art. 338) permite que la tarifa de las tasas y contribuciones se fije por las autoridades administrativas, pero jamás en forma discrecional, sino conforme a parámetros preestablecidos por las normas habilitantes, que para el caso de las tasas, hace relación con el diseño de una metodología que permita establecer los criterios relevantes a partir de los cuales se reconozcan los costos económicos requeridos para la prestación de servicio, y de un sistema de medición económica y social de aquellos factores que deben manejarse para repartir en forma equitativa esos costos entre los usuarios”*.

154. En dicha sentencia, la Corte concluyó que: *“la expedición de la tarjeta, que debe ser a costa del interesado, necesariamente implica la existencia de un hecho gravable, como es el costo del servicio que presta la Junta de Contadores por dicha labor. Por lo tanto, la determinación del valor de la expedición de la tarjeta debe hacerse de conformidad con los términos de la ley, la cual señalará el sistema y el método para definir la recuperación de los costos de los servicios que se prestan a los usuarios o la participación de los servicios que se les proporcionan y la forma de hacer su reparto, según el art. 338 de la Constitución”*.

155. Por su parte, en la sentencia C-078 de 2003, la Corte estudió una objeción gubernamental análoga a la del caso *sub examine*. En ese caso, el

Gobierno Nacional objetó el artículo 26 del proyecto de Ley No. 44 de 2001 – Senado de la República– y 218 de 2002 –Cámara de Representantes–. Dicho proyecto de Ley pretendía reglamentar el ejercicio de la ingeniería y, en particular, su artículo 26 prescribía: *“Las rentas y el patrimonio del Copnia estarán conformados (...) por los recursos provenientes del cobro por derechos de matrículas, tarjetas, permisos temporales, certificados y constancias que expida en ejercicio de sus funciones y cuyo valor será fijado de manera razonable de acuerdo con su determinación”*. El Gobierno Nacional objetó dicho artículo por cuanto, en su criterio, *“el Legislador en cumplimiento del precepto constitucional ha debido señalar directamente el sistema y método para determinar los costos y beneficios relacionados con este tributo, y no dejar la definición de estos asuntos en manos del Consejo Nacional Profesional de Ingeniería”*.

156. En esta sentencia, la Corte concluyó que, al igual que en la sentencia C-520 de 2000, *“el valor que se cobra por los derechos de matrícula, tarjetas y permisos temporales es una tasa pues corresponde al costo del servicio que presta el COPNIA por dicha labor”*. A su vez, señaló que, habida cuenta de su naturaleza de tasa, *“de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta dicho valor no puede ser señalado de manera discrecional por el COPNIA sino conforme a los parámetros que debe establecer la ley, que para el caso hacen relación al diseño de una metodología que permita establecer los criterios relevantes a partir de los cuales se reconozcan los costos económicos requeridos para la prestación del servicio, y de un sistema de medición económica y social de aquellos factores que deben manejarse para repartir en forma equitativa esos costos entre los usuarios”*.

157. En esta ocasión, la Corte concluyó que la objeción era fundada, por cuanto dicha disposición prescribía que *“el COPNIA establecerá el valor de los derechos “en forma razonable de acuerdo con su determinación”, sin que en parte alguna se haya señalado el sistema, el método y la forma de hacer el reparto. Sin duda, tal expresión resulta inconstitucional respecto del cobro por derechos de matrícula, tarjetas y permisos temporales, puesto que conforme con lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta el legislador no puede asignar la fijación de la tarifa en la autoridad sin que previamente le haya señalado el método y el sistema para definir los costos y beneficios y la forma de hacer el reparto, razón por la cual se declarará fundada la objeción presidencial”*.

158. En tales términos, para la Corte es claro que los costos de matrícula o inscripción en el registro previstos en el parágrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley *sub examine* son una tasa. Ahora le corresponde a la Corte determinar si al crear esta tasa, el Legislador precisó los elementos básicos de este tributo. Es decir, si dicho artículo determina los siguientes elementos: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Sobre este último, le corresponde a la Corte verificar si el Legislador al menos definió el sistema y el método para la fijación de la tarifa.

159. Al respecto, la Corte constata que el parágrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley identifica el *sujeto activo* de la tasa, esto es, el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, habida cuenta de que es el acreedor de dichos costos de inscripción y certificación de idoneidad; además, es el beneficiario y titular de dichos recursos. También determina el *sujeto pasivo* de este tributo, a saber: el interesado en la obtención del registro, permanente y/o provisional, así como en la obtención de la certificación de idoneidad.

160. A su vez, dicho artículo define el *hecho generador*, esto es, utilizar el servicio público de inscripción en el registro de entrenadores deportivos y de expedición del certificado de idoneidad que habilita al entrenador deportivo a ejercer legalmente su actividad. Por su parte, la base gravable, *prima facie*, resulta indeterminada, dado que el parágrafo 2 del artículo 9 simplemente prevé que los costos de inscripción y de la certificación de idoneidad se fijarán anualmente “*con base en los costos*”, sin definir justamente a cuáles costos hace referencia, a saber: ¿Los costos operativos y de funcionamiento del Colegio? ¿Los costos del trámite de registro y de expedición de la tarjeta?, etc. A pesar de lo anterior, no de manera determinada, sino determinable, la *base gravable* también se puede entender definida en dicha disposición, y, como lo sugirió el Procurador General de la Nación, estaría conformada por la totalidad de los costos anuales que calcule el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo para prestar el servicio público de registro y de expedición del certificado de idoneidad.

161. Sin embargo, para esta Corte resulta claro que esta disposición no define la tarifa de esta tasa ni tampoco fija el sistema o el método para definir “*los costos y los beneficios, y la forma de hacer su reparto*”, como lo exige el artículo 338 de la Constitución Política. Por lo demás, en ningún otro artículo del proyecto de Ley se definen tales elementos. En efecto, el Legislador (i) omitió, por completo, definir la magnitud o el monto que se debería aplicar a la base gravable para efectos de determinar el valor final de la tasa que finalmente pagaría el interesado en la inscripción en el registro de entrenadores deportivos o en la expedición del certificado de idoneidad (*tarifa*). El Legislador tampoco determinó (ii) las reglas y las directrices necesarias para determinar los costos ni los criterios para distribuirlos (*sistema*), ni mucho menos (iii) los pasos o las pautas que debería observar el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo para determinar el monto en concreto de la obligación tributaria (*método*). Con la falta de definición de estos elementos por parte del Legislador, para la Corte es claro que la disposición objetada desconoce el artículo 338 de la Constitución Política y vulnera, por tanto, el principio de legalidad en materia tributaria.

162. Por lo demás, la Corte resalta que bien puede el Legislador permitir que la administración defina la tarifa, siempre que en la Ley se prevea el sistema y el método para el efecto. En este caso, la definición de la tarifa deberá llevarse

a cabo con observancia de las exigencias legales, en particular de las reglas del sistema y el método fijados por el Legislador.

163. Pues bien, ante la indeterminación de tales elementos, la Corte declarara fundada la objeción formulada por el Gobierno Nacional frente al parágrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley.

6.5. Quinta objeción: “Indebida descentralización por colaboración”

a. Contenido de la objeción

164. Esta objeción cuestiona la constitucionalidad el artículo 11 del proyecto de Ley. En criterio del Gobierno, vulnera la Constitución por cuanto “*omit[e] 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*”. El Gobierno, además, mencionó los artículos 26 y 103 de la Constitución Política, al afirmar que “*la Constitución permite que la Ley asigne a colegios profesionales (...) funciones públicas de inspección, vigilancia y control del ejercicio de las profesiones*”.

165. El Gobierno señala que la Constitución permite que la Ley asigne a colegios profesionales o, en términos generales, a asociaciones privadas, funciones públicas de inspección, vigilancia y control del ejercicio de las profesiones. Sin embargo, en su opinión, “*cuando el Legislador disponga la atribución de esas 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*”. Tales premisas se fundamentan en citas de la sentencia C-482 de 2002.

b. Informes de las objeciones presidenciales

166. Los informes consideran infundada esta objeción, dado que “*los argumentos del ejecutivo sobre la indebida previsión legal de una descentralización no son claros*”. Además, señalan que el artículo 11 del proyecto de Ley objetado “*establece de manera clara las funciones del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo*”. Por último, resaltan que “*constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas mediante una ley a una organización de origen privado [por lo que] en este caso, el Legislador puede otorgar las 4 funciones públicas al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo*”.

c. Concepto del Procurador General de la Nación

167. El Procurador le solicita a la Corte que se declare inhibida para conocer de fondo sobre esta objeción o, en subsidio, que se declare infundada. Esto, por cuanto esta objeción no cumple “*con los requisitos formales en lo correspondiente a la formulación de las razones o justificaciones que sustentan el cargo de violación de la Constitución, en lo que corresponde a la claridad de las mismas*”.

168. En particular, el Procurador considera que el Gobierno “*no demuestra en concreto cuáles normas de la Constitución resultan comprometidas en relación con cada una de las funciones públicas atribuidas al referido colegio, tampoco explica de qué manera o modo se produce la violación de la Carta Política. En ese sentido, solo se limita a afirmar que existe una falta de precisión regulatoria*”.

d. Intervenciones ciudadanas

169. **Arcofader, COI y Coldeportes.** Solicitan que se declare infundada esta objeción. Dado que el proyecto no prevé tasa alguna, ni versa sobre la prestación de un servicio público, “*gran parte de los señalamientos del Ejecutivo sobre la indebida previsión legal de una descentralización por colaboración, quedan sin piso, por ende la objeción de inconstitucionalidad respecto a este ítem es infundada*”. Además, “*constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas mediante Ley a una organización de origen privado. En este caso, el Legislador puede otorgar las cuatro funciones públicas al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo*”. Finalmente, advierten que “*el Ejecutivo no cumple con lo establecido en el Decreto 2067 de 1991, ya que no se plantea con claridad las razones de inconstitucionalidad*”.

e. Consideraciones de la Corte

170. En los informes sobre las objeciones gubernamentales aprobados por las plenarias de ambas cámaras, en el concepto del Procurador General de la Nación y en los escritos de intervención, se señala que esta objeción carece de claridad. Incluso, con este fundamento, el Procurador solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse al respecto. Por esta razón, corresponde a la Sala Plena, en primer lugar, responder el siguiente problema jurídico: *¿Esta objeción cumple con los estándares mínimos de argumentación que le permitan a esta Corte emitir un pronunciamiento de fondo sobre la misma?* Solo si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, la Corte evaluará de fondo el cuestionamiento de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Nacional. En caso contrario, declarará esta objeción infundada, por ineptitud formal.

171. Como se señaló en los párr. 40 a 45, la doctrina constitucional de los requisitos de los cargos de inconstitucionalidad puede ser utilizada para

determinar si las objeciones gubernamentales cumplen con la carga argumentativa necesaria y suficiente que le permita a la Corte adelantar el control de constitucionalidad a su cargo. Dentro de tales requisitos se encuentran la claridad, la especificidad y la pertinencia de la argumentación.

172. El requisito de claridad implica que el cuestionamiento de inconstitucionalidad tenga *“una coherencia argumentativa tal que le permita a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación”*¹³⁶, de modo tal que los razonamientos sean *“plenamente comprensibles”*¹³⁷. En otros términos, el cuestionamiento de inconstitucionalidad debe seguir un hilo conductor que le permita a la Corte identificar el contenido del cuestionamiento y, en particular, las razones que lo justifican¹³⁸.

173. El requisito de especificidad exige que el cuestionamiento de inconstitucionalidad se funde en razones concretas que permitan advertir la incompatibilidad del texto legal con la Constitución. En este sentido, los cuestionamientos de inconstitucionalidad no pueden basarse en *“argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan”*¹³⁹. Así las cosas, el cuestionamiento de inconstitucionalidad debe definir, de manera precisa, en qué términos la disposición acusada vulnera la Constitución.

174. El requisito de pertinencia supone que el cuestionamiento de inconstitucionalidad plantee *“la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado”*¹⁴⁰. Por lo tanto, no puede estar fundamentado solamente *“en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas”*¹⁴¹. De esta manera, el cuestionamiento de inconstitucionalidad debe identificar, como mínimo, las normas constitucionales que se consideran infringidas y exponer las razones, de naturaleza constitucional, por las cuales se presenta la incompatibilidad entre la norma legal y la Constitución Política.

175. Lejos de lo sostenido por el informe de las objeciones presidenciales, por el Procurador General de la Nación y por los intervinientes, la Sala encuentra que la objeción planteada por el Gobierno Nacional satisface el requisito de claridad. Para la Corte es claro que el Gobierno cuestiona la constitucionalidad del artículo 11 del proyecto de Ley, porque, en su concepto, (i) no determina *“los elementos mínimos que (...) deben estar definidos en la Ley que disponga la descentralización por colaboración”*, y (ii) carece de

¹³⁶ Sentencia C-647 de 2010.

¹³⁷ Id.

¹³⁸ Cfr. Sentencia C-841 de 2010.

¹³⁹ Sentencia C-177 de 2001.

¹⁴⁰ Sentencia C-621 de 2015.

¹⁴¹ Sentencia C-1052 de 2001.

“precisión (...) sobre las condiciones de ejercicio de esas funciones públicas, (...) sobre el manejo de los recursos económicos, (...) sobre la necesidad de un contrato con la administración, (...) [y] sobre el destino de los recursos obtenidos por el cobro de la tasa”. En estos términos, la argumentación desplegada por el Gobierno Nacional sigue un hilo conductor que le permite a esta Corte identificar el cuestionamiento, así como las razones que lo fundamentan.

176. No obstante, esta objeción no satisface los requisitos de pertinencia y especificidad. El reproche del Gobierno Nacional (i) no identifica la (s) norma (s) de la Constitución vulnerada (s) por el artículo objetado. Si bien menciona los artículos 26 y 103 de la Constitución Política, lo hace para que estos le permitan a la Ley asignar “a colegios profesionales (...) funciones públicas de inspección, vigilancia y control del ejercicio de las profesiones”; y (ii) no plantea razones, precisas y concretas, de naturaleza constitucional, es decir, fundadas en los contenidos normativos de la Constitución, que permitan cuestionar la compatibilidad entre la norma del proyecto de Ley y la Constitución. Por el contrario, de un lado, el Gobierno se limita a señalar que la norma demandada no determina los elementos propios de la descentralización por colaboración, pero no identifica (i) el contenido de la Constitución Política que con ello se vulnera y (ii) no aporta razones constitucionales que permitan evidenciar la incompatibilidad entre esta y la norma objetada. En otros términos, como lo señala el Procurador, el “Gobierno no demuestra en concreto cuáles normas de la Constitución resultan comprometidas con cada una de las funciones públicas atribuidas al referido colegio, tampoco explica de qué manera o modo se produce la violación de la Carta Política”. De otro lado, el Gobierno resalta la falta de “precisión en este proyecto [de Ley]”, dado que no define ciertos elementos que, en su concepto, debería definir. Sin embargo, no demuestra cuál es el problema de constitucionalidad de la supuesta falta de precisión, qué norma de la Constitución se vulnera con ello o cuáles razones concretas y de naturaleza constitucional permitirían cuestionar la compatibilidad de la Constitución y la norma objetada.

177. Ahora bien, pese a que el Gobierno cita *in extensu* la sentencia C-482 de 2002 como fundamento de su objeción, lo cierto es que los apartes citados no aportan razones de naturaleza constitucional que permitan suplir –o, al menos, aminorar– la falta de pertinencia y especificidad de la objeción. En efecto, los apartes citados de dicha sentencia dan cuenta de que “constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones a particulares a través de varios supuestos” y, posteriormente, enuncia las modalidades “utilizadas” para que ello ocurra y la forma en que el legislador “para cada caso” dispone las condiciones del ejercicio de tales funciones. Sin embargo, los apartes transcritos, como lo señala el Procurador, “no demuestran en concreto cuáles normas de la Constitución resultan comprometidas” con el artículo objetado ni, mucho menos, aportan razones, particulares y precisas, que permitan cuestionar dicha disposición a la luz de la Constitución.

178. Los reproches del Gobierno Nacional cuestionan la falta de precisión en la regulación adoptada por el Legislador y, en este sentido, podría entenderse que eventualmente pondrían de presente yerros relativos a la técnica legislativa en la redacción de la disposición objetada o la aspiración de que se hubieren definido, con mayor claridad y precisión, ciertos elementos que echa de menos la objeción. En tales términos, este cuestionamiento se funda en consideraciones subjetivas del Gobierno que, a lo sumo, constituirían razones de inconveniencia de dicha regulación.

179. Solo en gracia de discusión, la Sala Plena advierte que, desde la sentencia C-091 de 1997, la Corte ha señalado, al unísono, que, en materia de atribución de funciones públicas a particulares, *“la Constitución no impone unos límites al legislador (...) apenas establece que debe dictarse una ley, pero no traza unas pautas rígidas para la misma”*¹⁴². Es más, la Corte ha señalado que las condiciones para el cumplimiento de dichas *“funciones administrativas [por los particulares] son las que señale la ley”*¹⁴³. Incluso, en la misma sentencia citada por el Gobierno Nacional, esto es, la C-482 de 2002, la Corte señaló que *“el legislador, para cada caso, señala las condiciones de ejercicio de la función”*. Finalmente, en la sentencia C-569 de 2017, la Corte reiteró que en *“la descentralización por colaboración (...) la misma ley regula de manera cuidadosa todos los aspectos relacionados con el carácter público de la función encomendada”*. Así las cosas, a título ilustrativo, en esta materia, el legislador tiene amplia libertad de configuración y, por lo tanto, es de su exclusivo resorte la definición de los elementos que echa de menos el Gobierno en el artículo objetado.

180. Finalmente, la Corte resalta que los requisitos para la descentralización por colaboración a los que alude el Gobierno Nacional en su objeción son de orden legal. En efecto, la definición de elementos tales como las condiciones para el ejercicio de las funciones descentralizadas y la necesidad de convenios, entre otros, son todos elementos previstos en los artículos 110¹⁴⁴, 111¹⁴⁵ y

¹⁴² Sentencia C-091 de 1997.

¹⁴³ Sentencia C-233 de 2002.

¹⁴⁴ *“Artículo 110º.- Condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por particulares. Las personas naturales y jurídicas privadas podrán ejercer funciones administrativas, salvo disposición legal en contrario, bajo las siguientes condiciones: La regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función administrativa corresponderá en todo momento, dentro del marco legal a la autoridad o entidad pública titular de la función la que, en consecuencia, deberá impartir las instrucciones y directrices necesarias para su ejercicio. Sin perjuicio de los controles pertinentes por razón de la naturaleza de la actividad, la entidad pública que confiera la atribución de las funciones ejercerá directamente un control sobre el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas que deban ser observados por el particular. Por motivos de interés público o social y en cualquier tiempo, la entidad o autoridad que ha atribuido a los particulares el ejercicio de las funciones administrativas puede dar por terminada la autorización. La atribución de las funciones administrativas deberá estar precedida de acto administrativo y acompañada de convenios, si fuere el caso”*.

¹⁴⁵ *“Artículo 111º.- Requisitos y procedimientos de los actos administrativos y convenios para conferir funciones administrativas a particulares. Las entidades o autoridades administrativas podrán conferir el ejercicio de funciones administrativas a particulares, bajo las condiciones de que trata el artículo anterior, cumpliendo los requisitos y observando el procedimiento que se describe a continuación: 1. Expedición de acto administrativo, decreto ejecutivo, en el caso de ministerios o departamentos administrativos o de acto de la junta o consejo directivo, en el caso de las entidades descentralizadas, que será sometido a la aprobación*

112¹⁴⁶ de la Ley 489 de 1998, que no en la Constitución Política. En otros términos, los elementos cuya definición echa de menos el Gobierno en el artículo objetado no son de naturaleza constitucional, y, por lo tanto, su cuestionamiento no permite evidenciar la incompatibilidad entre el texto objetado y la Constitución Política.

181. Por lo anterior, dado que esta objeción no formula razones concretas que den cuenta de la incompatibilidad entre el texto objetado y la Constitución, y ni siquiera identifica los artículos de la Constitución que se consideran infringidos con la disposición objetada, el cuestionamiento de constitucionalidad del Gobierno Nacional carece de especificidad y pertinencia, por lo que no le permite a esta Corte adelantar un examen sustancial de la acusación.

182. Por lo tanto, la Corte declarará esta objeción infundada, por su ineptitud formal.

6.6. Sexta objeción: “Asignación al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo de funciones indelegables del Congreso de la República”

a. Contenido de la objeción

183. Esta objeción cuestiona la constitucionalidad de los artículos 8 (inciso 2 del párrafo), 11.2, 11.3 y 13 (último aparte), por cuanto “*están atribuyendo [al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo] funciones que son propias e indelegables del Congreso de la República*”.

184. Sobre el inciso segundo del párrafo del artículo 8, el Gobierno cuestiona, en particular, la “*asignación abierta, sin límites o parámetros, de la facultad atribuida al Colegio de trazar los parámetros para la acreditación de*

del Presidente de la República, o por delegación del mismo, de los ministros o directores de departamento administrativo, de los gobernadores y de los alcaldes, según el orden a que pertenezca la entidad u organismo, mediante el cual determine: a. Las funciones específicas que encomendará a los particulares; b. Las calidades y requisitos que deben reunir las entidades o personas privadas; c. Las condiciones del ejercicio de las funciones; d. La forma de remuneración, si fuera el caso; La duración del encargo y las garantías que deben prestar los particulares con el fin de asegurar la observancia y la aplicación de los principios que conforme a la Constitución Política y a la ley gobiernan el ejercicio de las funciones administrativas. 2. La celebración de convenio, si fuere el caso, cuyo plazo de ejecución será de cinco (5) años prorrogables y para cuya celebración la entidad o autoridad deberá: Elaborar un pliego o términos de referencia, con fundamento en el acto administrativo expedido y formular convocatoria pública para el efecto teniendo en cuenta los principios establecidos en la Ley 80 de 1993 para la contratación por parte de entidades estatales. Pactar en el convenio las cláusulas excepcionales previstas en la Ley 80 de 1993 y normas complementarias, una vez seleccionado el particular al cual se conferirá el ejercicio de las funciones administrativas.”

¹⁴⁶ “Artículo 112°.- Régimen jurídico de los actos y contratos. La celebración del convenio y el consiguiente ejercicio de funciones administrativas no modifica la naturaleza ni el régimen aplicable a la entidad o persona privada que reciba el encargo de ejercer funciones administrativas. No obstante, los actos unilaterales están sujetos en cuanto a su expedición, y requisitos externos e internos, a los procedimientos de comunicación e impugnación a las disposiciones propias de los actos administrativos. Igualmente si se celebran contratos por cuenta de las entidades privadas, los mismos se sujetarán a las normas de contratación de las entidades estatales.”

la idoneidad de los aspirantes a registro como entrenadores deportivos". Por esta razón, por el título de la objeción y por el contenido de la misma, es claro que el cuestionamiento de inconstitucionalidad no se dirige en contra de la totalidad del inciso 2 del párrafo del artículo 8, sino en contra de la expresión *"de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos"*, ubicada al final de este inciso.

