

Sentencia C-307/13

(Bogotá D.C., mayo 22 de 2013)

PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE Y REGLAMENTA COMO PROFESION LA ACTIVIDAD DE ENTRENADOR DEPORTIVO-No vulnera la libertad de ejercer una profesión, arte u oficio

La Corte considera que el proyecto de ley número 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”, no vulnera el 26 CP. 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.

AUSENCIA DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL PARA CREAR EL CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACION DE LA PROFESION DE ENTRENADOR DEPORTIVO-Fundada la objeción del gobierno por motivos de inconstitucionalidad/CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACION PROFESIONAL DE ENTRENADORES DEPORTIVOS COMO PARTE DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Iniciativa del Gobierno Nacional en los términos del artículo 154 de la Constitución Política

De acuerdo con lo expresado por esta Corporación sobre la naturaleza pública de los Consejos o Comités profesionales, el Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los Entrenadores (ras) Deportivos (vas), es una figura estatal, la cual se deduce de su integración, del tipo de función que desempeña y de la sede de desarrollo de sus actividades, cuya creación impacta en algún grado la estructura de la administración nacional. En consecuencia, precisa de la iniciativa del Gobierno Nacional, en lo términos del artículo 154 de la Constitución Política. Por lo expuesto, la Corte encuentra que el Proyecto de Ley 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones, vulnera el artículo 154 constitucional, al haber modificado la estructura de la administración mediante la creación del Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los

Entrenadores (ras) Deportivos (vas), sin que la iniciativa hubiere surgido del Gobierno Nacional, motivo por el cual considera fundada la objeción presidencial presentada.

PROYECTO DE LEY SOBRE EXIGENCIA DE NO TENER INVESTIGACIONES PENDIENTES PARA OBTENER LA TARJETA PROFESIONAL DE ENTRENADOR DEPORTIVO-Desconoce la presunción de inocencia

PROYECTO DE LEY SOBRE RECONOCIMIENTO Y REGLAMENTACION DE LA PROFESION DE ENTRENADOR DEPORTIVO-Contenido

OBJECCIONES GUBERNAMENTALES-Oportunidad

El artículo 166 de la Constitución establece que el Gobierno Nacional dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días, cuando los artículos sean más de cincuenta. Si transcurridos estos términos el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente está obligado a sancionarlo y promulgarlo. La reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que estos términos se refieren a días hábiles y completos, que se cuentan a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Exigencia de título de idoneidad

LIBERTAD DE PROFESION Y OFICIO-Contenido y alcance/POTESTAD LEGISLATIVA SOBRE EXIGENCIA DE TITULOS DE IDONEIDAD-Contenido/POTESTAD LEGISLATIVA DE IMPONER LIMITES AL EJERCICIO DE PROFESION U OFICIO-Alcance

Sobre el ejercicio de las profesiones y oficios, la Constitución Política en su artículo 26, establece: "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 u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. (...)" . De este modo, la Ley Superior consagra: (i) la libertad de profesión