185. Al respecto, manifiesta que se le *"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"*. Esta situación resulta particularmente gravosa, dado que dichos lineamientos determinarán si una persona es o no idónea para ejercer su profesión en el campo del entrenamiento deportivo. Esta norma, en criterio del Gobierno, es inconstitucional, dado que desconoce que es una competencia indelegable del Congreso de la República la relativa a fijar los requisitos mínimos para la obtención de los títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones, ocupaciones, artes y oficios. Esta premisa se fundó en citas de la sentencia C-191 de 2005.

186. Por otra parte, el Gobierno sostiene que los artículos 11.2 y 13 (último aparte) dejan *"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 numeral 2 del artículo 11 dispone que el Colegio tendrá la función de *"velar por el correcto ejercicio de la actividad, el control disciplinario y ético de la misma"*. Por su parte, en relación con el artículo 13, la objeción se dirige en contra del segundo apartado de dicho artículo, es decir, la disposición jurídica que prevé que el Gobierno Nacional *"determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento"*. En criterio del Gobierno, dichas disposiciones resultan inconstitucionales, por cuanto *"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"*. Esta aseveración se funda en citas de las sentencias C-191 de 2005 y C-385 de 2015.

187. Por último, cuestiona la constitucionalidad del artículo 11.3, el cual dispone que le corresponde al Colegio la función de *"desarrollar tareas de reglamentación, promoción, actualización y capacitación de los entrenadores deportivos"*. Según el Gobierno, *"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”. Al respecto, señala que la Corte ha sido estricta al exigir que es el Congreso el encargado de la reglamentación básica del ejercicio de las profesiones, ocupaciones, artes u oficios.

b. Informes de las objeciones presidenciales

188. Los informes consideran infundada esta objeción, en la medida en que *“el hecho de que el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo desarrolle tareas de reglamentación, promoción, actualización y capacitación de los entrenadores deportivos, no significa que esté realizando funciones indelegables del Congreso de la República, ya que es una función propia del Colegio, lo cual no desborda lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Política, ni van en contravía de los pronunciamientos de la Corte”.*

189. Frente a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 8 del proyecto de Ley, los informes resaltan que *“se puede evidenciar una posible interpretación parcial por parte del Ejecutivo ya que: (a) el COLEF no va a certificar o acreditar la idoneidad de los entrenadores deportivos con un título universitario, ya que son las instituciones de educación superior las que otorgan los títulos en el nivel de profesional universitario, tecnólogo y técnico profesional (...) (b) en el caso de los entrenadores denominados erróneamente como empíricos, se hace necesario que el COLEF otorgue una certificación de idoneidad como entrenador deportivo, con fundamento en unos lineamientos que establecerá el Colegio (...) [con lo cual] se dará estricto cumplimiento a la sentencia C-307 de 2013, ya que se deben establecer unos plazos razonables, para aquellas personas que están ejerciendo como entrenadores deportivos, sin haber obtenido un título universitario”.*

190. Dado lo anterior, los informes concluyen que *“(c) las personas que no han obtenido un título académico formal deberán realizar un proceso de formación, ya que el registro será provisional, por un periodo de 5 años, renovable por 5 años más (...) (d) el COLEF verificará la experiencia y la capacitación que ha adquirido un entrenador a través de su ejercicio y los cursos que ha realizados con el deporte federado o con instituciones educativas [o] por cuenta propia, como autodidacta de procesos de preparación deportiva”.*

c. Concepto del Procurador General de la Nación

191. El Procurador considera que esta objeción debe declararse infundada. En su opinión, *“los artículos 123 y 211 de la Constitución habilitan la delegación de funciones públicas y de funciones administrativas, respectivamente, como expresión del principio de participación (art. 2 de la CP). En los dos casos la Constitución habilitó al legislador la facultad de*

regular el régimen jurídico y las condiciones de ejercicio de funciones públicas por parte de los particulares”. Así, “como la función disciplinaria es una forma de ejercer la función administrativa, entonces la norma no contraviene la Constitución”.

192. Frente a la facultad del Colegio para expedir el certificado de idoneidad profesional prevista por el parágrafo del artículo 8 del proyecto de Ley, el Procurador considera que *“es transitoria [y se justifica en] el riesgo social que puede producir la actividad, pues esta puede generar impactos sobre la integridad física y la salud de las personas, razón por la cual es razonable que se exijan las condiciones mínimas para su ejercicio que, se insiste, no equivalen a la obtención de un título formal de cara al ejercicio de esa actividad”.*

193. En relación con el artículo 11.2 del proyecto de Ley, el Procurador señala que *“lo que se asigna en esta norma es la facultad de adelantar procedimientos administrativos de carácter disciplinario, pero de ninguna manera se delegó al Colegio de Entrenadores Deportivos la expedición de normas de carácter general que regulen el procedimiento disciplinario desde el punto de vista sustancial o procesal, pues es claro que esto le corresponde al Congreso de la República”.* No obstante, *“en caso de que el Colegio adelante un procedimiento administrativo de carácter disciplinario, debe aplicar el procedimiento y las faltas previstas por la Ley 49 de 1993, que se ocupa de regula el régimen disciplinario aplicable, en general, al deporte”.*

194. Finalmente, respecto de la función prevista por el artículo 11.3 del proyecto de Ley, esto es, *“(…) reglamentación, promoción, actualización y capacitación de los entrenadores deportivos”*, el Procurador resalta que *“esto no equivale a delegar la potestad reglamentaria del Presidente de la República, pues la facultad del Colegio no puede ser entendida como una potestad para concretar los mandatos abstractos de la Ley, sino que se limita a una labor de organización de contenidos relacionados con esta actividad, en función de actualizar los conocimientos y la capacitación de los entrenadores”.*

c. Intervenciones ciudadanas

195. **Arcofader, COI y Coldeportes.** Solicitan que se declare infundada esta objeción. Al respecto, señalan que (i) *“el hecho que el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo desarrolle tareas de reglamentación, promoción, actualización y capacitación de los entrenadores deportivos, no significa que esté realizando funciones indelegables del Congreso de la República, ya que es una función propia del Colegio, la cual no desborda lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Política”;* (ii) en lo referente al artículo 8 del proyecto de Ley, *“se puede concluir que el Ejecutivo hizo una mala interpretación del último inciso, por ende, este planteamiento resulta infundado. No es cierto que el COLEF va a certificar o acreditar la idoneidad de los entrenadores deportivos con un título universitario, ya que son las*

instituciones de educación superior las que otorgan los títulos en el nivel profesional universitario, tecnólogo y técnico profesional”; (iii) en estricto cumplimiento de la sentencia C-307 de 2013, “en el caso de los entrenadores denominados erróneamente como empíricos, se hace necesario que el COLEF, otorgue una certificación de idoneidad como entrenador deportivo, con fundamento en unos lineamientos que establecerá el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos”; (iv) a su vez, “las personas que no han obtenido un título académico formal, deberán realizar un proceso de formación, ya que el registro será provisional, por un periodo de 5 años, renovable por 5 años más”; y, finalmente, (v) el COLEF “verificará la experiencia y capacitación que ha adquirido un entrenador a través de su ejercicio y los cursos que ha realizado en el deporte federado o instituciones educativas”.

e. Consideraciones de la Corte

196. Esta objeción cuestiona las disposiciones previstas por los artículos 8 (último aparte del inciso 2 del párrafo), 11.2, y 13 (último aparte) del proyecto de Ley, dado que, en criterio del Gobierno Nacional, desconocen el principio constitucional de reserva legal. Por su parte, controvierte el artículo 11.3 por indebido otorgamiento de facultades reglamentarias al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo. Habida cuenta de que la objeción plantea problemas jurídicos diferentes en relación con cada disposición, la Corte la revisará en el siguiente orden: (i) el último aparte del inciso 2 del párrafo del artículo 8; (ii) los artículos 11.2 y 13 (último aparte) del proyecto de Ley; y, (iii) el numeral 3 del artículo 11.

e.1. Análisis de la objeción en contra del último aparte del inciso 2 del párrafo del artículo 8

197. Dada la objeción formulada por el Gobierno Nacional, le corresponde a esta Corte responder el siguiente problema jurídico: ¿El aparte “*de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos*”, previsto por el inciso 2 del párrafo del artículo 8, vulnera el principio de reserva de Ley, por cuanto habilita al Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos a fijar los requisitos para la obtención del certificado de idoneidad para el ejercicio de la actividad de entrenador deportivo? Para responder esta pregunta, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre la competencia del Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad de escoger profesión u oficio, a la luz del artículo 26 de la Constitución Política. Luego, se pronunciará, en concreto, sobre la objeción.

198. El artículo 26 de la Constitución Política prevé la libertad de escoger profesión y oficio. Este artículo prescribe lo siguiente: “*Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las*

profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”.

199. La Corte ha reconocido que una de las garantías de la libertad de escoger profesión y oficio es la reserva de Ley, lo cual implica que *“el Legislador es el órgano autorizado para reglamentar el ejercicio de este derecho”*¹⁴⁷. En particular, la Corte ha reiterado de manera uniforme que *“las exigencias y requisitos para ejercer una determinada actividad profesional o para desempeñarse en un oficio u ocupación que implique riesgo social solamente pueden ser previstas por el Legislador, jamás por las autoridades administrativas. Ni siquiera el Presidente de la República, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria puede crear o introducir requisitos que la Ley no ha contemplado”*¹⁴⁸.

200. Dicha doctrina ha sido desarrollada por esta Corte desde 1992. En la sentencia T-408 de 1992, la Corte reconoció *“la facultad conferida por el Constituyente al Legislador en el sentido de reconocer las profesiones, exigir títulos de idoneidad, contemplar para ellas una previa formación académica y calificar como de riesgo social las ocupaciones y los oficios que, aún sin requerir esa formación, demanden especiales controles o cuidados habida cuenta de sus peculiares características o del peligro que su desempeño representa”*¹⁴⁹. En el mismo sentido, en la sentencia C-606 de 1992, la Corte reconoció expresamente que *“el legislador está expresamente autorizado para intervenir en el ejercicio del derecho fundamental de escoger profesión u oficio”*.

201. En la sentencia C-177 de 1993, la Corte señaló que *“el derecho a ejercer profesión u oficio al tener el carácter de derecho fundamental se encuentra protegido por dos garantías especialmente importantes: la reserva de ley y la absoluta intangibilidad del contenido esencial. La primera significa que sólo el legislador está autorizado por la Carta política para reglamentar el ejercicio de este derecho. En consecuencia, la ley es el único instrumento legítimo para exigir a quienes pretendan ejercer determinadas actividades que requieran de capacitación técnica, académica o científica el título de idoneidad correspondiente así como el procedimiento y los requisitos básicos para obtenerlo”*.

¹⁴⁷ Sentencia C-385 de 2015. *“Ahora bien, la competencia de regulación variará dependiendo si el objeto de reglamento es una profesión o un oficio. En estos últimos, el legislador puede fijar reglas al ejercicio de una ocupación, siempre que esta exija formación académica e implique un riesgo social. Tal condición de peligro se basa en que el desarrollo de la actividad afecte a la comunidad en general, y que el riesgo sea claro así como controlable con el requisito de formación académica. En principio, el legislador tiene la obligación de señalar el riesgo social en el cuerpo de la ley, pero no de demostrarlo o probarlo con argumentación alguna más allá del debate democrático en el trámite de la norma. Aunque, ese deber no será exigible cuando el ejercicio del oficio en sí mismo incluya riesgo social”*.

¹⁴⁸ Sentencia C-1265 de 2000.

¹⁴⁹ Sentencia T-408 de 1992

202. Particularmente en relación con los títulos de idoneidad, en la sentencia C-399 de 1999, la Corte señaló que *“es el legislador, en virtud de su atribución constitucional, el único competente para establecer los títulos de idoneidad que deben acompañar en cada caso, - profesión u oficio,- el ejercicio de las tareas que exijan formación académica y los límites entre uno y otro. Así mismo, las normas respecto de las cuales las autoridades competentes deben vigilar e inspeccionar tal ejercicio, deben estar fijadas, también expresamente por la ley”*¹⁵⁰. Por supuesto, la Corte ha reconocido que *“la amplia libertad de configuración del legislador para exigir títulos de idoneidad también cuenta con límites, pues no es posible imponer condiciones exageradas, o poco razonables, que anulen los derechos a ejercer una profesión y al trabajo”*¹⁵¹. En igual sentido, en la sentencia C-964 del mismo año, la Corte resaltó que el Legislador tiene la potestad para *“exigir títulos de idoneidad, siempre y cuando las condiciones para lograr el título de idoneidad no sean exageradas o irrazonables, al punto que anulen o afecten gravemente los derechos a ejercer una profesión y al trabajo”*¹⁵². Asimismo, señaló que, ante actividades que impliquen riesgo social, *“el legislador, entonces, no sólo puede sino debe exigir títulos de idoneidad académica a quienes vayan a dedicarse al ejercicio de esas profesiones”*¹⁵³.

203. En la sentencia C-1265 de 2000, con base en el principio de reserva legal, la Corte 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 los

¹⁵⁰ En la Sentencia C-377 de 1994, la Corte explicó que: *“el título, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que éste curso unos estudios. Dicho en términos más sencillos: el título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional. // Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce”*. En este mismo sentido, en la Sentencia C- 050 de 1997 la Corte explicó que la exigencia por parte del Legislador de los títulos de idoneidad profesional *“responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares”*.

¹⁵¹ Cfr. Sentencias C-602 de 1992, C-964 de 1999 y C-191 de 2005. Sentencia C-697 de 2000. *“En suma, el artículo 26 de la Carta impone al legislador la tarea de garantizarle a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para realizar su modelo de vida o para garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades. Sin embargo, la ley puede establecer requisitos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones u oficios, siempre que quede claramente demostrado que tal reglamentación es necesaria para minimizar riesgos sociales o para proteger derechos de terceras personas”*. Sentencia C-220 de 2017. *“El legislador cuenta con una amplia potestad para exigir títulos de idoneidad. La Corte ha explicado que estos requerimientos tienen como finalidad acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad. No obstante, la libertad de configuración del legislador tiene límites en tanto no se pueden realizar exigencias innecesarias o desproporcionadas que den lugar a discriminaciones prohibidas por la Constitución. Finalmente, la jurisprudencia ha indicado que ciertos defectos de la libertad del legislador para exigir títulos de idoneidad relacionados con la mala técnica legislativa en la regulación de las profesiones u oficios, una modificación que se hace con posterioridad a una reglamentación anterior, o específica de una profesión, así exista una reglamentación general y anterior, pueden convertirse en violaciones de forma o fondo que ameriten la inconstitucionalidad de la regulación”*.

¹⁵² Cfr. Sentencia C-166 de 2015. *“Por otra parte, ha dicho que aun cuando el Legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para decidir qué requisitos de formación académica exige para el ejercicio de un determinado oficio, estos requisitos no pueden ser desproporcionados ni afectar el núcleo esencial del derecho”*.

¹⁵³ Sentencia C-087 de 1998.

evaluadores. Al respecto, la Corte advirtió que *“el Ejecutivo y las autoridades administrativas (...) no gozan de autoridad constitucional para crear requisitos, exigencias o trámites con miras al ejercicio de las profesiones, y menos para hacer lo propio respecto del desempeño de los oficios, artes y ocupaciones. Aún en el evento extraordinario de que estos impliquen riesgo social (...) solo la ley podría señalar por vía general las exigencias que serían aplicables a las personas que quisieran actuar en esos campos”*. Por esta razón, la Corte concluyó que, en este caso, *“como también resulta de una consolidada jurisprudencia, si hay una reserva a favor de la competencia del Legislador, no pueden las autoridades administrativas tomar para ellas abusivamente tales atribuciones, ni tampoco podría el propio legislador trasladar a ellas autorización o facultad para sustituirlo”*.

204. En la sentencia C-191 de 2005, la Corte revisó la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley que regula el ejercicio de la profesión de ingeniería. En esa oportunidad, la Sala Plena señaló que las autoridades administrativas tienen prohibido crear requisitos adicionales a los que fija la Ley para ejercer una profesión, o incluir así como excluir actividades que requieren un título de idoneidad o una certificación. Esto, bajo el entendido de que, a la luz del artículo 26 de la Constitución Política, le 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 (...) [así como que] en virtud del principio democrático el legislador no puede trasladar al ejecutivo decisiones que están reservadas al Congreso de la República”*. Por ello, el Legislador deberá adoptar *“parámetros claros, objetivos e inteligibles que limiten la potestad de las autoridades administrativas que regulen el ejercicio de las profesiones u oficios”*.

205. En la sentencia C-193 de 2006, tras reconocer el principio de reserva de Ley para adoptar regulaciones en relación con la libertad de escoger profesión y oficio, la Corte subrayó que la Constitución le *“confiere al Legislador la facultad de establecer los límites y restricciones que deban adoptarse para hacer compatible el ejercicio del oficio o profesión con la convivencia social”*. Dicha competencia versa, particularmente, sobre la fijación de los requisitos habilitantes para ejercer la profesión u oficio reglamentadas.

206. En las sentencias C-296 de 2012 y C-385 de 2015, la Corte reconoció que el Legislador (i) es el órgano constitucionalmente autorizado para regular el ejercicio de la libertad de escoger profesión u oficio, y que (ii) tiene tres clases de límites al regular esta materia, a saber: *competenciales, procedimentales y materiales*. Los *competenciales* consisten en *“restricciones que impiden que el legislador se desprenda de sus facultades legislativas y entregue al ejecutivo la competencia para regular un tema. Una actuación en ese sentido olvida que la Constitución asignó la reserva de ley al desarrollo de los oficios o profesiones”*¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Sentencia C-385 de 2015. Cfr. C-606 de 1992, C-791 de 2002, C-974 de 2002 y C-734 de 2003.

207. Los *procedimentales*, implican que el Congreso “(i) no puede conceder a los órganos de vigilancia y control de una profesión la facultad de crear o suprimir organismos del orden nacional, facultad que otorga la Carta al legislador y al Presidente de la República -en este último caso de conformidad con la ley o a través de facultades extraordinarias¹⁵⁵ y (ii) no puede, por su propia iniciativa, reformar los órganos encargados de controlar y vigilar a los profesionales de una misma disciplina, cuando tales órganos son de naturaleza pública y forman parte de la estructura de la administración pública, pues en estos casos se requiere iniciativa gubernamental”¹⁵⁶.

208. Los *materiales* imponen que cualquier regulación en relación con la libertad de escoger profesión y oficio debe ser proporcional y razonable. En atención a esos criterios, por ejemplo, la Corte ha fijado unos límites enunciativos¹⁵⁷: “(i) no le corresponde al legislador expedir normas disciplinarias en las que se sancionen conductas descritas de manera vaga e indeterminada; (ii) tampoco puede establecer normas que tipifiquen como faltas conductas que no guarden relación con las exigencias propias del desempeño profesional ni afecten la integridad de la profesión como tal;¹⁵⁸ (iii) no puede exigir a un profesional ser miembro de una asociación privada para desempeñarse como tal;¹⁵⁹ (iv) no puede el legislador excluir de la realización de una actividad específica, a profesionales que tienen un nivel de idoneidad, acreditado por un título profesional, expedido conforme a las normas vigentes, equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar dicha actividad¹⁶⁰; (v) tiene vedado exigir un tipo de experiencia únicamente para acceder a una certificación¹⁶¹; y (vi) el legislador cuenta con la prohibición de requerir una formación académica exclusiva que responda de manera incompleta a la actividad¹⁶²”.

209. En suma, desde 1992, la Corte ha reiterado que el legislador (i) es “el órgano autorizado para reglamentar el ejercicio de este derecho”; (ii) en particular, es el órgano competente para fijar las exigencias y los requisitos para ejercer una determinada profesión y oficio que implique riesgo social; y (iii) tiene tres clases de límites al regular este aspecto, a saber: *competenciales*,

¹⁵⁵ Sentencia C-570 de 2004. “(...) de acuerdo con la Constitución, los únicos autorizados para crear o suprimir organismos del orden nacional son el Congreso (C.P., art. 150, núm. 7) y el Presidente de la República, este último siempre de conformidad con la ley (C.P., art. 189, núm. 15), o facultado por el Congreso de la República (C.P., art. 150, núm. 10)”.

¹⁵⁶ Sentencia C-078 de 2003. “(...) el legislador no podía derogar de manera indiscriminada todas las leyes enunciadas en el artículo 78, por cuanto varias de ellas habían creado consejos profesionales, que tenían naturaleza pública, razón por la cual su abrogación general requería que la ley hubiese sido de iniciativa gubernamental, puesto que ella estaba modificando la estructura de la administración. Lo anterior no significa que la Ley 842 no pudiera derogar los apartes de las leyes comentadas que no se refirieran a los Consejos Profesionales y a sus funciones”.

¹⁵⁷ Sentencia C-191 de 2005.

¹⁵⁸ Sentencias C-373 de 2002 y C-098 de 2003.

¹⁵⁹ Sentencia C-606 de 1992.

¹⁶⁰ Sentencia C-226 de 1993.

¹⁶¹ Sentencia C-177 de 1993.

¹⁶² Sentencia C-149 de 2009.

procedimentales y materiales. Los primeros implican justamente que el Legislador no puede desprenderse de sus facultades legislativas en esta materia. Asimismo, ha reconocido que el Ejecutivo y las autoridades administrativas carecen de autoridad constitucional para crear requisitos o exigencias con miras al ejercicio de las profesiones, y, mucho menos, para el desempeño de los oficios, artes y ocupaciones.

210. En el caso *sub judice*, el inciso 2 de párrafo del artículo 8 prevé que el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines – COLEF – expedirá el certificado de idoneidad para la obtención del registro de entrenador deportivo, “*de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos*”. El Gobierno Nacional considera que dicha disposición es inconstitucional, dado que desconoce que es una competencia indelegable del Congreso de la República la relativa a fijar los requisitos mínimos para el ejercicio de profesiones, ocupaciones, artes y oficios.

211. Pues bien, de conformidad con la jurisprudencia reiterada líneas atrás, la Corte declarará fundada esta objeción frente al aparte normativo cuestionado, por cuanto vulnera el principio de reserva legal en esta materia. Para la Corte es claro que la expresión normativa objetada habilita al Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos para fijar “*los lineamientos*”, es decir, entre otras, crear los parámetros, a la luz de los cuales el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines – COLEF – expedirá el certificado de idoneidad para la obtención del registro de entrenador deportivo. En este sentido, a partir de una interpretación objetiva del texto puede concluirse que la expresión objetada permite, entre otras, que el Colegio defina los requisitos, las exigencias y los trámites necesarios para la obtención del registro del entrenador deportivo, y por lo tanto, para habilitar a los entrenadores deportivos a ejercer legalmente su actividad. Por esta razón, dicho aparte normativo desconoce la reserva legal en esta materia.

212. Tal como se señaló en los párr. 49 a 55, el párrafo del artículo 8 regula el supuesto de aquellas personas que se encuentran “*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*”. El inciso segundo de dicho párrafo prevé que estas personas deberán obtener el registro de entrenador deportivo para lo cual necesariamente deberán contar con el “*certificado de idoneidad*” que los acredite como tales. Pues bien, la Corte constata que, para la obtención de este certificado, ni el proyecto de Ley –*ni, mucho menos, el ordenamiento jurídico vigente*– prevé los requisitos, las exigencias y los trámites que les serán exigibles a las personas que aspiren al mismo. Por el contrario, al tenor de dicho artículo, el Legislador simplemente prevé que tal certificado de idoneidad se expedirá “*de conformidad con los lineamientos que expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos*”, con lo cual será este último órgano quien defina, de manera

discrecional, los parámetros para la expedición de dicho certificado, entre los cuales se encuentran los requisitos que les serán exigidos a las personas que integren dicho grupo para que puedan obtener el registro de entrenadores deportivos y, así, ejercer legalmente esta actividad.

213. Para la Corte el objeto de la habilitación normativa es particular, que no general. En efecto, no se trata de una habilitación para expedir “*lineamientos*” o para “*reglamentar*” en términos generales. Por el contrario, el artículo objetado, sin prever requisito alguno para su obtención, sujeta la expedición de la certificación de idoneidad a “*los lineamientos que expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos*”, por lo cual para la Corte es claro que habilita, de manera específica y particular, a dicho órgano para que, entre otras, fije los requisitos, sustanciales y procedimentales, para la obtención de dicha certificación.

214. Así las cosas, la expresión normativa objetada desconoce abiertamente que las exigencias y requisitos para ejercer una determinada actividad profesional o para desempeñarse en un oficio u ocupación que implique riesgo social solamente pueden ser previstas por el Legislador, pero no por otras autoridades. Es decir, dicha disposición desconoce que ni el Ejecutivo ni las autoridades administrativas tienen competencia constitucional para crear requisitos o exigencias con miras al ejercicio de las profesiones, los oficios, las artes y las ocupaciones. Para el Procurador, esta regulación se justifica en su naturaleza transitoria y fundada en el riesgo social de la actividad de entrenador deportivo. Este argumento no resulta de recibo para la Corte, dado que, en todo caso, dicha disposición (i) habilita expresamente al referido Colegio a expedir “*los lineamientos*” que, de manera concreta, servirán de parámetro para la expedición del “*certificado de idoneidad*” como entrenador deportivo y (ii) tal habilitación no está acompañada de parámetros claros, objetivos e inteligibles que limiten la competencia de dicho Colegio.

215. Solo en gracia de discusión, de entrar en vigencia el aparte objetado, nada obstaría para que, a la luz de la expresión objetada, el referido Colegio tuviera la competencia discrecional para determinar los requisitos para la obtención del certificado de idoneidad que expediría el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines – COLEF –. En este sentido, el Colegio podría decidir que solo obtendrán dicho certificado de idoneidad y serán registrados –y, por lo tanto, solo podrían ejercer legalmente la actividad de entrenador deportivo–, quienes cuenten con cierta experiencia, general o específica, o aprueben un examen de conocimientos, o cursen un determinado programa académico, etc. Pues bien, justamente son estos requisitos los que, de conformidad con la reserva de Ley para la regulación de las profesiones y oficios, debe definir el Legislador, sin que le sea posible trasladar esta competencia a otras autoridades.

216. En conclusión, el aparte objetado es inconstitucional, por cuanto desconoce los denominados límites competenciales del Legislador en relación

con la libertad de escoger profesión y oficio. En efecto, por medio de dicha disposición, (i) el Legislador se desprende de sus facultades legislativas para determinar los requisitos, las exigencias y los trámites para el ejercicio de las profesiones y oficios, en particular, de la actividad del entrenador deportivo, y (ii) le entrega dicha facultad al Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos, con lo cual se desconoce abiertamente la reserva legal en esta materia.

217. Por tales razones, esta Corte declarará fundada la objeción en contra del aparte normativo “*de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos*”, prevista por el inciso segundo del parágrafo del artículo 8. Por lo demás, de conformidad con los planteamientos formulados líneas atrás, al momento de rehacer la disposición, de conformidad con lo previsto por el artículo 167 de la Constitución, el Congreso deberá definir los requisitos, las exigencias y los trámites a la luz de los cuales el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines – COLEF – expedirá el certificado de idoneidad.

e.2. Análisis de la objeción en contra de los artículos 11.2 y 13

218. Dada la objeción formulada por el Gobierno Nacional, le corresponde a esta Corte responder el siguiente problema jurídico: ¿Los artículos 11.2 y 13 (último aparte) del proyecto de Ley vulneran el principio de reserva de Ley, en lo relacionado con la competencia del Legislador para expedir la normativa disciplinaria, sustancial y procedimental? Para responder esta pregunta, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre la reserva legal en materia disciplinaria como componente del principio de legalidad y, en particular, su alcance en las regulaciones de las profesiones y los oficios. Luego, se pronunciará, en concreto, sobre la objeción.

219. La Corte ha reconocido que el principio de legalidad tiene doble alcance, a saber: en el ejercicio del poder público (art. 6 de la CP), de un lado, y en el marco del debido proceso constitucional (art. 29 de la CP), del otro. Como presupuesto del ejercicio del poder público, el principio de legalidad supone “*que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la Ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico*”¹⁶³.

220. Como componente del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política, el principio de legalidad implica que “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Este principio conlleva, en términos básicos, que “las

¹⁶³ Sentencia C-710 de 2001.

*conductas sancionables no solo deben estar descritas en norma previa sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada*¹⁶⁴. Este contenido normativo del principio de legalidad también está previsto por los artículos 9, 10 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁶⁵, así como 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁶⁶.

221. De manera uniforme, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, como componente del debido proceso constitucional, el principio de legalidad está integrado, a su vez, por dos sub-principios: el de reserva legal y el de tipicidad¹⁶⁷. El primero implica que “*solo el legislador está*

¹⁶⁴ Sentencia C-597 de 1996.

¹⁶⁵ “*Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado. Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal. Artículo 11. 1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito*”.

¹⁶⁶ “*Artículo 14. 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores. 2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley. 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas; d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; e) A ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo; f) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo; g) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal; h) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable. 4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social. 5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. 6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido. 7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país. Artículo 15. 1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello. 2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional”.*

¹⁶⁷ Sobre su alcance en materia penal. Sentencia C-559 de 1999. “*El principio de reserva legal, implica en el Estado democrático de derecho, que él único facultado para producir normas de carácter penal es el*

*constitucionalmente autorizado para consagrar conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición”*¹⁶⁸. A la luz del segundo, “*el legislador está obligado a describir la conducta o comportamiento que se considera ilegal o ilícito, en la forma más clara y precisa posible, de modo que no quede duda alguna sobre el acto, el hecho, la omisión o la prohibición que da lugar a sanción de carácter penal o disciplinario (...) debe determinar la sanción indicando todos aquellos aspectos relativos a ella”*¹⁶⁹.

222. En estos términos, el principio de legalidad, y sus dos sub principios – *de reserva legal y de tipicidad*–, persiguen, entre otras, las siguientes finalidades: “*(i) otorga certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser competencia privativa del Legislador; (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado”*¹⁷⁰. Por lo tanto, si bien la Constitución le confiere amplia libertad de configuración al Legislador para disponer prohibiciones, sanciones y procedimientos, lo cierto es que este debe satisfacer las exigencias del principio de legalidad en aras de perseguir tales fines¹⁷¹.

223. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el principio de legalidad, la reserva legal y el principio de tipicidad “*adquieren matices dependiendo del derecho sancionador del que se trate”*¹⁷², esto es, la

legislador, pues además de ser esa su función natural en desarrollo del principio de división de poderes, en él se radica la representación popular, la cual es esencial en la elaboración de todas las leyes, pero muy especialmente en las de carácter penal”. Sentencia C-127 de 1993. “Este principio busca que las personas a quienes las normas van dirigidas, conozcan hasta dónde va la protección jurídica de sus actos. Con la tipicidad se desarrolla el principio fundamental “nullum crimen, nulla poena sine lege”, es decir, la abstracta descripción que tipifica el legislador con su correspondiente sanción, debe ser de tal claridad que permita que su destinatario conozca exactamente la conducta punitiva; en principio se debe evitar pues la indeterminación para no caer en una decisión subjetiva y arbitraria. Quiere decir lo anterior que cuando el legislador redacta un tipo penal está obligado a definir de manera precisa el acto, el hecho o la omisión que constituye el delito, y que si no lo hace propicia un atentado contra la libertad individual, pues deja al arbitrio de la autoridad que deba aplicarlo la calificación de los actos, vulnerando la libertad y la seguridad individuales consagrados como derechos fundamentales en el ordenamiento superior”

¹⁶⁸ Sentencia C-921 de 2001.

¹⁶⁹ Id.

¹⁷⁰ Sentencias C-135 de 2016 y C-031 de 2012.

¹⁷¹ Sentencia C-032 de 2017. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado que “*el legislador tiene un amplio margen de configuración para determinar las prohibiciones de carácter penal y administrativo; que igualmente ostenta márgenes amplios de acción al momento de fijar los procedimientos, tramites y actuaciones penales y administrativas, así como para establecer el régimen de las sanciones penales y administrativas, dentro de los límites de la razonabilidad y la proporcionalidad”*.

¹⁷² Sentencia C-406 de 2004. Cfr. Sentencia C-135 de 2016. “*Esta Corporación ha sostenido que el derecho administrativo sancionador se encuentran al igual que el derecho penal, sujeto al principio constitucional de legalidad que a su vez se encuentra integrado por los principios de tipicidad y reserva de ley, los cuales constituyen pilares rectores del debido proceso, junto al principio de proporcionalidad. No obstante, tales*

exigencia de su intensidad varía en atención al ámbito sancionatorio en que se aplique¹⁷³. A mayor afectación de derechos y garantías fundamentales, mayor será la exigencia en términos de principio de legalidad, reserva legal y principio de tipicidad (mayor rigurosidad, por ejemplo, en materia penal). Por el contrario, ante medidas sancionatorias, prohibitivas o restrictivas que impliquen afectaciones medias o leves de tales derechos, menor será la exigencia en relación con dichos principios (mayor flexibilidad, en términos generales, en materia contravencional o de meras prohibiciones no sancionatorias). Con base en lo anterior, así como en la existencia de “*más controles para evitar la mera liberalidad de quien impone la sanción*”¹⁷⁴, la Corte ha reconocido que, por ejemplo, en el derecho administrativo sancionador, bien disciplinario (en estricto sentido, frente a sus propios servidores) o correccional (frente a la generalidad de los asociados)¹⁷⁵, el principio de legalidad y sus dos sub principios “*adquieren matices de flexibilidad y menos rigurosidad*”¹⁷⁶, dado que “*se trata de proteger bienes jurídicos diferentes*”¹⁷⁷, con normas de diferente naturaleza¹⁷⁸ y por medio de

principios consagrados en la Carta Política adquieren matices de flexibilidad y menos rigurosidad para el caso del derecho administrativo sancionador en sus modalidades disciplinaria en sentido estricto frente a sus propios servidores, y correccional que aplica a la generalidad de los administrados”.

¹⁷³ Cfr. Sentencias C-507 de 2006, C-827 de 2001 y C-597 de 1996. “[e]ntre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial -como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal”. Cfr. Sentencia C-406 de 2004. “Debido a las particularidades de cada una de las normatividades sancionadoras, que difieren entre sí por las consecuencias derivadas en su aplicación y por los efectos sobre los asociados, el principio de legalidad consagrado en la Constitución adquiere matices dependiendo del tipo de derecho sancionador de que se trate. Es por ello, que la Corte ha considerado que el principio de legalidad es más riguroso en algunos campos, como en el derecho penal, pues en este no solo se afecta un derecho fundamental como el de la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, mientras que en otros derechos sancionadores, no solo no se afecta la libertad física sino que sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial, y por lo tanto en estos casos, se hace necesaria una mayor flexibilidad, como sucede en el derecho disciplinario o en el administrativo sancionador”.

¹⁷⁴ Sentencia C-406 de 2004. “Debido a que el derecho administrativo sancionador tiene adicionalmente más controles para evitar la mera liberalidad de quien impone la sanción, como por ejemplo las acciones contencioso-administrativas, y dado que la sanción no afecta la libertad personal de los procesados, la Corte ha aceptado que en el derecho administrativo sancionatorio, y dada la flexibilidad admitida respecto del principio de legalidad, la forma típica puede tener un carácter determinable”.

¹⁷⁵ Sentencias C-135 de 2016 y C-597 de 1996.

¹⁷⁶ Sentencias C-530 de 2003 y C-406 de 2004. Cfr. Sentencias T-45 de 1993, C-214 de 1994, C-597 de 1996 y C-160 de 1998, entre otras

¹⁷⁷ Sentencia C-135 de 2016. Cfr. Sentencia C-860 de 2006. “Debido a las finalidades propias que persigue, y a su relación con los poderes de gestión de la Administración, la jurisprudencia constitucional, ha sostenido reiteradamente que el derecho administrativo sancionador guarda importantes diferencias con otras modalidades del ejercicio del ius puniendi estatal, específicamente con el derecho penal, especialmente en lo que hace referencia a los principios de legalidad y de tipicidad, al respecto se ha sostenido que si bien los comportamientos sancionables por la Administración deben estar previamente definidos de manera suficientemente clara; el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal; por lo tanto el uso de conceptos indeterminados y de tipos en blanco en el derecho administrativo sancionador resulta más admisible que en materia penal. En esa medida el principio de legalidad consagrado en la Constitución adquiere matices dependiendo del tipo de derecho sancionador de que se trate y aunque la tipicidad hace parte del derecho al debido proceso en toda actuación administrativa, no se puede demandar en este campo el mismo grado de rigurosidad que se exige

instrumentos y modalidades disímiles¹⁷⁹. El siguiente diagrama sintetiza las anteriores consideraciones:

Principio de legalidad		
Nivel de exigencia	Ámbitos de aplicación	Deber del Legislador
Rígido	Frente a mayores afectaciones a derechos fundamentales (derecho penal)	Definir, de manera expresa, clara y precisa, la conducta delictiva y su correspondiente sanción
Flexible	Frente a afectaciones intermedias o leves a derechos fundamentales (derecho administrativo sancionatorio, en términos generales)	Definir el marco de referencia que permita determinar la infracción y la correspondiente sanción

224. Concretamente, en relación con el contenido del artículo 26 de la Constitución Política, la Corte ha reconocido que las profesiones y oficios pueden ser objeto de control y vigilancia, competencia que incluye los procedimientos disciplinarios. Además, ha precisado que, a la hora de definir las normas sustanciales y procedimentales en esta materia, se deben respetar el debido proceso y sus distintos componentes, entre ellos, el principio de legalidad y, por supuesto, el *sub-principio* de reserva de Ley¹⁸⁰.

225. En la sentencia C-012 de 2000, la Corte señaló que *“la jurisprudencia reiterada de la Corporación, en esta materia, es clara, en cuanto a que corresponde únicamente al legislador crear el cuerpo dispositivo, para la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones que constitucionalmente lo requieran. Esto significa que aspectos tales como la tipificación de las faltas, el respeto riguroso del debido proceso, la garantía del derecho de defensa, son materias que corresponde definir a la ley (...) Solo el legislador está constitucionalmente autorizado para consagrar*

en materia penal, por cuanto la naturaleza de las conductas reprimidas, los bienes jurídicos involucrados y la teleología de las facultades sancionatorias en estos casos hace posible también una flexibilización razonable de la descripción típica”.

¹⁷⁸ Sentencia C-404 de 2001. *“Dicho principio de tipicidad no tiene en el derecho disciplinario la misma connotación que presenta en el derecho penal, en donde resulta ser más riguroso. La razón de ser de esta diferencia, se encuentra en la naturaleza misma de las normas penales y las disciplinarias. En las primeras, la conducta reprimida usualmente es autónoma. En el derecho disciplinario, por el contrario, por regla general los tipos no son autónomos, sino que remiten a otras disposiciones en donde está consignada una orden o una prohibición”.*

¹⁷⁹ Sentencia C-564 de 2000. *“El derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto”.*

¹⁸⁰ Sentencia C-385 de 2015.

conductas infractoras de carácter delictivo, contravencional o correccional, establecer penas restrictivas de la libertad o sanciones de carácter administrativo o disciplinario, y fijar los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para efectos de su imposición”¹⁸¹.

226. Es decir, la Corte ha precisado que la regulación de las profesiones y oficios en materia disciplinaria “*tiene reserva de ley*”¹⁸². Para la Corte, esta reserva aplica frente a las normas sustanciales y procedimentales, habida cuenta de que, en general, la potestad sancionatoria puede afectar derechos fundamentales¹⁸³. En este sentido, en las sentencias C-340 de 2006 y C-385 de 2015, la Corte ha señalado que “*esta reserva de ley cumple su función de garantía no solamente en lo relativo a la determinación de un código de ética profesional que establezca los deberes de los profesionales vigilados para con la sociedad, para con los demás profesionales, los clientes y el público en general, sino también en la determinación de las faltas, las sanciones y los procedimientos para su imposición*”¹⁸⁴.

227. La Corte ha reiterado que la reserva legal en esta materia no significa que “*el legislador regule de forma minuciosa los distintos trámites que requiere la facultad disciplinaria para actuar*”¹⁸⁵. Según la Corte, basta que “*la ley puede establecer un marco de referencia de la conducta típica y de las consecuentes sanciones para que la autoridad administrativa reglamente el régimen*” correspondiente¹⁸⁶, así como “*fijar las garantías básicas que tiene el artículo 29 de la Constitución*”. En este sentido, en la sentencia C-135 de 2016, la Corte señaló que, en materia disciplinaria, el Legislador debe fijar, como mínimo, “*(i) los presupuestos básicos de la conducta típica que será sancionada, (ii) las remisiones normativas o los elementos determinables cuando se haya previsto un tipo en blanco, (iii) los criterios por medio de los cuales se puede precisar con claridad y exactitud la conducta, (iv) las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición y (v) los procedimientos que se adelanten para garantizar que su establecimiento se hará conforme a las exigencias mínimas del debido proceso*”. Esta doctrina fue desarrollada previamente en las sentencias C-507 de 2007 y C-818 de 2005.

228. En particular, en relación con los procedimientos disciplinarios, en la sentencia C-530 de 2000, esta Corte declaró exequibles las normas que regulaban el procedimiento disciplinario adelantado contra los contadores

¹⁸¹ Sentencia C-012 de 2000.

¹⁸² Sentencia C-340 de 2006.

¹⁸³ Sentencias C-213 de 2007 y C-307 de 2013

¹⁸⁴ Sentencia C-340 de 2006 y C-385 de 2015.

¹⁸⁵ Sentencia C-340 de 2006.

¹⁸⁶ Sentencia C-135 de 2016. En materia disciplinaria, la Corte ha señalado que el Legislador debe fijar, como mínimo, “*(i) los presupuestos básicos de la conducta típica que será sancionada, (ii) las remisiones normativas o los elementos determinables cuando se haya previsto un tipo en blanco, (iii) los criterios por medio de los cuales se puede precisar con claridad y exactitud la conducta, (iv) las sanciones y las pautas mínimas que permitan su imposición y (v) los procedimientos que se adelanten para garantizar que su establecimiento se hará conforme a las exigencias mínimas del debido proceso*”. Cfr. Sentencia C-507 de 2007 y C-818 de 2005.

públicos, porque encontró que, en ellas, el Legislador había definido los “*elementos básicos del debido proceso*”. Así, sostuvo que “*constituye suficiente garantía del derecho de defensa disciplinado y establece las formas propias para que la autoridad adelante una actuación disciplinaria ajustada a los principios constitucionales. Estos elementos, como se anotó, están señalados, tanto en el texto del artículo 28 que se examina, como en otras disposiciones de la ley 43/90. En efecto, la ley hace referencia a las normas de conducta profesional que deben observar los contadores (art. 8), precisa la autoridad pública a quien se le otorga la competencia para ejercer como autoridad disciplinaria (arts. 16, 20 y 27), tipifica las infracciones y consagra con claridad las sanciones aplicables (arts. 23, 24, 25 y 26) y, finalmente, establece un procedimiento disciplinario (art. 28), que se sujeta a las formas propias que exige el debido proceso*”.

229. Posteriormente, en las sentencias C-340 de 2006 y C-385 de 2015, la Corte señaló que para mantener la reserva legal del proceso disciplinario en materia de profesiones y oficios se requería que el Legislador definiera “*la estructura del procedimiento*”. Para esto, el Legislador debe definir, al menos, los siguientes elementos que debe tener “*el núcleo esencial del derecho al debido proceso*”, a saber: “*(i) los principios fundamentales que orientan el trámite; (ii) el procedimiento; (iii) los entes encargados de adelantar la investigación y/o juzgamiento; (iv) el régimen probatorio; (v) los sujetos procesales; (vi) los recursos; (vii) los términos; (viii) los trámites que garanticen la imparcialidad de los órganos encargados de decidir; y (ix) las notificaciones de las decisiones, así como de la apertura del procedimiento*”. De esta manera, según aclaró la Corte, se satisface el requisito de reserva legal en esta materia.

230. Con base en los anteriores planteamientos, esta Corte declarará infundada la objeción formulada en contra del numeral 2 del artículo 11 del proyecto de Ley que prevé como una de las funciones públicas asignadas al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo la consistente en “*velar por el correcto ejercicio de la actividad, el control disciplinario y ético de la misma*”. Esto, por cuanto, a juicio de la Corte, dicha disposición no vulnera la reserva legal en relación con el régimen disciplinario de las profesiones y oficios.

231. Esta Corte advierte que, lejos de lo sostenido por el Gobierno Nacional, el numeral 2 del artículo 11 (i) no habilita al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo a expedir normas disciplinarias sustantivas o procedimentales, sino que, (ii) simplemente consiste en una atribución meramente administrativa, fundada en las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones, según lo dispone el artículo 26 de la Constitución Política. En otros términos, en numeral objetado no le otorga al referido Colegio la función expedir o crear normas, sino simplemente una específica función administrativa de “*velar*” fundada en las funciones generales de inspección y vigilancia de las profesiones.

232. Al respecto, la Corte resalta que el verbo rector de dicha función, “*velar*”, no implica, *per se*, como lo asume el Gobierno Nacional, “*fijar o expedir normas disciplinarias*”. Por el contrario, la función de velar por el correcto ejercicio de la actividad, y por el control disciplinario y ético de la misma, supone la materialización de las funciones de “*inspección*” y “*vigilancia*” del ejercicio de las profesiones expresamente prevista en el artículo 26 de la Constitución Política. En efecto, con la atribución de esta función, el Colegio deberá vigilar la actividad del entrenador deportivo con miras a propender por su correcto ejercicio, así como a su control disciplinario y ético. En estos términos, para la Corte es claro, que tal como lo advierte el Procurador General de la Nación, el numeral 2 del artículo 11 “*no delegó al Colegio de Entrenadores Deportivos la expedición de normas de carácter general que regulen el procedimiento disciplinario desde el punto de vista sustancial o procesal*” y, por lo tanto, no vulnera la reserva legal.

233. Salta a la vista que, lejos de inconstitucional, dicha función resulta por completo acorde a la naturaleza y a los fines de los colegios profesionales, prevista por el artículo 26 de la Constitución. En este sentido, la Corte ha reconocido que “*no es extraño, entonces, que tales asociaciones vigilen de cerca la conducta que sus miembros observan en el ejercicio profesional, su rendimiento, la calidad de sus servicios y su creciente capacitación, así como las sanas prácticas de competencia, pues de lo que se trata es de brindar garantías a la sociedad y fortaleza al desarrollo de la profesión*”¹⁸⁷.

234. En consecuencia, esta Corte considera infundada esta objeción en contra del numeral 2 del artículo 11 del proyecto de Ley.

235. Por el contrario, a juicio de esta Corte, el aparte objetado del artículo 13 del proyecto de Ley sí vulnera la reserva legal en esta materia y, por lo tanto, se declarará fundada la objeción formulada por el Gobierno Nacional. Este artículo prevé que la función de reglamentación del Gobierno Nacional en relación con la implementación y aplicación de este proyecto de Ley. Además, dispone que el Gobierno “*determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento*”.

236. En tales términos, resulta evidente que el último aparte de dicho artículo le confiere la atribución al Gobierno Nacional para que, con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, determine el proceso disciplinario, su estructura y funcionamiento. En otros términos, este artículo le confirió la potestad al Gobierno para que regule las normas sustanciales y procedimentales del denominado proceso deontológico y bioético disciplinario, con lo cual desconoció la reserva legal en esta materia. En efecto, tal como se señaló líneas atrás, dicho artículo desconoce,

¹⁸⁷ Sentencias C-492 de 1996 y C-399 de 1999.

abiertamente, que es al Legislador a quien le corresponde crear “*el cuerpo dispositivo, para la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones que constitucionalmente lo requieran*”, es decir, definir las faltas, las sanciones y las garantías básicas del debido proceso en el procedimiento.

237. La competencia de creación normativa prevista por el aparte objetado del artículo 13 es general y amplia, de un lado, y carece de la definición de los elementos básicos del debido proceso, del otro. Primero, la atribución de dicha competencia es general y amplia, en la medida en que el aparte objetado prevé que el Gobierno definirá el proceso deontológico y bioético disciplinario, “*su estructura y funcionamiento*”; es decir, que el Gobierno tiene amplia libertad para definir todos los aspectos de dicho procedimiento. Segundo, dicha atribución carece de la definición de los aspectos básicos del debido proceso en esta materia. En efecto, el Legislador no definió las faltas, las sanciones, las autoridades que ejercerán la competencia disciplinaria y ante las cuales se adelantará dicho procedimiento, ni las garantías procesales básicas.

238. Sobre este último aspecto, el aparte normativo objetado desconoce que la reserva legal del proceso disciplinario en materia de profesiones y oficios implica justamente que el Legislador defina “*la estructura del procedimiento*” disciplinario. Por el contrario, el aparte objetado justamente le confiere al Gobierno Nacional la regulación y determinación de este aspecto, sin fijar los parámetros mínimos que guiarían su tarea de regulación, es decir, “*el marco de referencia*”, sustancial y procedimental, para la determinación de dicho procedimiento.

239. Para la Corte es claro que la atribución de la competencia para regular y determinar el procedimiento deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento, resulta inconstitucional, por cuanto el Legislador no definió dicho procedimiento, ni siquiera en los elementos relativos al “*el núcleo esencial del derecho al debido proceso*”. En efecto, el Legislador omitió por completo definir (i) los principios fundamentales que orientan el trámite; (ii) el procedimiento; (iii) los entes encargados de adelantar la investigación y/o juzgamiento; (iv) el régimen probatorio; (v) los sujetos procesales; (vi) los recursos; (vii) los términos; (viii) los trámites que garanticen la imparcialidad de los órganos encargados de decidir; y (ix) las notificaciones de las decisiones, así como de la apertura del procedimiento. Con la habilitación general prevista en la expresión normativa objetada, todos estos aspectos serían definidos de manera discrecional por el Gobierno Nacional, con lo cual se desconoce la reserva legal en esta materia.

240. Con base en lo anterior, la Corte declarará fundada la objeción en contra del aparte normativo “*de igual manera, determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento*”, previsto por el artículo 13 del proyecto de Ley.

e.3. Análisis de la objeción en contra del numeral 3 del artículo 11

241. Como se indicó, la norma objetada en este punto precisa que el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo –CCED– tendrá, entre otras, la *función pública* de “desarrollar tareas de **reglamentación** (...) de los entrenadores deportivos”.

242. Inicialmente, para la Sala Plena es necesario aclarar que esta norma no puede entenderse como una habilitación al Colegio de Entrenamiento para que regule su funcionamiento, estructura y/o reglamento internos, por el contrario, es evidente que la misma otorga a tal institución poder de reglamentación. Lo anterior porque (i) el mismo precepto normativo estipula que la facultad de reglamentación se otorga por la ley en desarrollo de una función pública, debido a las labores de dirección, organización y control de la actividad del entrenador deportivo, que ejercerá esta institución respecto de terceros¹⁸⁸; y (ii) en tanto es evidente que una organización como el Colegio de Entrenamiento no requiere de una habilitación legal para desarrollar su reglamento y/o funcionamiento interno, debido a su naturaleza y origen de **carácter privado**, puesto que todos los particulares conservan su derechos a organizar internamente su trabajo. Por ello, el sentido útil de la norma es el dirigido a establecer que tales “tareas”, hacen referencia a la posibilidad de que este órgano emita una reglamentación respecto de las disposiciones complementarias para la ejecución y cumplimiento de la ley, en relación con la actividad del entrenador deportivo.

243. Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno Nacional presentó contra esta norma objeción por inconstitucionalidad, en tanto hubo una “*asignación al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo de funciones indelegables del Congreso de la República*”¹⁸⁹. De manera específica, explicó que la asignación reglamentaria en términos generales y abstractos, es inconstitucional, y que el Congreso “*está sujeto a limitaciones competenciales, restricciones que impiden que el legislador se desprenda de sus facultades legislativas...*”.

244. Así, dada la objeción formulada por el Gobierno Nacional, le corresponde a esta Corte responder al siguiente problema jurídico: ¿La función pública de “desarrollar tareas de reglamentación” que se otorgó al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, a través del artículo 11 numeral 3 del proyecto de ley estudiado, vulnera los límites del Congreso, en lo relacionado a su poder de asignar facultades de reglamentación? Para responder, la Corte reiterará los límites a la competencia del Congreso para conferir potestades de reglamentación, y hará especial referencia a si tal facultad puede ser entregada a particulares en ejercicio de funciones públicas.

¹⁸⁸ Enunciado inicial artículo 11.

¹⁸⁹ Folio 356, cuaderno 2.

245. Como se indicó en el análisis sobre las objeciones gubernamentales respecto de los artículos 8 (párr. 2), 11 (núm. 2) y 13, existen ciertos aspectos de la libertad de escoger profesión u oficio que deben ser regulados a través de ley en sentido material (v. gr. *títulos de idoneidad y régimen sancionatorio*), en virtud del respeto al principio de reserva de ley. Sin embargo, el mismo artículo 26 de la Constitución habilita al Congreso para asignar “*funciones públicas*” a los colegios de profesionales¹⁹⁰.

246. Esa asignación de competencias otorgada por el Legislador a los colegios de profesionales se da porque en Colombia se permite el ejercicio, temporal o permanente, de algunas funciones públicas por parte de particulares¹⁹¹, entre otras, a través de la figura de descentralización por colaboración¹⁹². Esta Corporación, en sentencia C-224 de 1994¹⁹³, explicó que “*tales colegios profesionales configuran lo que se ha denominado la descentralización por colaboración a la administración pública, ya que estas entidades ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros. Son entonces un cauce orgánico para la participación de los profesionales en las funciones públicas de carácter representativo y otras tareas de interés general.*”

247. Ahora bien, esa asignación **tiene ciertos límites**, ya que no todo tipo de funciones públicas pueden ser atribuidas a los particulares. En efecto, por ejemplo, la sentencia C-037 de 2003¹⁹⁴ indicó “*que la Constitución y en determinados casos la ley establecen límites que impiden la atribución a los particulares de funciones (i) de contenido político o gubernamental, (ii) de contenido materialmente legislativo o jurisdiccional que ocasionalmente ejercen las autoridades administrativas, (iii) “exclusivas” de las autoridades administrativas como las funciones que ejerce la Fuerza Pública, (iv) de aquellas que nunca han estado en cabeza de las autoridades administrativas y que por tanto requieren de norma constitucional o legal expresa y directa para ser atribuidas como el caso de determinadas funciones atribuidas a los notarios y a las Cámaras de Comercio (v) o que vacíen de contenido la competencia de la autoridad que las otorga.*”

¹⁹⁰ Sentencia C-470 de 2006: “*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. Ellas son entonces una manifestación específica de la libertad de asociación.*”

¹⁹¹ Así lo contemplan, entre otras normas, los artículos 2, 116, 123, 131, 221 (1° del Acto Legislativo No. 2 de 1995), 246, 267, 277-9, 318, 340 (Cfr. Sala Plena. Sentencia C-015 del 23 de enero de 1996) y 365 de la Constitución, que autorizan el ejercicio de funciones públicas por personas particulares, en ciertas situaciones y previos determinados requisitos que la propia Carta o las leyes establecen, o que les permiten participar en **actividades de gestión** de esa misma índole. Cfr. C-286 de 1996, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁹² Cfr. Sentencia C-909 de 2007 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) que indicó: “*En la descentralización por colaboración un determinado tipo de entidad privada, nacida de la libre iniciativa de los particulares, y que inicialmente se constituye para cumplir propósitos que sólo interesan a éstos, en razón del conocimiento y la experiencia por ella acumulados, es investida por ley de determinadas funciones públicas, bajo la consideración de que su cumplimiento resulta más eficiente en cabeza suya que en cabeza de una entidad estatal*”.

¹⁹³ M. P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁹⁴ M. P. Álvaro Tafur Galvis, que reitera la sentencia C-866 de 1999.

248. Así mismo, esta Corporación ha sido enfática en indicar que en virtud de lo dispuesto en los artículos 26 y 103 de la Carta de 1991, la Ley puede delegar en personas jurídicas de carácter privado, como los colegios de profesionales, **algunas atribuciones** que de ordinario corresponden a la administración pública, siempre y cuando la entrega de tales tareas no vacíe la competencia de la misma administración¹⁹⁵. Igualmente, ha precisado que “*no todas las funciones administrativas asignadas por la Constitución la Rama Ejecutiva pueden ser transferidas a los particulares, pues de la Carta se deduce una serie más de limitaciones.*”¹⁹⁶ En suma, “*es dable sostener que los particulares pueden ejercer funciones públicas, precisas y delimitadas, previa la expedición del acto administrativo y convenio correspondiente, sujetas a los controles y restricciones establecidas en la Constitución y en la ley, sin que por ello la entidad pública titular de la prestación pueda sustraerse del cumplimiento de la obligación que le es propia*”¹⁹⁷.

249. Recapitulando, el artículo 11 numeral 3 del proyecto de ley objetado, entregó al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, entre otras, la función pública de “*reglamentar la actividad del entrenador deportivo*”, sin embargo, como lo indicó el Gobierno Nacional esa es una función que el Congreso de la República no podía asignar (*descentralizar*) en un particular, pues con ello vació de competencia la función reglamentaria que está en cabeza de ciertas **autoridades públicas**, por oposición a los particulares.

250. En efecto, por regla general y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución, es claro que el ejercicio de la “*potestad reglamentaria*” o “*poder reglamentario*” corresponde, en principio, al Presidente de la República¹⁹⁸, que es quien tienen la competencia atribuida por la Carta para reglamentar directamente la ley, cuando ello sea una condición necesaria para su ejecución y cumplimiento. Así mismo, según la jurisprudencia constitucional, tal facultad tiene carácter inalienable, intransferible e inagotable¹⁹⁹ y la misma “*se amplía o restringe en la medida*

¹⁹⁵ “... encuentra la Corte que la atribución de funciones administrativas tiene otro límite: la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga. En efecto, la atribución conferida al particular no puede llegar al extremo de que éste reemplace totalmente a la autoridad pública en el ejercicio de las funciones que le son propias. Si, en los términos del artículo 2° de la Constitución, las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, el despojo absoluto de la materia de su competencia redundaría en la falta de causa final que justificara su investidura, con lo cual ella –la investidura– perdería sustento jurídico.” Cfr. C-866 de 1999

¹⁹⁶ C-866 de 1999, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁹⁷ C-1085 de 2008. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁹⁸ Ver sentencia C-372 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla: “Desde sus primeros pronunciamientos esta corporación ha identificado la “potestad reglamentaria” o “poder reglamentario”, como competencia propia constitucionalmente otorgada al Jefe del Ejecutivo en su condición de autoridad administrativa, que lo habilita para dictar normas necesariamente orientadas a la correcta ejecución de la ley, atribución que, por consiguiente, no requiere de disposición expresa que la conceda”.

¹⁹⁹ El Legislador puede imponerle un término al Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, lo cual “no impide que el Presidente expida la reglamentación antes del término previsto, ni lo inhabilita para el ejercicio de la potestad reglamentaria vencido ese plazo. Tampoco implica que expedida una reglamentación dentro del plazo fijado por el legislador el Presidente pierda competencia para expedir nuevos reglamentos o para modificar, adicionar o derogar sus propios reglamentos. La única consecuencia normativa del término establecido por el legislador es la de imponerle al Presidente de la República el deber de reglamentar la ley dentro de dicho plazo”. Cfr. C-805

en que el Congreso utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos”²⁰⁰; en especial su facultad de configuración normativa.

251. Ahora bien, también es claro que a través de una línea jurisprudencial pacífica y reiterada²⁰¹, esta Corte ha entendido que el poder de reglamentación no es exclusivo del Presidente de la República, pues otras autoridades administrativas que hagan o no parte del Gobierno en sentido estricto, pueden ejercer tareas de reglamentación *“siempre y cuando se trate de una potestad residual y subordinada, pues de esa manera se armoniza el sistema de fuentes consagrado en la Constitución Política y la responsabilidad del gobierno... de contar con organismos especializados que desarrollen de manera específica la intervención en temas complejos.”*²⁰²

252. Así mismo, esta Corte a través de la sentencia C-170 de 2001²⁰³ explicó que *“la propia Carta ha extendido esa potestad reglamentaria a **autoridades y organismos administrativos** diferentes al ejecutivo...”* Del mismo modo, en la sentencia C-571 de 2003, la Corte sostuvo que la potestad reglamentaria del Presidente *“no es exclusiva, ya que puede ser ejercida también por otros **funcionarios del Estado** a quienes la ley la atribuya en forma expresa y determinada en relación con materias de orden técnico”*.

253. Para la asignación de la facultad reglamentaria a otras entidades distintas del Presidente de la República y del Gobierno Nacional, esta Corte ha señalado ciertos requisitos o condiciones, pues entiende que la reglamentación de las leyes es una atribución propia del Ejecutivo. Lo anterior, pues como lo señaló la sentencia C-290 de 1997²⁰⁴, *“cuando la Constitución asigna el conocimiento de una determinada materia a uno de los órganos estatales, **no puede hacerse uso de figura alguna para trasladar esa función a otro organismo.** Todo intento por mudar esa competencia entre unos y otros, es contraria al orden constitucional”*.

254. Bajo tal premisa, las sentencias C-170 de 2001 y C-810 de 2014, explicaron que es posible conferir potestades reglamentarias a órganos que no conforman el Gobierno, siempre y cuando: *“(i) la materia a ser reglamentada no tenga reserva de ley, pues el Legislador no puede desprenderse de esas atribuciones; (ii) que los reglamentos expedidos por la entidad se sujeten a lo que disponga la ley cuadro respectiva y sus correspondientes decretos reglamentarios; (iii) que quede claro que el legislador y el Gobierno conservan sus atribuciones, que pueden ejercer en todo momento, sin que la existencia de la función reglamentaria residual de la entidad restrinja sus posibilidades de acción; y (iv), **que como consecuencia de todo lo anterior, se***

de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁰⁰ C-372 de 2009 M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

²⁰¹ Cfr. Entre otras C-397 de 1995, C-350 de 1997, C-170 de 2001, C-571 de 2003, C-810 de 2014, entre otras.

²⁰² C-397 de 1995 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

²⁰³ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁰⁴ M. P. Jorge Arango Mejía

entienda que la entidad es dependiente del gobierno, ya que, aunque no hace parte del Gobierno en el sentido restringido del término, desarrolla atribuciones presidenciales enmarcadas dentro de la preceptiva fundamental”.

255. Como se desprende de lo dicho en precedencia, para esta Corte ha sido claro que otras autoridades públicas pueden ejercer potestad reglamentaria; sin embargo, es evidente que esa función **no puede ser atribuida a particulares**, pues ello vaciaría por completo la atribución constitucional de reglamentación otorgada al Ejecutivo. En efecto, como se indicó *ut supra* existen ciertas funciones públicas que no pueden ser desconcentradas en particulares, como la de reglamentación, lo anterior, pues como lo precisó la sentencia C-470 de 2006²⁰⁵, “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...**”

256. De lo expuesto se desprende que ha sido pacífica y constante la jurisprudencia de esta Corte al señalar que uno de los límites para la atribución de funciones administrativas a los particulares es la “*imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga*”, por ello, si la Constitución atribuye al Presidente o a las **autoridades públicas** el ejercicio de la función de reglamentación cuando el Congreso no ha agotado la materia regulatoria, no le es dable al Legislador asignar dicha facultad a un particular porque: (i) entrega una función de la cual no es el titular (*reglamentación*) y, con ello, desconoce la estructura constitucional al respecto, y (ii) con esta acción vacía de competencia a las autoridades públicas que son las encargadas de emitir regulaciones de orden público, vinculantes y que integran el sistema de fuentes (*autoridades públicas*).

257. Así, la potestad reglamentaria en el caso de la norma atacada le corresponde, en principio, al Presidente de la República o a las autoridades administrativas que hagan parte del Gobierno Nacional, tal y como el mismo proyecto de ley lo reconoce en su artículo 13²⁰⁶, en el cual se establece que el Gobierno Nacional podrá reglamentar los aspectos que resulten necesarios para la adecuada aplicación de la presente ley. Lo anterior, ya que como se deriva de la jurisprudencia constitucional, si bien la potestad reglamentaria no es exclusiva del Presidente de la República, sí es una función pública que no puede ser atribuida a particulares porque con ello se vacía la competencia reglamentaria de las autoridades administrativas.

²⁰⁵ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁰⁶ Artículo 13. Reglamentación. **El Gobierno nacional podrá reglamentar** los aspectos que resulten necesarios para la adecuada aplicación de la presente ley.

258. Por tal motivo, el Legislador no podía atribuirla a un organismo de carácter privado como el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, pues si bien este ente puede cumplir funciones públicas, el mismo está supeditado a los mandatos de la ley y a los reglamentos del ejecutivo, para desempeñar las funciones especializadas que le fueron encomendadas a través de la descentralización por colaboración. Si el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo emitiera la regulación para el ejercicio de la actividad de los entrenadores deportivos, los demás particulares quedarían sujetos a una *regulación oficial*, contenida en un acto general, abstracto y vinculante, desarrollado por otro particular, lo cual ahonda el desprendimiento de competencias de las autoridades públicas, al respecto de una profesión y/u oficio.

259. Por lo dicho la Corte declarará inexecutable la expresión “*reglamentación*” del numeral 3 del artículo 11 del proyecto de ley estudiado.

6.7. Séptima objeción: “*Desconocimiento del principio de legalidad, por indebida formulación de las prohibiciones de las personas*”

a. Contenido de la objeción

260. Esta objeción cuestiona la constitucionalidad de los artículos 6 (en particular sus numerales 1, 2 y 3) y 10 del proyecto de Ley, dado que desconocen el artículo 6 de la Constitución Política, en particular “*los requisitos de precisión exigidos por el principio constitucional de legalidad*”.

261. Dado que el artículo 6.1 del proyecto de Ley proscribía al entrenador deportivo “*omitir o retardar el cumplimiento de las actividades del entrenador deportivo*”, el Gobierno señala que “*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?*” Al respecto, asevera que “*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*”.

262. El artículo 6.2 prohíbe “*solicitar o aceptar prebendas o beneficios indebidos para realizar sus actividades*”. Al respecto, el Gobierno señala que “*no se determina qué es lo 'indebido' para efectos de esta prohibición, dando así un margen interpretativo excesivo y por lo mismo inconstitucional*”.

263. El artículo 6.3 proscribía “*realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional*”. El Gobierno considera que esta disposición es inconstitucional, porque no define “*en qué consiste dicha buena práctica, ni a que lineamientos profesionales 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”.

264. Finalmente, el Gobierno cuestiona el artículo 10 del proyecto de Ley. En su opinión, es inconstitucional habida cuenta de que (i) *“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”*; (ii) *“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”*; (iii) *“no están definidas cuáles son las causales ni el procedimiento para la suspensión de la tarjeta o el registro de entrenadores deportivos”*; y (iv) *“no es claro cuáles son las autoridades correspondientes a las que se está aludiendo”*.

b. Informes de las objeciones presidenciales

265. Los informes consideran infundada esta objeción. Señalan que *“con el presente proyecto de Ley no se formularon prohibiciones a las personas, con desconocimiento del principio de legalidad”*. Resaltan que *“en materia disciplinaria existen dos normas que establecen claramente que el entrenador deportivo es un sujeto procesal (...) la ley 49 de 1993 y la Ley 845 de 2003”*. Estas dos normativas *“establecen las sanciones a los entrenadores deportivos; así como también, las formalidades del proceso disciplinario conforme a la Constitución Política”*.

266. Respecto de las *“múltiples prohibiciones”*, los informes destacaron que *“(a) las prohibiciones no son tipos disciplinarios (...) son 4, una de las cuales hace referencia a las demás prohibiciones consagradas en el Código Mundial Antidopaje de la Agencia Mundial Antidopaje WADA, asunto que ha sido desarrollado y hace parte del contenido de la Ley 845 de 2003, (b) el 'omitir o retardar el cumplimiento de las actividades del entrenador deportivo' así como también 'solicitar o aceptar prebendas o beneficios indebidos para realizar sus actividades' son prohibiciones claramente definidas en el proyecto de Ley, a las cuales no se les puede dar el carácter de indeterminadas (...) (c) el 'realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional' tampoco puede calificarse como una prohibición indeterminada o indefinida, ya que solo basta con leer el contenido del artículo 5 del mencionado proyecto de Ley para concluir el rol de un entrenador deportivo, el cual se deriva de su práctica profesional”*.

c. Concepto del Procurador General de la Nación

267. El Procurador solicita que se declare (i) fundada la objeción formulada en contra del numeral 1 del artículo 6 del proyecto de Ley, por vulneración del

principio de legalidad “*por indeterminación de la conducta o de los criterios mínimos para determinar posteriormente sus elementos básicos*”; (ii) infunda la objeción formulada en contra de los numerales 2 y 3 del artículo 6; y, finalmente, (iii) infundada la objeción respecto del artículo 10 del proyecto de Ley.

268. Primero, en relación con el numeral 1 del artículo 6, el Procurador señala que “*no tiene relación directa con las actividades enumeradas en el artículo 5, toda vez que estas están catalogadas como actividades propias del ejercicio de Entrenador (a) Deportivo (a), según su nivel de formación, y por tanto no podrían considerarse como conductas que al omitirse o retardarse en su cumplimiento, generen algún tipo de infracción por considerarse prohibidas. Adicionalmente, la norma tampoco contempla los criterios para determinar con posterioridad, por parte de la autoridad sancionatoria, los elementos básicos de la conducta proscrita*”.

269. Segundo, en relación con los numerales 2 y 3 del mismo artículo, el Procurador advierte que “*estas deben ser interpretadas de manera sistemática y armónica para su determinación, con las infracciones establecidas en los artículos 11, 13 y 14 de la Ley 49 de 1993 (...) y las modificaciones introducidas por la Ley 845 de 2003 (...) las cuales se calificarán conforme al artículo 10 de la Ley 49 de 1993, en atención a su naturaleza y efectos, a las modalidades y circunstancias del hecho, a los motivos determinantes y a los antecedentes personales del infractor*”. Con base en dicha interpretación sistemática, en su criterio, la objeción planteada por el Gobierno deviene infundada.

270. Tercero, en relación con el artículo 10 del proyecto de Ley, para el Procurador es claro que el “*ejercicio ilegal de la actividad*” consiste en que “*la persona realice actividades propias del Entrenador (a) Deportivo (a) sin cumplir los requisitos previstos en los artículos 7 y 8 del proyecto de Ley, esto es, estar inscrito en el registro de entrenadores deportivos, lo cual se acredita con la presentación de la tarjeta o documento que para ello se expida*”. En lo relativo a las sanciones, “*la norma sub examine remite a las disposiciones propias del ámbito penal, disciplinario o administrativo establecidas para las infracciones que puedan cometerse y deriven en ese tipo de responsabilidades*”.

271. Por último, en lo concerniente al procedimiento, el Procurador estima que “*puede acudirse extensiva o análogamente al artículo 25 y siguientes de la Ley 49 de 1993, que regulan las condiciones de los procedimientos disciplinarios propios del deporte*”. Por último, el Procurador señala que “*la autoridad encargada de velar por el correcto ejercicio de la actividad, el control disciplinario y ético de la misma, corresponde al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 11 del proyecto de Ley*”.

c. Intervenciones ciudadanas

272. **Arcofader, COI y Coldeportes.** Solicitan que se declare infundada esta objeción. Su solicitud se funda en las siguientes razones: (i) el Gobierno Nacional “*hace un ligero planteamiento sin tener en cuenta un solo referente constitucional sobre esta materia*”; (ii) “*en materia disciplinaria existen dos normas que establecen claramente que el entrenador deportivo es un sujeto procesal; para estos efectos, se hace referencia a la Ley 49 de 1993 y a la Ley 845 de 2003*”; (iii) las “*múltiples prohibiciones*” son 4, “[de las cuales] *una hace referencia a las prohibiciones consagradas en el Código Mundial Antidopaje de la Agencia Mundial Antidopaje WADA (World Antidoping Agency), asunto que ha sido desarrollado en la Ley 845 de 2003*”; (iv) el “*omitir o retardar el cumplimiento de las actividades del entrenador deportivo*”, así como “*solicitar o aceptar prebendas o beneficios indebidos para realizar sus actividades*”, son prohibiciones claramente definidas en el proyecto de Ley, “*a las cuales no se les puede dar el carácter de indeterminadas*”; y (v) el “*realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional*” tampoco puede “*calificarse como una prohibición indeterminada o indefinida, ya que solo basta con leer el contenido del artículo 5 del mencionado proyecto de Ley, para concluir el rol de un entrenador deportivo*”.

e. Consideraciones de la Corte

273. El Gobierno Nacional cuestiona la constitucionalidad de los artículos 6 (en particular, de sus numerales 1, 2 y 3) y 10 del proyecto de Ley *sub examine*. En su criterio, estas disposiciones desconocen el principio de legalidad, dada la imprecisión de algunas de sus expresiones. Por esta razón, para efectos de responder los problemas jurídicos relacionados con cada disposición –*los cuales se formularán líneas adelante*–, la Corte, en primer lugar, reiterará su jurisprudencia sobre el principio de tipicidad, como componente del principio de legalidad.

274. Tal como se señaló en los párr. 221 a 229, la Corte ha señalado que, en el derecho administrativo sancionador, la flexibilidad del principio de legalidad y sus dos *sub-principios*, a saber, reserva legal y tipicidad, implica que “*la ley puede establecer un marco de referencia de la conducta típica y de las consecuentes sanciones para que la autoridad administrativa reglamente el régimen*” correspondiente. Desde esta perspectiva, la Corte ha resaltado que el derecho administrativo sancionador “*suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular*”. Es decir, “*el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo*

para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas”²⁰⁷.

275. La Corte ha concluido que, en derecho administrativo sancionador, se satisface el principio de legalidad –y en particular, el subprincipio de tipicidad–, siempre que el Legislador defina “(i) los elementos básicos de las conducta típicas que serán sancionadas; (ii) las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta, y (iii) la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad”²⁰⁸.

276. En la misma línea, la Corte ha reiterado que se satisface el sub principio de tipicidad en el campo del derecho administrativo sancionador cuando concurren los siguientes elementos: (i) “que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas”²⁰⁹; (ii) “que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley”²¹⁰; (iii) “que exista correlación entre la conducta y la sanción”²¹¹; (iv) “el procedimiento sancionador”²¹² y (v) que se definan “los entes encargados de imponer” la sanción.

277. A su vez, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que en el derecho administrativo sancionador, disciplinario o correccional, “es admisible el uso de conceptos jurídicos indeterminados y de tipos en blanco, siempre y cuando sean determinables de forma razonable con el fin de que sea posible definir su alcance en virtud de remisiones normativas a otras leyes o a los reglamentos, o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos o sancionados”²¹³.

278. En este sentido, la Corte ha señalado que “puede admitirse entonces, que para efectos de la concreción de los conceptos indeterminados, se acuda a las reglas que cada profesión tiene para su buen hacer o *lex artis*, en su esencia cambiante por la propia naturaleza renovadora de ciertas profesiones, que surge de experiencias y costumbres, y que marcan un especial modo de actuar y entender las reglas respectivas y propias de cada

²⁰⁷ Sentencia C-242 de 2010.

²⁰⁸ Sentencias C-242 de 2010, C-406 de 2004, C- 343 de 2006 y C-1011 de 2008.

²⁰⁹ Sentencia C-406 de 2004.

²¹⁰ Id.

²¹¹ Id. Cfr. Sentencia C-507 de 2006. “Esta Corporación ha reconocido que no es contrario al principio de legalidad que los reglamentos internos de ciertas entidades del Estado establezcan su propio régimen disciplinario, con la indispensable condición que la Ley expresamente así lo autorice y, además, fije como mínimo (i) los elementos básicos de la conducta sancionada, (ii) los criterios para su definición, (iii) las sanciones y las pautas para su determinación y, finalmente, (iv) los procedimientos para su imposición acordes con las garantías estructurales del debido proceso”. Ver, también, las sentencias C-530 de 2003, C-406 de 2004 y C-475 de 2004.

²¹² Sentencia C-135 de 2012. Cfr. Sentencias C-343 de 2006 y C-1011 de 2008.

²¹³ Id.

ejercicio profesional”²¹⁴. Por el contrario, “(...) si el concepto es a tal punto abierto, que no puede ser concretado en forma razonable, entonces dichos conceptos desconocen el principio de legalidad, en su versión de tipicidad, pues la definición del comportamiento prohibido queda abandonada a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que valoran y sancionan libremente la conducta sin referentes normativos precisos”²¹⁵.

279. Con base en estas consideraciones, solo a título ilustrativo, en la sentencia C-570 de 2004, la Corte declaró inconstitucionales varios artículos de la Ley 842 de 2003 que consagraban conductas sancionables mediante regulaciones que contenían proposiciones jurídicas “*completamente imprecisas e inciertas*”. Tales artículos tipificaban faltas con ingredientes normativos como “*actos contra la moral y las buenas costumbres*”, “*por el bien público (...) para servir a la humanidad*” o “*el respeto y el trato impuesto*”. Pues bien, habida cuenta del carácter global de las normas, la Corte concluyó que “*(...) entrañaban que las personas disciplinables se encuentran a merced de los pareceres subjetivos de los funcionarios disciplinantes. Esta situación es contraria al debido proceso, derecho que persigue, entre otras cosas, establecer con claridad cuáles son las conductas punibles y, por lo tanto, cuáles son las conductas de las que deben abstenerse los profesionales de la ingeniería y sus disciplinas afines y auxiliares*”.

280. En todo caso, la Corte ha resaltado que la flexibilidad del principio de legalidad no puede conducir “*a la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones. Entonces, cuando se advierta vaguedad, generalidad e indeterminación en la actuación del legislador, en la identificación de la conducta o en la sanción a imponer, de manera que no permitan establecer con certeza las consecuencias de una conducta, se viola el principio de legalidad*”²¹⁶. En otros términos, la flexibilidad del principio de legalidad solo es compatible con la Constitución, “*siempre que no sea tan amplia que permita la arbitrariedad de la administración*”²¹⁷.

²¹⁴ Sentencia C-406 de 2004. Cfr. Sentencia C-032 de 2017. “*En segundo término es necesario precisar, que la expresión “indeterminación” del lenguaje tampoco es unívoca, en la medida en que ofrece variedades. De este modo se habla de indeterminación semántica, indeterminación sintáctica, indeterminación pragmática e indeterminación valorativa, entre otras, teniendo la primera de ellas dos variedades, como son los fenómenos de la vaguedad y la ambigüedad de las expresiones. La ambigüedad semántica ocurre en los casos en que una palabra que integra una oración tiene más de un significado. Señala Aarnio que cuando hay ambigüedad, se conocen las posibles alternativas que caben dentro de la expresión, pero no es posible identificar la que resulta adecuada. La vaguedad semántica se refiere a los términos o expresiones que tienen un significado impreciso, de modo tal que el enunciado parece confuso por la falta de significado de algunas de las palabras que lo constituyen. Aarnio caracteriza bien el asunto al señalar que “los lenguajes ordinarios y el lenguaje jurídico, en tanto parte de ellos, tienen algún grado de suprageneralidad, es decir, de vaguedad e inexactitud”. Sin embargo, advierte (justamente en contravía de la pretensión del demandante y de algunos de los intervinientes), que “el carácter semántico de los términos lingüísticos no es el origen adecuado ni el más profundo de las cuestiones de interpretación. En algunos casos, expresiones extremadamente generales pueden tener un contexto de significado inequívoco en virtud de las circunstancias contextuales”, agregando que la interpretación siempre está conectada con el contexto normativo, es decir, con el ordenamiento jurídico concebido como un sistema de normas, y con los valores sociales y culturales de su escenario de contexto”.*

²¹⁵ Id.

²¹⁶ Sentencia C-507 de 2006, C-343 de 2006 y C-853 de 2005.

²¹⁷ Sentencia C-135 de 2016.

e.1. Análisis de la objeción en contra de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 6 del proyecto de Ley

281. Esta Corte advierte que el artículo 6 del proyecto de Ley objetado prevé un listado de (4) cuatro prohibiciones “*aplicables al entrenador deportivo*”. Esta disposición (i) se ubica dentro del capítulo II del proyecto de Ley, titulado “*Ejercicio del Entrenador Deportivo*” y (ii) no prescribe consecuencia jurídica alguna ante la inobservancia de estas prohibiciones; no prevé sanción o pena alguna ante su infracción. Aún más, la Corte verifica que, dentro del contenido del proyecto de Ley, la inobservancia de las prohibiciones previstas por el artículo 6 no constituye supuesto de infracción o falta disciplinaria que dé lugar a procedimiento disciplinario o correccional alguno.

282. La Corte también constata que, a la fecha, la normativa vigente en materia de régimen disciplinario del deporte está contenida en las Leyes 49 de 1993²¹⁸ y 845 de 2003²¹⁹. Así las cosas, de entrar en vigencia el proyecto de Ley objetado, se ubicaría en este contexto normativo. El artículo 3 de la Ley 49 de 1993, dentro de los “*conceptos de infracción*”, incluye como “*infracciones a las normas generales deportivas las demás acciones u omisiones que sean contrarias a lo dispuesto por dichas normas*”. Por su parte, el artículo 10 *ibídem* dispone que “*las infracciones disciplinarias se calificarán como leves, graves y muy graves, en atención a su naturaleza y efectos, a las modalidades y circunstancias del hecho, a los motivos determinantes y a los antecedentes personales del infractor*”. Los artículos 11²²⁰, 12²²¹, 13²²² y 14²²³ disponen, en su orden, las “*infracciones muy*

²¹⁸ “*Por la cual se establece el régimen disciplinario en el deporte*”.

²¹⁹ “*Por la cual se dictan normas de prevención y lucha contra el dopaje, se modifica la Ley 49 de 1993 y se dictan otras disposiciones*”.

²²⁰ “*Se considerarán en todo caso, como infracciones muy graves a las reglas de juego o competición o a las normas deportivas generales las siguientes: a) Los abusos de autoridad; b) Los quebrantamientos de sanciones impuestas; c) Las actuaciones dirigidas a predeterminar, mediante precio, intimidación o simples acuerdos, el resultado de una prueba o competición; d) La falsificación o adulteración de documentos o la suplantación de personas, para habilitar o participar en competición nacional o internacional; e) La promoción, incitación o utilización de sustancias y métodos prohibidos en el deporte como el “doping”, así como la negativa a someterse a los controles exigidos por órganos y personas competentes o cualquier acción u omisión que impida o perturbe la correcta realización de dichos controles; f) La promoción, incitación o utilización de la violencia en el deporte; g) La inasistencia no justificada a las convocatorias de las selecciones deportivas nacionales; h) La participación en competiciones organizadas por países que promuevan la discriminación racial o contra deportistas que presentan a los mismos*”.

²²¹ “*Se consideran infracciones muy graves de los presidentes y demás miembros directivos de los órganos de las federaciones deportivas y divisiones profesionales, las siguientes: a) El incumplimiento de los acuerdos de la asamblea general, así como los reglamentos electorales y demás disposiciones estatutarias o reglamentarias, en supuestos manifiestamente muy graves; b) La no convocatoria, en los plazos o condiciones legales de forma sistemática y reiterada, de los órganos colegiados federativos; c) La no ejecución de las resoluciones del Tribunal Nacional del Deporte; d) La incorrecta utilización de los fondos privados o auxilios y aportes de fondos públicos; e) El compromiso de gastos del presupuesto de las federaciones deportivas, sin la debida y reglamentaria autorización; f) La organización de actividades o competiciones deportivas oficiales de carácter internacional, sin la debida y reglamentaria autorización*”.

²²² “*Serán en todo caso infracciones graves: a) El incumplimiento reiterado de órdenes e instrucciones emanadas de órgano deportivos competentes; b) Los actos notorios y públicos que atenten a la dignidad decoro deportivos; c) El ejercicio de actividades públicas o privadas declaradas incompatibles con la actividad o función deportiva desempeñada*”.

graves”, las “*infracciones muy graves de los dirigentes deportivos*”, las “*infracciones graves*” y las “*infracciones leves*”. Dentro de estas últimas, se encuentran las “*conductas claramente contrarias a normas deportivas que no estén incursas en la calificación de graves o muy graves*”. Esta Ley dispone, además, circunstancias de atenuación²²⁴, agravación²²⁵ y extinción de la responsabilidad²²⁶, clases de sanciones²²⁷, normas de procedimiento²²⁸ y de competencia del Tribunal Nacional del Deporte y de los Tribunales Disciplinarios²²⁹.

283. La Ley 845 de 2003, por su parte, contiene regulación específica de prevención y lucha contra el dopaje, introduce modificaciones a la Ley 49 de 1993 y dicta otras disposiciones. Además de definir el dopaje²³⁰, regula la Comisión Nacional Antidopaje y Medicina Deportiva²³¹, prevé el proceso de seguimiento médico a los deportistas²³², y dispone el régimen de infracciones y sanciones relacionadas, concretamente, con la administración y utilización de sustancias prohibidas, así como con la obstaculización de los procedimientos de control²³³. De igual manera prevé el procedimiento disciplinario aplicable en tales eventos²³⁴, el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo del Director de Coldeportes²³⁵, así como crea y reglamenta las denominadas Comisiones Disciplinarias y la Comisión General Disciplinaria²³⁶. Frente a las Comisiones Disciplinarias prevé que “*los tribunales deportivos de clubes, ligas y federaciones a que se refieren el artículo 8º y siguientes de la Ley 49 de 1993, se llamarán Comisiones Disciplinarias, y seguirán cumpliendo funciones de disciplina en la estructura a que se refiere el artículo 21 del Decreto ley 1228 de 1995*”. Respecto de la Comisión General Disciplinaria, además de su composición, determina su competencia²³⁷.

284. En tales términos, la Corte constata que, de entrar en vigencia el proyecto de Ley *sub examine*, las prohibiciones previstas en su artículo 6

²²³ “*Se considerarán infracciones de carácter leve las conductas claramente contrarias a normas deportivas que no estén incursas en la calificación de graves o muy graves*”.

²²⁴ Art. 16.

²²⁵ Art. 17.

²²⁶ Art. 18.

²²⁷ Arts. 19 a 24.

²²⁸ Arts. 25 y ss.

²²⁹ Arts. 29 y ss.

²³⁰ Art. 5.

²³¹ Arts. 6 y ss.

²³² Arts. 9 y ss.

²³³ Arts. 18 y ss.

²³⁴ Arts. 29 y ss.

²³⁵ Art. 38.

²³⁶ Arts. 41 y ss.

²³⁷ Art. 42. “*será competente para conocer y resolver así: a) En segunda instancia sobre los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones proferidas por la Comisión Disciplinaria de las Federaciones, sobre las faltas de los integrantes del comité ejecutivo y el revisor fiscal o fiscal, según el caso, deportistas, personal científico, técnico y de juzgamiento de las federaciones, casos en los cuales sus fallos serán definitivos; b) En primera instancia las faltas de los miembros de la Comisión Disciplinaria de las Federaciones, de oficio o a solicitud de parte con el recurso de apelación ante el Comité Ejecutivo del Comité Olímpico Colombiano*”.

podrían constituir supuestos de las infracciones dispuestas en el régimen disciplinario del deporte, en particular, a la luz de lo prescrito por el artículo 3 de la Ley 49 de 1993, que califica como infracción “*las demás acciones u omisiones que sean contrarias a lo dispuesto por [las normas generales deportivas]*”, así como en virtud de los artículos 10 y 14 *ibídem*. Por esta razón, según se reiteró en los párr. 221 a 229, a las prohibiciones previstas en el artículo 6 objetado, le resultan aplicables las exigencias del principio de legalidad, aunque con “*matices de flexibilidad y menos rigurosidad*”, habida cuenta de su naturaleza administrativa.

285. Con base en lo anterior y dada la objeción formulada por el Gobierno Nacional, le corresponde a esta Corte responder el siguiente problema jurídico: ¿Las prohibiciones previstas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 6 del proyecto de Ley vulneran el principio de legalidad, dada la alegada imprecisión de las expresiones “*actividades*” (art. 6.1), “*indebidos*” (art. 6.2), y “*buena práctica profesional*” (art. 6.3)?

286. Primero, el numeral 1 del artículo 6 prevé como prohibición: “*omitir o retardar el cumplimiento de las actividades del entrenador deportivo*”. Lejos de lo sostenido por el Gobierno Nacional y por el Procurador General de la Nación, esta Corte considera que el contenido normativo de esta disposición sí satisface el requisito de claridad. Para esta Corte, las actividades del entrenador deportivo a las que alude dicha disposición son las previstas justamente en el artículo 5 del mismo proyecto de Ley. Esta premisa se funda en al menos dos principios hermenéuticos: *literal* y *sedes materiae*.

287. A la luz del principio de interpretación literal, esto es, en atención al tenor literal de los contenidos normativos²³⁸, la prohibición prevista en el numeral 1 del artículo 6 alude a la omisión o retraso en el cumplimiento de las “*actividades del entrenador deportivo*”. Justamente esta misma expresión fue definida por el Legislador en el artículo precedente, esto es, en el artículo 5, en el cual se enlistaron tales actividades, por lo que el alcance de dicha expresión en el numeral objetado corresponde con el listado que el Legislador precisamente definió como “*actividades del entrenador deportivo*”. A la luz del principio *sedes materiae* (párr. 52), la Corte resalta que el capítulo II del proyecto de Ley objetado se titula “*ejercicio del entrenador deportivo*” y está integrado solo por dos artículos: el quinto, que prevé un listado de siete “*actividades del ejercicio del entrenador deportivo*”, y el sexto, que prescribe las prohibiciones aplicables a este sujeto. En este sentido, para la Corte es claro que la expresión prevista en el numeral 1 del artículo 6 “*actividades del entrenador deportivo*” alude justamente a las siete actividades enlistadas en el artículo 5 del mismo proyecto de Ley, habida cuenta de su ubicación normativa.

²³⁸ Sentencias C-649 de 2001, C-121 de 2006 y C-055 de 2016.

288. Así las cosas, lejos de vaga o indeterminable, el contenido de dicha expresión normativa está determinado justamente en el mismo proyecto de Ley, en particular, en el artículo 5. Estas actividades son, por ejemplo, “1. diseñar, aplicar y evaluar planes individuales y colectivos de entrenamiento (...) 2. Diseñar y ejecutar programas que permitan realizar una adecuada identificación, selección y desarrollo del talento deportivo; 3. Formar atletas de diferentes categorías; 4. Administrar y dirigir planes, programas y proyectos de entrenamiento deportivo (...)”. Para la Corte, las actividades del entrenador deportivo previstas en este último artículo determinan el contenido de la infracción prevista en el numeral 1 del artículo 6 y permiten identificar, con claridad, los elementos básicos de la conducta prohibida, con lo cual es posible determinar su alcance con precisión.

289. Segundo, la prohibición prevista por el numeral 2 del artículo 6 es: “solicitar o aceptar prebendas o beneficios indebidos para realizar sus actividades”. Al respecto, el Gobierno destaca que “no se determina qué es lo indebido (...) dando así un margen interpretativo excesivo y por lo mismo inconstitucional”. Para esta Corte, el concepto jurídico “indebido”, contenido en dicha prohibición, no es vago ni indeterminado y, por el contrario, es determinable en forma razonable a la luz del proyecto de Ley objetado, así como de la normativa vigente sobre el régimen disciplinario deportivo. En este sentido, tal como lo sugiere el Procurador General de la Nación, el contenido de esta prohibición es determinable con base en la interpretación sistemática de esta disposición con las Leyes 49 de 1993 y 845 de 2003.

290. En este mismo sentido, la Corte se pronunció en la sentencia C-128 de 2003 sobre la expresión “interés indebido”, prevista en el artículo 409 del Código Penal. Al respecto, ante una acusación de inconstitucionalidad similar a la *sub examine*, frente a la expresión “interés indebido” en la celebración de contratos, la Corte señaló que “no es cierto que la norma omite calificar la clase de interés que se castiga y que no pueda identificarse de manera objetiva cuando se está en presencia de un interés indebido. Al respecto la Corte recuerda que la norma debe considerarse en el contexto de los principios rectores del Código Penal y de los principios y normas que rigen la contratación administrativa. En este sentido los principios constitucionales y las normas legales y reglamentarias que rigen la función pública, así como las normas de contratación, son el marco estricto que debe consultar el juzgador”.

291. De igual manera, en la sentencia C-030 de 2012, ante una demanda de inconstitucionalidad en contra de la expresión “abuso indebido” prevista en el artículo 34.2 de la Ley 734 de 2002, con base en la falta de precisión de dicho enunciado normativo, la Corte concluyó que “no son expresiones que carezcan de la posibilidad de ser interpretadas objetivamente por la autoridad disciplinaria [...] [y que] estas expresiones deben valorarse, interpretarse y determinarse en cada caso en concreto, de conformidad con

las tareas y funciones propias del servidor público, de acuerdo con la Constitución, la ley y el reglamento”.

292. Así las cosas, lejos de lo sostenido por el Gobierno Nacional, para esta Corte, la prohibición prevista en el numeral 2 del artículo 6 no esta sometida a la mera discrecionalidad de los operadores jurídicos encargados de su interpretación y aplicación. Por el contrario, para determinar si el entrenador deportivo incurrió en “*solicitar o aceptar prebendas o beneficios indebidos*”, y, en particular, para establecer “*qué es lo indebido*” en este contexto normativo, dicha disposición debe interpretarse en el contexto de los principios contenidos en el propio proyecto de Ley, así como a la luz de los principios, rol y actividades del entrenador deportivo, su régimen de infracciones disciplinarias y las prohibiciones previstas por las Leyes 49 de 1993 y 845 de 2003. Así las cosas, sí existe un marco normativo de referencia que permite determinar, de forma razonable y objetiva, el contenido de la expresión objetada y, por lo tanto, del supuesto regulado en el numeral 2 del artículo 6.

293. Tercero, el numeral 3 del artículo 6 prescribe, a título de prohibición: “*realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional*”. El Gobierno señala que no es claro “*en qué consiste dicha buena práctica*”. Esta Corte considera que, en este contexto normativo, la expresión “*buena práctica*” es un concepto jurídico indeterminado, pero no por ello impreciso o indeterminable. En criterio de esta Corte, dicho concepto es determinable, de manera razonable, a la luz de (i) los principios y del resto de regulación prevista en el mismo proyecto de Ley, (ii) del régimen disciplinario fijado en las Leyes 49 de 1993 y 845 de 2003 y (iii) de la *lex artis* o regla de buen hacer de la actividad del entrenador deportivo.

294. Como se señaló en los párr. 277 a 280, según la jurisprudencia constitucional, en la descripción de las infracciones y faltas del derecho administrativo sancionatorio “*es admisible el uso de conceptos jurídicos indeterminados y de tipos en blanco, siempre y cuando sean determinables de forma razonable*”. Pues bien, para la Corte la expresión objetada es determinable de forma razonable, no solo con los referentes normativos sobre la materia, sino también con la *lex artis* propia del entrenador deportivo. Bajo este entendido, el operador jurídico encargado de verificar si el entrenador deportivo incurre en esta prohibición sí tiene parámetros y límites normativos y de la práctica profesional que definen y concretan el concepto de “*buena práctica profesional*”, sin que bajo ningún entendido su definición esté sujeta a la libre discrecionalidad de la autoridad administrativa encargada de su aplicación ni deje campo para la arbitrariedad de la administración.

295. En suma, las expresiones “*actividades*”, “*indebido*” y “*buena práctica profesional*”, previstas en los numerales 1, 2 y 3, respectivamente, del artículo 6 del proyecto de Ley objetado sí tienen contenidos precisos y determinables a la luz de la regulación prevista en el mismo proyecto de Ley, en las otras

normativas que integran el régimen disciplinario en materia de deporte e, incluso, en la propia *lex artis* del entrenador deportivo. Dichas normas fijan marcos de referencia precisos que permiten determinar, de manera concreta, los elementos básicos de las prohibiciones enlistadas, y, por lo tanto, satisfacen el principio de legalidad y, en particular, los *subprincipios* de reserva legal y tipicidad. En consecuencia, esta Corte declarará infundada la objeción gubernamental formulada en contra de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 6 del proyecto de Ley *sub examine*.

e.2. Análisis de la objeción en contra del artículo 10 del proyecto de Ley.

296. Dada la objeción formulada por el Gobierno Nacional, le corresponde a esta Corte responder el siguiente problema jurídico: ¿El artículo 10 del proyecto de Ley vulnera el principio de legalidad, debido a que, en criterio del Gobierno Nacional, (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”; (b) no precisa “si se está estableciendo un tipo penal, disciplinario o contravencional en esta norma, están ausentes sus elementos constitutivos básicos”; (c) “no están definidas cuáles son las causales ni el procedimiento para la suspensión de la tarjeta o el registro de entrenadores deportivos”; y (d) “no es claro cuáles son las autoridades correspondientes a las que se está aludiendo”?

297. La Corte considera que el artículo 10 del proyecto de Ley no vulnera el principio de legalidad, por cuanto no adolece de la indeterminación alegada por el Gobierno Nacional. Dicho artículo describe, con precisión, el ejercicio ilegal de la actividad de entrenador deportivo y prescribe los elementos básicos de esta infracción. Al tenor de esta disposición, un individuo incurre en esta infracción siempre que, sin el cumplimiento de los requisitos contemplados en esta ley o en normas concordantes: (i) “practique cualquier acto comprendido en el ejercicio de esta profesión”; (ii) “se anuncie o se presente como entrenador deportivo”; y (iii) “ ejerza la actividad estando suspendida su tarjeta o registro respectivo”.

298. En tal sentido, para la Corte es claro que el artículo 10 del proyecto de Ley objetado define, con claridad, los elementos constitutivos de la conducta prohibida, en la medida en que prevé los supuestos específicos en que se incurre en la misma. En efecto, dispone que se configura esta infracción siempre que se practique el ejercicio del entrenador deportivo o un individuo se anuncie como tal, sin cumplir con los requisitos previstos en el proyecto de Ley, esto es, los enlistados por el artículo 8 para matricularse en el registro de entrenadores deportivos y obtener la tarjeta de entrenador deportivo. A su vez, dicha infracción también se configura siempre que se ejerza la actividad del entrenador deportivo, pese a tener suspendida la tarjeta o el registro regulado en el mismo artículo 8. En estos términos, en criterio de la Corte, el Legislador

determinó, de manera específica, las conductas constitutivas de “*ejercicio ilegal de la profesión*”.

299. Si bien el artículo 10 del proyecto de Ley no define, en su texto, las sanciones que corresponden a dicha infracción, sí dispone que serán las que decreta la autoridad penal, administrativa o de policía correspondiente. Con esta remisión, el artículo 10 del proyecto de Ley remite *per se* a las normativas penal, administrativa y de policía para efectos de que, según el caso, se determine la sanción que, de conformidad con las leyes respectivas, corresponde a la infracción anotada. Tal como se señaló en los párr. 277 a 280, este tipo de remisiones no son incompatibles con el principio de legalidad en esta materia. Por el contrario, con esta remisión, los elementos de esta infracción relativos a las sanciones, los procedimientos correspondientes y las autoridades competentes, son determinables a luz de los referentes normativos aplicables por cada autoridad, sea penal, administrativa o de policía.

300. A juicio de esta Corte, el artículo 10 del proyecto Ley satisface las exigencias propias del principio de legalidad para este tipo de normativas, en la medida en que fija “*un marco de referencia de la conducta típica y de las consecuentes sanciones*”, sin dejar campo a la arbitrariedad de la administración para su aplicación. La Corte resalta que este artículo no prevé un tipo penal ni sanciones específicas para faltas disciplinarias. En su lugar, la aplicación de dicho artículo implica que las autoridades judiciales o administrativas correspondientes (i) verifiquen que el individuo hubiere incurrido en alguno de los tres específicos supuestos regulados por dicha disposición; (ii) de resultar procedente, impongan la sanción que corresponda, según la normativa penal, administrativa o de policía; y (iii) en todo caso, para tal efecto, garanticen el debido proceso constitucional, lo cual exige, por definición, que se agoten los procedimientos administrativos y correspondientes para el efecto.

301. Solo en gracia de discusión, tal como lo señala el Procurador General de la Nación en su concepto, a la luz de las leyes 49 de 1993 y 845 de 2003, la autoridad disciplinaria del deporte, esto es, las comisiones disciplinarias correspondientes podrán dar aplicación al artículo 10 del proyecto de Ley, para lo cual deberán seguir el procedimiento disciplinario regulado en dichas leyes (art. 25 y ss. de la Ley 49 de 1993) e imponer las sanciones previstas en las mismas (art. 19 y ss. de la Ley 49 de 1993). En estos términos, para la Corte resulta evidente que el artículo 10 del proyecto de Ley, en armonía con el resto de normativa disciplinaria sobre el deporte, dotan al operador jurídico de un marco de referencia, claro y determinado, sobre los elementos básicos de dicha infracción, del procedimiento y de las sanciones aplicables, según sea el caso.

302. En estos términos, el artículo 10 del proyecto de Ley satisface las exigencias del principio de legalidad en esta materia y no adolece de la

indeterminación alegada por el Gobierno Nacional. Por lo tanto, esta objeción será declarada infundada.

6.8. Octava objeción: “Violación del principio de igualdad, por asimilar a quienes son profesionales, técnicos o tecnólogos en el área del deporte, con a quienes no cuentan con una formación superior en dicho campo”

a. Contenido de la objeción

303. Sin señalar un artículo en particular, el Gobierno señala que “*uno de los principales puntos del proyecto de Ley es permitir que quienes ejercen la actividad de entrenador 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*”. De la lectura de la objeción, del concepto del Procurador y de los escritos de los intervinientes, para esta Corte es claro que esta objeción se dirige en contra del parágrafo del artículo 8 del proyecto de Ley.

304. Al respecto, el Gobierno considera que dicha disposición (i) desnaturaliza “*la finalidad de la reglamentación legal del entrenamiento deportivo, como es prevenir el riesgo social que implica su ejercicio*”; (ii) desconoce “*el principio constitucional de igualdad al dar un trato jurídicamente igual a quienes están en posiciones diferentes*”; y (iii) desnaturaliza “*la noción constitucional de título de idoneidad*”.

305. Primero, el Gobierno señala que el deporte implica un riesgo social, “*en la medida en que puede implicar riesgos para la integridad física de los deportistas e incluso riesgos para su vida*”. Por esta razón, cuestiona que “*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 '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*”.

306. Segundo, refiriéndose a los “*profesionales, técnicos o tecnólogos en el área del deporte y a quienes no cuentan con una formación superior en dicho campo*”, el Gobierno argumenta que el proyecto de Ley “*otorga un trato igual a quienes se encuentran en situación de hecho claramente distintas*”, lo cual vulnera el artículo 13 de la Constitución Política. Es más, en su criterio, dicho tratamiento igualitario “*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”.

307. Tercero, el Gobierno manifiesta que *“en este proyecto de Ley 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”*. Para el Gobierno, *“el mero registro de los entrenadores deportivos empíricos después de haber obtenido una certificación de aptitud por parte del COLEF no equivale (...) 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”*.

b. Informes de las objeciones presidenciales

308. Los informes consideran infundadas esta objeción. Afirman que *“el Ejecutivo no tuvo en cuenta el pronunciamiento de la Corte en la C-307 de 2013, en la cual se resuelven las objeciones del Gobierno Nacional en materia de riesgo social; así mismo, los plazos razonables que se deben establecer para aquellas personas que ejercen como entrenadores deportivos, sin haber obtenido un título académico en el nivel de profesional universitario, tecnólogo o técnico profesional”*. Además, sobre el alcance del principio de igualdad, los informes citan *in extensu* apartes de la sentencia C-220 de 2017.

c. Concepto del Procurador General de la Nación

309. El Procurador solicita que se declare infundada esta objeción. Afirma que *“no es cierto que la norma otorgue un tratamiento igualitario entre quienes acrediten título académico de profesional universitario o título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional, y quienes se encuentren 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, toda vez que mientras los primeros podrán acreditarse y obtener la tarjeta de entrenador deportivo de manera indefinida mientras la ley lo permita; los segundos deberán obtener un registro de carácter provisional por el término de cinco (5) años, renovables por otro lustro, para lo cual habrán de obtener la certificación de idoneidad que expida el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines –COLEF– de conformidad con los lineamientos”*.

310. Asimismo, señala que *“resultaría injusto y desproporcionado que el Congreso no hubiese estipulado un periodo de transición para aquellas personas que se encuentran 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, pues sería violatorio del derecho a escoger profesión u oficio así como del derecho al trabajo como principio fundante del Estado”.

311. Por último, el Procurador considera que *“no le asiste razón al Gobierno Nacional cuando afirma que se está desnaturalizando la finalidad de reglamentación legal del entrenamiento deportivo (prevenir el riesgo social que implica su ejercicio) así como la idoneidad del título con la acreditación provisional de 10 años con aquellas personas que no cuentan con un entrenamiento deportivo adecuado en un área relevante”, en la medida en que precisamente, el objeto del parágrafo es mitigar el riesgo social y asegurar la idoneidad de aquellas personas que se encuentren ejerciendo actividades de entrenamiento deportivo, sin haber adquirido o convalidado un título académico que los acredite como profesionales universitarios, tecnólogos o técnicos profesionales en las áreas del deporte, educación física o afines, al establecer como requisito para obtener la tarjeta de entrenador deportivo y por ende el legal ejercicio de la actividad, la obtención de un certificado de idoneidad expedida por el COLEF de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos”.*

d. Intervenciones ciudadanas

312. **Arcofader, COI y Coldeportes.** Solicitan que se declare infundada esta objeción. En su criterio, *“el Ejecutivo no tuvo en cuenta el pronunciamiento de la Corte en la C-307 de 2013, en la cual se resuelven las objeciones del Gobierno Nacional en materia de riesgo social; así mismo, de los plazos razonables que se deben establecer para aquellas personas que ejercen como entrenadores deportivos, sin haber obtenido un título académico en el nivel de profesional universitario, tecnólogo o técnico profesional”.* Tras citar in extensu la sentencia C-220 de 2017, COI y Coldeportes resaltan que *“el Legislador cuenta con una amplia potestad para exigir títulos de idoneidad, los cuales tienen como finalidad acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad. No obstante, la libertad de configuración del legislador tiene límites en tanto no se pueden realizar exigencias innecesarias o desproporcionadas que den lugar a discriminaciones prohibidas por la Constitución”.*

313. **Ministerio de Educación.** Sostiene que *“los numerales 2, 3 y el parágrafo del artículo 8 de la iniciativa podrían vulnerar el principio de igualdad, [dado que prevén] un trato diferenciado para: i) técnicos profesionales en deporte y entrenamiento deportivo, respecto a ii) quienes ostentan otro título relacionado con áreas del deporte, pero con distintas denominaciones. Para el primer grupo, se establece que aquellos podrán ser matriculados en el Registro de Entrenadores Deportivos y así obtener la*

tarjeta de entrenador deportivo, no obstante, para el segundo, se estipula que estos obtendrán un registro provisional por el término de cinco años prorrogables por otro igual”. Al respecto, manifiesta que “a diferencia de lo que ocurre con los egresados de programas de los niveles profesionales universitarios a quienes la iniciativa les permite ejercer de manera indefinida su profesión, los técnicos profesionales y tecnólogos con títulos de denominación distinta en deporte o entrenamiento deportivo solamente podrán hacerlo por 5 años prorrogables por una sola vez”. Lo anterior, en su criterio, vulnera el derecho al trabajo (artículo 25 de la Constitución) “de los técnicos profesionales y tecnólogos que aun contando con formación profesional en deporte o afines, no acreditan un título académico en deporte o entrenamiento deportivo”.

e. Consideraciones de la Corte

314. Dado el contenido de la objeción gubernamental, así como de los planteamientos del informe aprobado por las plenarias de ambas cámaras, del concepto del Procurador General de la Nación y de las intervenciones, le corresponde a la Corte responder el siguiente problema jurídico: *¿Esta objeción cumple con los estándares mínimos de argumentación que le permitan a esta Corte emitir un pronunciamiento de fondo sobre la misma?* Solo si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, la Corte evaluará de fondo el cuestionamiento de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Nacional. En caso contrario, declarará esta objeción infundada, por ineptitud formal.

315. En el párr. (...), la Corte señaló que las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional deben cumplir con los estándares mínimos de argumentación que permitan el control de constitucionalidad del proyecto de Ley objetado. Dentro de estos estándares se encuentra el requisito de certeza que, según la Corte, implica que los cuestionamientos de inconstitucionalidad se *“dirijan contra una proposición normativa real y existente”*²³⁹, esto es, que *“esté efectivamente contenida en la disposición acusada [y, por lo tanto, que no sea] implícita o construida a partir de normas que”* no fueron cuestionadas²⁴⁰. En otros términos, la certeza exige *“que la norma que se acusa tenga un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto”*²⁴¹, o, lo que es lo mismo, que el cuestionamiento *“recaiga sobre el contenido real de la norma acusada y no sobre uno inferido por quien demanda”*²⁴².

316. Como se señaló en el párr. 306, el Gobierno Nacional cuestiona el artículo 8 del proyecto de Ley, por cuanto *“otorga un trato igual a quienes se encuentran en situación de hecho claramente distintas”*, lo cual, en su criterio, vulnera el artículo 13 de la Constitución Política. Es más, en el párr. 307, el

²³⁹ Sentencia C-1052 de 2001.

²⁴⁰ Sentencia C-243 de 2012

²⁴¹ Sentencia C-171 de 2017.

²⁴² Sentencia C-173 de 2017.

Gobierno manifiesta que *“en este proyecto de Ley 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”*.

317. Para la Corte es claro que la argumentación del Gobierno Nacional carece de certeza, por cuanto se funda en la proposición jurídica opuesta a la prevista por el artículo 8 del proyecto de Ley. En efecto, mientras que el cuestionamiento del Gobierno parte de las premisas según las cuales (i) dicho artículo *“otorga un trato igual”* a las personas que cuentan con título académico y aquellas que carecen del mismo, y que (ii) *“en este proyecto de Ley se está confiriendo el mismo título de idoneidad [a tales sujetos]”*, esta Corte advierte que dichas premisas no son ciertas. Por el contrario, para esta Corte es claro que este artículo (i) no otorga un tratamiento igual, sino diferente a dichos grupos y (ii) no tiene por objeto conferirles el mismo título de idoneidad.

318. Este artículo prevé la matrícula o inscripción en el registro de entrenadores deportivos tanto para (a) las personas que cuenten con título académico profesional, tecnológico o técnico, como para (b) aquellas que, a la fecha de entrada en vigencia del proyecto de Ley, ejerzan actividades de entrenamiento deportivo, *“sin haber convalidado un título académico que lo acredite como profesional, tecnólogo o técnico”*. Sin embargo, la Corte advierte que el artículo 8 prescribe tratamientos diferentes para estos dos grupos de sujetos que pueden inscribirse en el registro de entrenadores deportivos.

319. De un lado, en relación con las personas que cuentan con título académico profesional, tecnológico o técnico profesional otorgado por instituciones de educación superior oficialmente reconocidas por el Estado colombiano o que, obtenidos en el extranjero, hubieren sido convalidados ante las autoridades competentes, el artículo 8 no prevé requisito alguno para su matrícula en el registro de entrenadores deportivos y para obtener la tarjeta de entrenador deportivo²⁴³. Por su parte, frente a quienes, a la fecha de entrada en vigencia del proyecto de Ley ejerzan actividades de entrenamiento deportivo *“sin haber convalidado un título académico que lo acredite como profesional, tecnólogo o técnico”*, dicho artículo prevé que (i) deberán obtener la certificación de idoneidad como entrenador deportivo, la cual será expedida por el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines y que, en todo caso, (ii) solo obtendrán un registro de entrenador deportivo provisional por el término de 5 años, renovables por 5 años más. Así, salta a la vista que el tratamiento previsto por el artículo objetado para uno y otro grupo es diferente, que no igual, como señala el Gobierno Nacional.

²⁴³ Los requisitos formales están previstos en el artículo 9 del proyecto de Ley en los siguientes términos: *“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”*.

320. De otro lado, el artículo 8 no tiene por objeto conferir título de idoneidad alguno. En relación con las personas que cuentan con título académico profesional, tecnológico o técnico profesional, dicho artículo solo prevé que pueden matricularse en el Registro de Entrenadores Deportivos. Por su parte, frente a aquellos que ejerzan actividades de entrenamiento deportivo *“sin haber convalidado un título académico que lo acredite como profesional, tecnólogo o técnico”*, se les permite que, previa obtención del certificado de idoneidad, puedan acceder a dicho registro temporalmente y, así, continuar ejerciendo sus actividades profesionales. En tales términos, lejos de lo afirmado por el Gobierno Nacional, la disposición objetada no tiene por objeto *“conferir”* título de idoneidad alguno y, mucho menos, *“conferir el mismo título de idoneidad tanto a quienes tienen una preparación académica, como a quienes carecen de ella”*.

321. En tales términos, resulta evidente que el cuestionamiento del Gobierno Nacional recae sobre un contenido no previsto en el artículo objetado y, por completo, opuesto al mismo. Así, habida cuenta de la falta de certeza de este cuestionamiento del Gobierno Nacional, la Corte la Corte declarará infundada esta objeción, por ineptitud formal.

6.9. Novena objeción: *“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'”*

a. Contenido de la objeción

322. Esta objeción cuestiona la constitucionalidad del artículo 8 del proyecto de Ley. En opinión del Gobierno, esta disposición desconoce el artículo 13 de la Constitución Política. El Gobierno señala que, en particular, *“la redacción del numeral 2 (...) 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 el registro y tarjeta como entrenadores deportivos”*.

323. Al respecto, el Gobierno resalta que *“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 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”*. Por lo tanto, en criterio del Gobierno *“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”*.

b. Informes de las objeciones presidenciales

324. Los informes consideran infundadas esta objeción, en la medida en que *“desconoce la naturaleza específica de las titulaciones profesionales y tecnológicas, según lo establecido en la Ley 30 de 1992”*. Al respecto, señalan que el Gobierno *“argumenta la existencia en Colombia de múltiples denominaciones diferentes para los programas profesionales y cita denominaciones como: ciencia del deporte y la recreación, ciencias del deporte y de la educación física, licenciatura en educación física, recreación y deporte, y cultura física, en este sentido es necesario señalar que, con excepción de la tecnología en recreación ninguna de estas titulaciones corresponden a programas técnicos, profesionales y tecnológicos. En este mismo orden se encuentra la mención de la educación física en el contexto de la formación técnica, profesional y tecnológica, lo cual resulta incorrecto por cuanto la regulación de docentes de educación física a través de los programas de licenciaturas quedó regulada por las siguientes normas: ley 30 de 1992, ley 115 de 1994, decreto 1015 de 2015 y la resolución 2041 de 20116, por tanto no corresponden a las formaciones a las que se refiere esta objeción”*.

325. A su vez, resaltan que el artículo 25 de la Ley 30 de 1992 *“estableció que los programas académicos de acuerdo con su campo de acción, cuando son ofrecidos por una institución técnica profesional conducen al título en la ocupación o área correspondiente al título deberá anteponerse en la denominación: 'técnico profesional en...' El mismo artículo a continuación dice 'los ofrecidos por las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, o por una universidad, conducen al título en la respectiva ocupación, caso en el cual deberá anteponerse la denominación de 'técnico profesional en (...)’*”.

326. Finalmente, consideran que *“siguiendo el argumento de la objeción, es clara la intención de equiparar la formación técnica profesional y tecnológica en deporte o entrenamiento deportivo con formación de iguales características o niveles en otras ocupaciones diferentes a las de la preparación deportiva, razón por la cual no podría permitirse que una persona con título de técnico profesional o tecnológico en recreación, actividad física o administración pueda ser reconocido como un entrenador deportivo”*.

c. Concepto del Procurador General de la Nación

327. El Procurador solicita que se declare fundada esta objeción. En su criterio, la diferenciación entre los profesionales universitarios en deporte, educación física o *“afines”*, y quienes hayan obtenido el título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en *“deporte o entrenamiento deportivo”*, es inconstitucional, toda vez que *“el proyecto de Ley en general no se ocupa de la regulación de la profesión de entrenador (a) deportivo (a), sino de algunas de las condiciones para el ejercicio de la actividad”*.

328. Como fundamento de lo anterior, el Procurador advirtió que “*resulta desproporcional que se hayan establecido criterios de trato restrictivos para quienes posean títulos en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en 'deporte o entrenamiento deportivo', toda vez que el punto de comparación debe realizarse conforme a la actividad que el legislador intentó regular, pues resulta inconstitucional que a priori se establezcan distinciones o criterios entre los títulos de profesional universitario y los títulos en el nivel de formación tecnológica y técnico profesional que igualmente pueden estar relacionadas o afines con la actividad del deporte o educación física, quedando en consecuencia excluidos los títulos que tengan afinidad con la actividad de entrenador (a) deportivo (a)*”.

d. Intervenciones ciudadanas

329. **Arcofader, COI y Coldeportes.** Solicitan que se declare infundada esta objeción. En su criterio, “*la objeción desconoce la naturaleza específica de las titulaciones técnicas profesionales y tecnológicas, según lo establecido en la Ley 30 de 1992*”. Al respecto, advierten que (i) a la luz del artículo 25 de la Ley 30 de 1992, “*los programas académicos de acuerdo con su campo de acción, cuando son ofrecidos por una institución técnica profesional conducen al título en la ocupación o área correspondiente al título deberá anteponerse en la denominación técnico profesional en (...), el mismo artículo dice los ofrecidos por las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, o por una universidad, conducen al título en la respectiva ocupación, caso en el cual deberá anteponerse la denominación de técnico profesional en (...)*”; (ii) entre los 22 programas tecnológicos en el país en el año 2016 en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior, “*las titulaciones distintas a tecnología en deporte o entrenamiento deportivo se contaban en: dirección de servicios turísticos y recreativos, recreación, gestión de servicios recreativos, actividad física, evaluación y programación de la actividad física, gestión deportiva y administración deportiva*”; (iii) con respecto a los programas técnicos profesionales, en el año 2016 “*existían un total de 15, entre los cuales, titulaciones distintas a deporte o entrenamiento deportivo, se presentaban en turismo de aventura, servicios recreativos y de guianza y prevención y rehabilitación a través del deporte*”; y, como consecuencia de lo anterior, (iv) “*no podría permitirse que una persona con título de técnico profesional en recreación, actividad física o administración deportiva pueda ser reconocido como un entrenador deportivo*”.

e. Consideraciones de la Corte

330. Dado el contenido de la objeción gubernamental, así como de los planteamientos del informe aprobado por las plenarias de ambas cámaras, del concepto del Procurador General de la Nación y de las intervenciones, le corresponde a la Corte responder el siguiente problema jurídico: *¿Esta objeción cumple con los estándares mínimos de argumentación que le permitan a esta Corte emitir un pronunciamiento de fondo sobre la misma?*

Solo si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, la Corte evaluará de fondo el cuestionamiento de inconstitucionalidad formulado por el Gobierno Nacional. En caso contrario, declarará esta objeción infundada, por ineptitud formal.

331. De manera uniforme, la Corte ha señalado que “*el juicio de posible violación del derecho de igualdad exige la carga argumentativa de definir y aplicar tres etapas: (i) determinar cuál es el criterio de comparación (“patrón de igualdad” o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual*”²⁴⁴. Dicha carga argumentativa le es exigible al Gobierno Nacional en relación con las objeciones por inconstitucionalidad fundadas en el presunto desconocimiento del principio de igualdad.

332. Al respecto, la Corte encuentra que la argumentación del Gobierno satisface la primera y la segunda de tales exigencias, pero no la tercera. En efecto, en el caso concreto, la Corte constata que, *prima facie*, la regulación prevista por el artículo 8 del proyecto de Ley prevé un tratamiento diferente para dos grupos de sujetos, a saber: (i) quienes “*hayan adquirido el título académico de profesional universitario en deporte, educación física o afines*” (Num. 1 del art. 8) y (ii) quienes “*hayan adquirido título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en deporte o entrenamiento deportivo*” (Num. 2 del art. 8). En tales términos, este artículo dispone, *prima facie*, que mientras que una persona con título profesional universitario en áreas “*afines*” al deporte y la educación física podrá ser matriculada en el registro de entrenadores deportivos y obtener la tarjeta de entrenador deportivo, un tecnólogo o técnico solo podrá ser inscrito en dicho registro y obtener tal tarjeta siempre que se hubiere titulado en “*deporte o entrenamiento deportivo*”. En este sentido, quienes cuenten con títulos tecnológicos o técnicos en áreas que pudieren considerarse “*afines*” al deporte o entrenamiento deportivo estarían excluidos del supuesto regulado en el numeral 2 del artículo 8.

333. Con base en lo anterior, la Corte puede identificar que (i) el criterio de comparación en el cuestionamiento de igualdad propuesto por el Gobierno es la inscripción en el Registro de Entrenadores Deportivos y (ii) el tratamiento desigual se deriva de que los profesionales universitarios con títulos “*afines*” pueden inscribirse en dichos registros, mientras que los tecnólogos o técnicos profesionales con dichos títulos, no. Sin embargo, lo cierto es que el Gobierno

²⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-886 de 2010. En el mismo sentido, cfr., entre otras, Sentencias C-487 de 2009, C-393 de 2011, C-635 de 2012, C-966 de 2012, C-1057 de 2012 y C-006 de 2017.

Nacional no aporta argumento alguno que le permita a esta Corte evidenciar si dicho tratamiento está constitucionalmente injustificado.

334. Pese a un señalamiento general acerca de la falta de justificación de dicho tratamiento, el Gobierno Nacional no presenta argumentos concretos y específicos que cuestionen la razonabilidad o la proporcionalidad de dicha regulación. En efecto, el Gobierno Nacional no aporta elemento alguno que le permita a esta Corte siquiera dudar acerca de la razonabilidad de excluir a los títulos tecnológicos o técnicos “*afines*”, en los términos del numeral 2 del artículo 8, y, en por el contrario, incluir dicha expresión en el numeral 1 de dicha disposición. Del mismo modo, el Gobierno Nacional no desarrolla planteamiento alguno en relación con la presunta desproporción de dicha regulación.

335. Así, el Gobierno solo se limita a señalar la inclusión de dicha expresión en el numeral 1 y su exclusión del numeral 2 del artículo 8, sin cuestionar la razonabilidad o la proporcionalidad de esta regulación. Con esto, el Gobierno incumple su carga argumentativa de evidenciar que el tratamiento distinto está constitucionalmente injustificado, eso es, que las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual. En tales términos, la objeción del Gobierno Nacional no satisface la carga argumentativa que debe satisfacer todo cuestionamiento de inconstitucionalidad fundada en el principio de igualdad.

336. Dado lo anterior, la Corte declarará infundada esta objeción, por ineptitud formal.

7. Consideración final

337. Los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991 prevén que si la Corte Constitucional considera que el proyecto de Ley objetado por el Gobierno Nacional es parcialmente inexecutable, “*así lo indicará a la cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el examen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo*”.

338. Toda vez que, en el asunto de la referencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional encontró que el proyecto de Ley objetado es parcialmente inexecutable, remitirá el expediente legislativo allegado al presente trámite así como copia de esta sentencia a la Cámara de Representantes para que, una vez oído el ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones frente a las cuales se declararon fundadas las objeciones, en términos concordantes con la presente providencia. Una vez cumplido el procedimiento legislativo correspondiente, el Congreso deberá enviar nuevamente a esta Corte el texto rehecho del proyecto de Ley, con el fin de que se profiera un fallo definitivo.

8. Síntesis de la decisión

339. La Corte constató que el Proyecto de Ley No. 104 de 2015 (Cámara) y 166 (Senado) “*por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones*” fue objetado por el Gobierno por nueve (9) razones de inconstitucionalidad y cinco (5) de inconveniencia. Las plenarias del Senado de República y la Cámara de Representantes consideraron infundadas tales objeciones e insistieron en la aprobación del proyecto de Ley, que fue remitido a la Corte Constitucional por el Secretario General del Senado de la República, mediante el oficio No. SL-CS-22-2017 del 1 de febrero de 2018.

340. En relación con las objeciones por inconstitucionalidad –*únicas respecto de las cuales esta Corte tiene competencia*–, se formularon dos problemas jurídicos: (i) ¿el procedimiento de las objeciones *sub examine* cumplió con los requisitos previstos por la Constitución y la Ley 5 de 1992? y (ii) ¿las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional son fundadas? Así mismo, se advirtió que habida cuenta de la cantidad y el disímil contenido de las objeciones, se formularían problemas jurídicos independientes para el análisis de cada una.

341. La Corte concluyó que el trámite de las objeciones cumplió con los requisitos previstos por la Constitución y la Ley 5 de 1992, porque: (i) se formularon oportunamente, (ii) fueron remitidas a la cámara de origen, (iii) fueron publicadas en la Gaceta del Congreso, (iv) se integró debidamente la Comisión Accidental, (v) los informes de las razones de las objeciones y de la insistencia fueron debidamente publicados, (vi) los anuncios para los debates se realizaron en debida forma, (vii) las plenarias de ambas cámaras aprobaron los informes y (viii) los trámites del proyecto de Ley y de las objeciones cumplieron el término señalado en el artículo 162 de la Constitución Política.

342. En cuanto al contenido material de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional, la Corte consideró lo siguiente:

343. *Primera objeción: “Reserva de ley estatutaria”*. Esta objeción cuestionó la constitucionalidad del último inciso del párrafo del artículo 8 del proyecto de Ley. La Corte declaró infundada esta objeción, por ineptitud formal, dado que se fundamentó “*en una lectura errónea del párrafo cuestionado*” que lo consideraba “*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*”. A juicio de la Corte, esa interpretación es subjetiva, no verificable y contraevidente, ya que el contenido normativo cuestionado solo es aplicable a “*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*”. En esa medida, la interpretación del Gobierno resulta contraria a la interpretación contextual de

la disposición objetada y, en particular, a dos principios hermenéuticos: *sedes materiae* (por la ubicación del segundo inciso dentro del párrafo, que regula particularmente la hipótesis de quien se encuentre ejerciendo las actividades de entrenador deportivo) y *argumento a coherentia* (la interpretación del Gobierno no resulta coherente con el resto del artículo 8, que prevé dos hipótesis para la obtención del registro (i) quienes tienen título y (ii) quienes no). La falta de certeza de esta objeción le impide a esta Corte analizar de fondo la supuesta reserva de Ley estatutaria de la materia regulada, en la medida en que *prima facie* no se evidencia afectación alguna a la libertad de escoger profesión u oficio.

344. *Segunda objeción: “Indebida atribución de funciones públicas al colegio profesional correspondiente”*. Esta objeción se dirigió en contra del artículo 11 del proyecto de Ley, por cuanto, para el Gobierno, el entrenamiento deportivo no ha sido reconocido como profesión y, por lo tanto, en su opinión, los entrenadores deportivos no pueden conformar un colegio profesional. La Corte declaró infundada esta objeción, habida cuenta de que (i) en la sentencia C-307 de 2013, la Corte Constitucional concluyó que el reconocimiento de la actividad de entrenador deportivo como profesión por parte del Legislador se ajustaba a la Constitución Política, en particular, a su artículo 26; (ii) el proyecto de Ley *sub examine* cumple con los estándares de la sentencia C-399 de 1999 para la definición de “*las profesiones legalmente reconocidas*”; Esto es, (a) reconocimiento expreso del Legislador en varias disposiciones del proyecto y (b) definición de ámbito, alcance, aplicación, naturaleza y títulos de idoneidad; (iii) la Corte considera compatible con el “*carácter sectorial*” de los colegios profesionales que el Legislador hubiere optado por la expresión “*la actividad del entrenador deportivo*” para aludir a esta actividad profesional.

345. Además de cumplir con los estándares de la C-399 de 1999, el proyecto de Ley *sub examine* regula la *actividad profesional del entrenador deportivo*, que resulta completamente diferente a *la actividad pública de notariado*. En efecto, mientras que esta última es propia de la función pública relativa a la “*guarda de la fe pública*” y es ejercida por unos particulares que deben acreditar ciertos requisitos para acceder al “*cargo de notario*”, la actividad del entrenador deportivo está asociada a la actividad profesional de entrenamiento deportivo y será ejercida por quienes acrediten títulos o certificados de idoneidad que habilitan a los interesados para el ejercicio legal de esta profesión, que no para acceder a un cargo público.

346. Por último, para la Corte, nada obsta para que, junto con el reconocimiento legal de la actividad profesional del entrenador deportivo, el Legislador regule “*la profesionalización*” de la misma. En efecto desde la sentencia C-177 de 1993, la Corte ha reiterado que “*le compete al legislador, con ayuda de criterios sociológicos, y consultando los principios de la justicia y el bien común, señalar cuándo una actividad -que por no exigir cualificación académica puede ser considerada como un oficio-, debe ser*

reglamentada, estableciendo para su ejercicio determinados requisitos de capacitación, -vale decir profesionalizándola”.

347. *Tercera objeción: “Violación de la libertad de asociación”.* Esta objeción cuestionó la constitucionalidad de dos apartes normativos del primer inciso del artículo 11 del proyecto de Ley: las expresiones “*única*” y “*conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión*”. La Corte encontró que la expresión “*única*” desconoce la faceta positiva de la libertad de asociación, pues disponer que el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo funge “*como única entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte*” vulnera: la faceta positiva de la libertad de asociación, esto es, la facultad de los individuos de crear otras entidades asociativas que tengan como propósito representar dichos intereses profesionales. Además, desconoce la faceta negativa de la libertad de asociación, en la medida que se fuerza o constriñe indirectamente a los individuos para que, en caso de que deseen formar parte de una entidad asociativa que represente dichos intereses profesionales, se vinculen a la “*única*” que tiene tal condición, esto es, al referido Colegio. En estos términos, se desconoce por completo “*la facultad de todas las personas de abstenerse a formar parte de una determinada asociación*”. Por estas razones, declaró fundada esta objeción.

348. En cuanto a la expresión “*conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión*”, la Corte consideró que la objeción no satisface el requisito de certeza, porque recae sobre la particular lectura e interpretación que el Gobierno Nacional hace de dicho aparte normativo. Para la Corte, ese enunciado tiene una naturaleza fundamentalmente *descriptiva*, que no *prescriptiva*, pues da cuenta de que, a la fecha, dicho Colegio (a) incorpora a los entrenadores de 53 deportes “*que en su mayoría están vinculados a los diferentes organismos que hacen parte del Sistema Nacional de Deporte*” y (b) fue constituido por las 10 organizaciones a las que actualmente están afiliados los entrenadores deportivos. La falta de certeza de esta objeción es evidente, si se tiene en cuenta que del enunciado de carácter descriptivo “*conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión*”, el Gobierno deduce un enunciado de carácter prescriptivo que se traduce en un “*mandato legal de afiliación de los entrenadores deportivos a dicho Colegio*”. Para la Corte, es claro que ese mandato no está contenido en el aparte objetado, ni se infiere objetivamente de él. Por lo tanto, declaró infundada esta objeción, por ineptitud formal.

349. *Cuarta objeción: “Desconocimiento del principio de legalidad tributaria, por la creación de una tasa sin la fijación de sus elementos básicos constitutivos”.* Esta objeción cuestionó la constitucionalidad del artículo 9 del proyecto de Ley, que, en criterio del Gobierno, prevé “*una tasa, sin que se hayan fijado correctamente sus elementos esenciales por parte del Legislador*”. La Corte consideró que, en efecto, los “*costos de inscripción y de certificado de idoneidad*” son una tasa, porque solo se hacen exigibles al

interesado como contraprestación por el servicio público de registro de los entrenadores deportivos. A su vez, tanto la inscripción en el registro como la obtención del certificado son beneficios particulares e individualizables para el contribuyente. En este sentido, la Corte constató que el parágrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley: (i) identifica el *sujeto activo* de la tasa, esto es, el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo; (ii) determina el *sujeto pasivo* del tributo, a saber, el interesado en la obtención del registro o la certificación de idoneidad; (iii) define el *hecho generador*, esto es, utilizar el servicio público de inscripción en el registro y de expedición del certificado de idoneidad, y (iv) la *base gravable* podría entenderse conformada por los costos anuales que calcule el Colegio para prestar ese servicio público. Sin embargo, de manera fehaciente, el proyecto omite definir la tarifa de esta tasa y fijar el sistema o el método para definir “*los costos y los beneficios, y la forma de hacer su reparto*”, como lo exige el artículo 338 de la Constitución Política. Así las cosas, ante la indeterminación de tales elementos, la Corte declaró fundada la objeción formulada por el Gobierno Nacional. En todo caso, tras definir el sistema y el método, el Legislador podría conferirle al Colegio la atribución para definir la tarifa, siempre que este cumpla con las exigencias legales previstas por la Ley.

350. *Quinta objeción: “Indebida descentralización por colaboración”*. Esta objeción cuestionó la constitucionalidad el artículo 11 del proyecto de Ley, porque “*omit[e] determinar los elementos mínimos que, según la jurisprudencia constitucional, deben estar definidos en la ley que disponga la descentralización por colaboración*”. En criterio de la Corte, tal reparo no satisface los requisitos de pertinencia y especificidad, por cuanto el Gobierno Nacional (i) no identificó el contenido de la Constitución Política supuestamente vulnerado (esto, por cuanto simplemente “*mencionó*” los artículos 26 y 103 de la Constitución, sin desarrollar ningún argumento); (ii) no aportó razones de naturaleza constitucional que permitan evidenciar la incompatibilidad entre la Constitución y la norma objetada; (iii) los requisitos que echa de menos el Gobierno Nacional en relación con la descentralización por colaboración están dispuestos por los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 de 1998. Es decir, a lo sumo, el Gobierno cuestiona el incumplimiento de requisitos legales, no constitucionales; finalmente, (iv) la Corte ha reconocido que en materia de descentralización por colaboración la Constitución no impone límites, sino que, en esta materia, el Legislador tiene amplia libertad de configuración. Por lo tanto, la Corte declaró infundada esta objeción, por ineptitud formal.

351. *Sexta objeción: “Asignación al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo de funciones indelegables del Congreso de la República”*. Esta objeción cuestionó la constitucionalidad de los artículos 8 (inciso 2 del parágrafo), 11.2, 11.3 y 13 (último aparte). Sobre el inciso segundo del parágrafo del artículo 8, el Gobierno cuestionó la “*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”. Así mismo, sostuvo que los artículos 11.2 y 13 (último aparte) dejan “*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*”. En cuanto al artículo 11.3, indicó que le permite al Colegio “*adoptar normas con relación a cualquier aspecto de la actividad de entrenamiento deportivo, sin limitación*”.

352. El inciso segundo del párrafo del artículo 8 prevé que el COLEF expedirá el certificado de idoneidad para la obtención del registro de entrenador deportivo, “*de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos*”. La Corte encontró que este apartado normativo permite, entre otras cosas, que dicho Colegio defina los requisitos, las exigencias y los trámites necesarios para obtener el registro del entrenador deportivo y, por lo tanto, para habilitar a los entrenadores deportivos a ejercer legalmente su actividad. En esa medida, desconoce abiertamente que las exigencias y requisitos para ejercer una determinada actividad profesional o para desempeñarse en un oficio u ocupación que implique riesgo social solo pueden ser previstas por el Legislador, quien, en este caso, se desprendió de esa facultad y se la entregó al Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos, con lo que desconoció abiertamente la reserva legal en esta materia (derivada del artículo 26 de la Constitución). Por lo tanto, la Corte declaró fundada esta objeción en contra del aparte referido.

353. En cambio, la Corte declaró infundada la objeción gubernamental en contra del numeral 2 del artículo 11 del proyecto de Ley, que prevé como una de las funciones públicas asignadas al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo “*velar por el correcto ejercicio de la actividad, el control disciplinario y ético de la misma*”. A su juicio, esa disposición no le otorga al referido Colegio la función expedir o crear normas, sino la específica función administrativa de “*velar*”, que supone la materialización de las funciones de “*inspección*” y “*vigilancia*” del ejercicio de las profesiones, expresamente previstas en el artículo 26 de la Constitución Política. Así las cosas, dicha función resulta acorde a la naturaleza y los fines de los colegios profesionales.

354. De otro lado, constató que el artículo 11 le asigna al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo cuatro “*funciones públicas*”, entre ellas, “*desarrollar tareas de reglamentación, promoción, actualización y capacitación de los entrenadores deportivos*”. Al respecto, la mayoría de la Corte encontró que esta atribución era inconstitucional, dado que fue otorgada de manera indeterminada, general y abstracta, sin que se hubieren definido los parámetros legales para su ejercicio. Por lo tanto, declaró fundada la objeción en contra de la expresión “*reglamentación*”, prevista en el numeral 3 del referido artículo 11 del proyecto de Ley.

355. En cuanto al aparte objetado del artículo 13, la Corte encontró que sí vulnera la reserva legal (artículos 26 y 150 de la Constitución) y, por lo tanto,

declaró fundada la objeción formulada por el Gobierno Nacional. Este artículo prevé que el Gobierno “*determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento*”. En otros términos, le confirió al Gobierno la potestad de regular las normas sustanciales y procedimentales de dicho proceso disciplinario, con lo cual desconoció que es al Legislador a quien le corresponde crear “*el cuerpo dispositivo, para la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones que constitucionalmente lo requieran*”, es decir, definir las faltas, las sanciones y las garantías básicas del debido proceso en el procedimiento. Al respecto, la Corte encontró que la competencia de creación normativa prevista por el aparte objetado es general y amplia y carece de la definición de elementos básicos como los principios fundamentales que orientan el trámite, los entes encargados de adelantar la investigación y/o juzgamiento, el régimen probatorio, entre otros, que serían definidos de manera discrecional por el Gobierno Nacional.

356. *Séptima objeción: “Desconocimiento del principio de legalidad, por indebida formulación de las prohibiciones de las personas”*. Esta objeción cuestionó la constitucionalidad de los artículos 6 (en particular sus numerales 1, 2 y 3) y 10 del proyecto de Ley, dado que, en opinión del Gobierno Nacional, desconocen el artículo 6 de la Constitución Política, y en particular “*los requisitos de precisión exigidos por el principio constitucional de legalidad*”.

357. En cuanto al artículo 6, la Corte consideró que el numeral 1, que prohíbe “*omitir o retardar el cumplimiento de las actividades del entrenador deportivo*”, sí satisface el requisito de claridad. En su criterio, tales actividades son las previstas en el artículo 5 del mismo proyecto de Ley, lo que permite identificar claramente los elementos básicos de la conducta prohibida y determinar su alcance con precisión. Así mismo, concluyó que el concepto jurídico “*indebido*”, contenido en la prohibición de “*solicitar o aceptar prebendas o beneficios indebidos para realizar sus actividades*”, prevista por el numeral 2, es determinable tanto a la luz del proyecto de Ley objetado, como de la normativa vigente sobre el régimen disciplinario deportivo (Leyes 49 de 1993 y 845 de 2003). Así las cosas, sí existe un marco normativo de referencia que permite determinar, de forma razonable y objetiva, el contenido de la expresión objetada y, por lo tanto, del supuesto regulado en dicho numeral.

358. Por su parte, la expresión “*buena práctica*” contenida en la prohibición de “*realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional*”, prevista en el numeral 3, es un concepto jurídico indeterminado, pero no impreciso o indeterminable. Por el contrario, tal expresión es determinable de forma razonable, a la luz de (i) los principios y del resto de regulación prevista en el mismo proyecto de Ley, (ii) del régimen disciplinario fijado en las Leyes 49 de 1993 y 845 de 2003 y (iii) de la *lex artis* o regla de buen hacer de la actividad del entrenador deportivo. En esa medida, su definición no está sujeta

a la discrecionalidad de la autoridad administrativa encargada de su aplicación ni deja campo para la arbitrariedad de la administración.

359. En suma, las expresiones “*actividades*”, “*indebido*” y “*buena práctica profesional*”, previstas en los numerales 1, 2 y 3, respectivamente, del artículo 6 del proyecto de Ley objetado sí tienen contenidos precisos y determinables. En consecuencia, la Corte declaró infundada la objeción gubernamental formulada en contra de dichos numerales.

360. De otro lado, consideró que el artículo 10 del proyecto de Ley no vulnera el principio de legalidad, por cuanto describe, con precisión, el ejercicio ilegal de la actividad de entrenador deportivo y prescribe los elementos básicos de esta infracción. En ese sentido, declaró infundada la objeción gubernamental. A juicio de la Corte, el Legislador determinó, de manera específica, las conductas constitutivas de “*ejercicio ilegal de la profesión*”. Por lo tanto, el artículo cuestionado satisface las exigencias propias del principio de legalidad para este tipo de normativas, en la medida en que fija “*un marco de referencia de la conducta típica y de las consecuentes sanciones*”, sin dejar campo a la arbitrariedad de la administración para su aplicación. Además, al referir que las sanciones serán las que las autoridades penales, administrativas y de policía determinen, este artículo remite *per se* a las normativas que rigen las actuaciones de estas autoridades (Leyes 49 de 1993 y 845 de 2003, por ejemplo). En todo caso, la Corte resaltó que de ninguna manera dicha disposición prevé un tipo penal ni una sanción para las conductas que allí se incluyen.

361. *Octava objeción: “Violación del principio de igualdad, por asimilar a quienes son profesionales, técnicos o tecnólogos en el área del deporte, con a quienes no cuentan con una formación superior en dicho campo”*. Para el Gobierno el artículo 8 del proyecto de Ley vulneraba el principio de igualdad porque, en su opinión, prescribía un trato igual para dos grupos que merecían tratamiento diferente. Sin embargo, la Corte constató que dicho artículo no prevé un trato igual para los dos grupos de sujetos que pueden inscribirse en el registro de entrenadores deportivos. En efecto, en el caso de las personas que a la entrada en vigencia de este proyecto de Ley ejerzan actividades de entrenamiento deportivo, dicho artículo prevé que deberán obtener un certificado de idoneidad; este requisito no es exigible a aquellos que hubieren obtenido los títulos a los que se refieren los tres numerales de dicho artículo. Por lo tanto, dado que el pretendido tratamiento igualitario objetado por el Gobierno no está previsto por el artículo 8 y, por lo tanto, el cuestionamiento de inconstitucionalidad carece de certeza, la Corte declaró infundada esta objeción, por ineptitud formal.

362. *Novena objeción: “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’”*. En su objeción, el Gobierno identificó que, *prima facie*, la regulación cuestionada

(art. 8, Núm. 1, 2 y 3) implica una intervención en el principio de igualdad, ya que prevé un tratamiento diferente para dos grupos de sujetos, a saber: (i) quienes “*hayan adquirido el título académico de profesional universitario en deporte, educación física o afines*” y (ii) quienes “*hayan adquirido título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en deporte o entrenamiento deportivo*”. Sin embargo, el Gobierno Nacional no identificó el patrón de comparación ni mucho menos aportó argumentos que contribuyeran a evidenciar la irrazonabilidad o la desproporción del tratamiento desigual. Así, dado que el Gobierno no satisfizo la carga argumentativa mínima de los cuestionamientos de inconstitucionalidad con fundamento en el principio de igualdad, la Corte declaró infundada esta objeción en contra del artículo 8, por ineptitud formal.

363. Las decisiones adoptadas por la Corte en relación con cada una de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional se pueden resumir de la siguiente manera:

Objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad			
Síntesis de la decisión			
	Artículos del proyecto de Ley	Fundamento de la objeción	Decisión de la Corte
1	Art. 8 (inciso 2 del párrafo)	Reserva de Ley estatutaria	Declarar infundada, por ineptitud formal, la objeción en contra del último inciso del párrafo del artículo 8 del proyecto de Ley.
2	Art. 11	Indebida atribución de funciones públicas al colegio profesional	Declarar infundada la objeción en contra del artículo 11 del proyecto de Ley.
3	Art. 11.1	Violación de la libertad de asociación	Declarar fundada la objeción en contra de la expresión “ <i>única</i> ” contenida en el primer inciso del artículo 11 del proyecto de Ley. Declarar infundada, por ineptitud formal, la objeción en contra de la expresión “ <i>conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión</i> ” contenida en el primer inciso del artículo 11 del proyecto de Ley.
4	Art. 9 (párrafo 2)	Desconocimiento del principio de legalidad tributaria.	Declarar fundada la objeción en contra del párrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley.

		Establecimiento de una tasa sin fijación de sus elementos básicos	
5	Art. 11	Indebida previsión legal de una descentralización por colaboración	Declarar infundada, por ineptitud formal, la objeción en contra del artículo 11 del proyecto de Ley.
6	Arts. 8 (inc. 2 del par), 11.2, 11.3 y 13 (último aparte)	Asignación al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo de funciones indelegables del Congreso de la República	<p>Declarar fundada la objeción en contra del aparte normativo “<i>de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos</i>”, prevista por el inciso segundo del párrafo del artículo 8.</p> <p>Declarar infundada la objeción en contra del 1 numeral 2 del artículo 11 del proyecto de Ley.</p> <p>Declarar fundada la objeción en contra de la expresión “<i>reglamentación</i>”, prevista por el numeral 3 del artículo 11 del proyecto de Ley.</p> <p>Declarar fundada la objeción en contra del aparte normativo “<i>de igual manera, determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento</i>”, previsto por el artículo 13 del proyecto de Ley.</p>
7	Art. 6 No. 1, 2 y 3 y Art. 10	Desconocimiento del principio de legalidad. Indebida formulación de prohibiciones	<p>Declarar infundada la objeción en contra de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 6 del proyecto de Ley.</p> <p>Declarar infundada la objeción en contra del artículo 10 del proyecto de ley.</p>
8	Art. 8	Violación del principio de	Declarar infundada, por ineptitud

	(parágrafo)	igualdad. Asimilación de profesionales, técnicos y tecnólogos en el área del deporte, y quienes no cuentan con una formación superior en dicho campo	formal, la objeción en contra del parágrafo del artículo 8 del proyecto de Ley.
9	Art. 8 No. 1, 2 y 3	Violación del principio de igualdad de quienes han obtenido grados técnicos o tecnológicos en el campo del deporte con denominaciones distintas a la de “deporte o entrenamiento deportivo”	Declarar infundada, por ineptitud formal, la objeción en contra de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 8 del proyecto de Ley.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

RESUELVE

Primero.- Declarar **INFUNDADA**, por ineptitud formal, la **PRIMERA** objeción formulada por el Gobierno Nacional al Proyecto de Ley No. 104 de 2015 de la Cámara de Representantes y 166 de 2016 del Senado de la República, “*por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones*”, dirigida en contra del último inciso del parágrafo del artículo 8.

Segundo.- Declarar **INFUNDADA** la **SEGUNDA** objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, dirigida en contra del artículo 11 del proyecto de Ley; en consecuencia, declarar la constitucionalidad de esta disposición, por los aspectos analizados en esta providencia.

Tercero.- Declarar parcialmente **FUNDADA** la **TERCERA** objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, en relación con la expresión “*única*”, contenida en el primer inciso del artículo 11; en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de dicha expresión. Así mismo, declarar **INFUNDADA**, por ineptitud formal, la objeción en relación con la expresión “*conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión*”, contenida en ese mismo inciso.

Cuarto.- Declarar **FUNDADA** la **CUARTA** objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, dirigida en contra del

parágrafo 2 del artículo 9; en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de dicho parágrafo.

Quinto.- Declarar **INFUNDADA**, por ineptitud formal, la **QUINTA** objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, dirigida en contra del artículo 11.

Sexto.- Declarar parcialmente **FUNDADA** la **SEXTA** objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, en relación con las expresiones “*de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos*”, contenida en el inciso segundo del parágrafo del artículo 8, “*reglamentación*”, prevista por el numeral 3 del artículo 11 y “*de igual manera, determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento*”, contenida en el artículo 13; en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de dichas expresiones. Así mismo, declarar **INFUNDADA** dicha objeción en relación con el numeral 2 del artículo 11 y, en consecuencia, declarar la constitucionalidad del mismo, por los aspectos analizados en esta providencia.

Séptimo.- Declarar **INFUNDADA** la **SÉPTIMA** objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, dirigida en contra del artículo 6, numerales 1, 2 y 3, y del artículo 10; en consecuencia, declarar la constitucionalidad de tales disposiciones, por los aspectos analizados en esta providencia.

Octavo.- Declarar **INFUNDADA**, por ineptitud formal, la **OCTAVA** objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, dirigida en contra del parágrafo del artículo 8.

Noveno.- Declarar **INFUNDADA**, por ineptitud formal, la **NOVENA** objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, dirigida en contra de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 8.

Décimo.- **DESE** cumplimiento a lo ordenado por los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991. En consecuencia, por intermedio de la Secretaría General, **REMÍTASE** el expediente legislativo allegado a este trámite y copia de esta sentencia a la Cámara de Representantes para que, oído el Ministro del Ramo, se rehagan e integren las disposiciones afectadas. Una vez cumplido este trámite, el proyecto de Ley deberá ser devuelto a la Corte Constitucional para efectos de que esta se pronuncie en forma definitiva.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente
Con salvamento parcial de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Ausente con permiso

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO CARLOS BERNAL PULIDO

Expediente: OG-157.

Referencia: Proyecto de Ley No. 104 de 2015 de la Cámara de Representantes y 166 de 2016 del Senado de la República, *“por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones”*.

Sentencia: C-074 de 2018.

Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido.

1. Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, suscribo el presente salvamento parcial de voto en relación con la providencia de la referencia. En particular, me aparto de la decisión de declarar fundada la objeción en contra de la expresión *“reglamentación”* prevista por el numeral 3 del artículo 11 del proyecto de Ley. En mi opinión, se ajustaba a la Constitución Política que el Congreso de la República le atribuyera dicha función al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo.
2. La Corte Constitucional ha reconocido de manera uniforme que es posible que el Congreso de la República confiera potestades reglamentarias a autoridades distintas del Presidente de la República o a órganos que no conforman el Gobierno Nacional. En la sentencia C-397 de 1995, la Corte señaló que *“es posible conferir potestades reglamentarias a órganos que no configuren gobierno en sentido restringido, siempre y cuando se trate de una potestad residual y subordinada, pues de esa manera se armoniza el sistema de fuentes consagrado en la Constitución Política y la responsabilidad del gobierno en este campo, con la posibilidad de contar con organismos especializados, que desarrollen de manera específica la intervención en temas complejos”*.
3. En este sentido, en la sentencia C-350 de 1997, la Corte resaltó que *“la potestad reglamentaria no es exclusiva del Presidente de la República, cosa distinta es que a éste, dado su carácter de suprema autoridad administrativa del Estado, le corresponda por regla general esa atribución”*. Por esta razón, en la sentencia C-170 de 2001, la Corte reconoció que *“la propia Carta ha extendido esa potestad*

reglamentaria a autoridades y organismos administrativos diferentes al ejecutivo, pero que también es posible atribuirla inclusive por vía legal, pues sólo así es posible garantizar la efectividad de la norma jurídica que produce el legislador”. Del mismo modo, en la sentencia C-571 de 2003, la Corte sostuvo que la potestad reglamentaria del Presidente “no es exclusiva, ya que puede ser ejercida también por otros funcionarios del Estado a quienes la ley la atribuya en forma expresa y determinada en relación con materias de orden técnico”.

4. Bajo tales premisas, en las sentencias C-170 de 2001 y C-810 de 2014, la Corte concluyó que el otorgamiento, residual y subordinado, de potestades reglamentarias a autoridades distintas al Presidente de la República o que no conforman el Gobierno Nacional se somete a los siguientes requisitos: “(i) [que] la materia a ser reglamentada no tenga reserva de ley, pues el Legislador no puede desprenderse de esas atribuciones; (ii) que los reglamentos expedidos por la entidad se sujeten a lo que disponga la ley cuadro respectiva y sus correspondientes decretos reglamentarios; (iii) que quede claro que el legislador y el Gobierno conservan sus atribuciones, que pueden ejercer en todo momento, sin que la existencia de la función reglamentaria residual de la entidad restrinja sus posibilidades de acción; y (iv), que como consecuencia de todo lo anterior, se entienda que la entidad es dependiente del gobierno, ya que, aunque no hace parte del Gobierno en el sentido restringido del término, desarrolla atribuciones presidenciales enmarcadas dentro de la preceptiva fundamental”.
5. Por su parte, refiriéndose a los colegios de profesionales, el artículo 26 de la Constitución Política prescribe que “la Ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”²⁴⁵. Bajo esta premisa, esta Corte ha reconocido que “es claro que puede existir delegación legal para que autoridades diversas al Congreso establezcan reglamentaciones del ejercicio profesional, siempre y cuando ellas no afecten directamente el derecho en cuestión (...)”²⁴⁶. Esto se funda en que, para la Corte, “existen ámbitos de los derechos constitucionales en los cuáles algunas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario, esto es, pueden dictar reglamentos, normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad”²⁴⁷.
6. Esta doctrina constitucional ha sido reiterada de manera uniforme desde 1992. En efecto, en la sentencia C-606 de ese año, la Corte declaró exequible la función del Consejo Profesional Nacional de Topografía

²⁴⁵ Cfr. Sentencia C-492 de 1996.

²⁴⁶ Sentencia C-226 de 1994.

²⁴⁷ Id.

prevista por el artículo 8 (a) de la Ley 70 de 1999 y relativa a “*dictar sus propios reglamentos*”. Esta decisión se fundó en que dicha función era “*meramente administrativa (...) con fundamento en la función de policía administrativa propias de las autoridades competentes, la cual supone inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones, según lo dispone el artículo 26 de la Constitución Nacional. Cosa distinta es que, con base en dichas atribuciones, las respectivas entidades dicten normas que corresponde expedir al legislador o ejecuten funciones que extralimitan su competencia. En este caso, las dudas no surgen con respecto a la ley que otorga debidamente ciertas atribuciones, sino de la confrontación entre dicha ley y las normas infra legales que se dictan, presuntamente a su amparo. Si este fuera el caso, no es la Corte Constitucional quien tiene competencia para juzgar la legalidad de las normas reglamentarias, sino la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según lo dispone la propia Constitución*”.

7. En todo caso, la facultad reglamentaria conferida a estos órganos no es absoluta, no vacía de competencia a la facultad reglamentaria del Presidente de la República, ni está sometida a la mera discrecionalidad de la autoridad a la que se le confiere. Por el contrario, la Corte ha resaltado que “*esta reglamentación tiene que hacerse dentro del marco de la ley, por lo cual podrá de todas maneras el legislador precisar en cualquier momento, si lo juzga conveniente, los marcos de esa actividad reglamentadora del Ejecutivo. Además, esa reglamentación debe ser razonable, proporcional y no puede traducirse en violaciones del principio de igualdad*”²⁴⁸.
8. En el caso concreto, el artículo 11 reconoce al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo como “*ente rector de dirección, organización y control de la actividad del entrenador deportivo*”, entre otras, y le asigna cuatro “*funciones públicas*”, dentro de las cuales se encuentra la relativa a “*desarrollar tareas de reglamentación, promoción, actualización y capacitación de los entrenadores deportivos*”. Dicha función es general, pero no indeterminada, en la medida en que se circunscribe por su objeto, esto es, la reglamentación “*de los entrenadores deportivos*”. Esta función tampoco supone el vaciamiento de la competencia del Presidente de la República, habida cuenta de que nada obsta para que esta autoridad ejerza su potestad reglamentaria, prevista por el artículo 189.11 de la Constitución Política.
9. En mi criterio, la objeción formulada por el Gobierno Nacional no desvirtúa la constitucionalidad de dicha disposición y, por lo tanto, ha debido declararse infundada. En efecto, la atribución de la función objetada no es inconstitucional, por cuanto el Congreso de la República sí puede otorgar potestades reglamentarias, residuales y subsidiarias, a

²⁴⁸ Sentencia C-226 de 1994.

otras autoridades distintas del Presidente de la República o que no integran el Gobierno Nacional, incluidas aquellas encargadas de la inspección y vigilancia de las profesiones y los oficios. Esto con miras a que, en el marco de la ley, se adopten reglamentaciones especializadas sobre la materia que garanticen intervenciones específicas sobre las distintas materias, como, en el caso concreto, sobre la actividad del entrenador deportivo. Por ejemplo, como lo señala el Procurador, la atribución *sub examine* habilitaría al Colegio a desarrollar una “*labor de organización de contenidos relacionados con esta actividad, en función de actualizar los conocimientos y la capacitación de los entrenadores*”, lo cual resultaría legítimo a la luz de la Constitución.

10. Es más, tal como se señaló líneas atrás, en relación con otras leyes que regulan el ejercicio de profesiones y oficios, la Corte ha declarado exequibles las atribuciones reglamentarias conferidas por el Legislador a los correspondientes órganos encargados de la inspección y vigilancia de tales actividades. Tal como ocurre en el asunto *sub examine*, dichas atribuciones han sido consideradas meramente administrativas y ajustadas a la Constitución. En todo caso, como se advirtió en dichas oportunidades, (i) la potestad reglamentaria no es ilimitada, (ii) debe desarrollarse en el marco de la ley y (iii) debe ser razonable, proporcional. A su vez, de extralimitarse el referido Colegio en el ejercicio de su función reglamentaria y, por ejemplo, regular materias sometidas a reserva de Ley, tales actos podrán ser objeto de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
11. Por lo demás, resulta por completo compatible con la naturaleza de los colegios, que el Legislador les encargue la función de vigilar la conducta de sus integrantes y propender por el adecuado desempeño de su ejercicio profesional, la prestación eficiente y óptima de sus servicios profesionales, la observancia de buenas prácticas de competencia y el fortalecimiento de la profesión en términos generales; todos estos son aspectos en relación con los cuales, sin duda alguna, los colegios pueden desplegar su potestad reglamentaria, sin que, en abstracto y en esta sede, resulte reprochable su constitucionalidad.
12. Con base en los anteriores planteamientos, en mi criterio, la objeción en contra del numeral 3 del artículo 11 del proyecto de Ley ha debido declararse infundada.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

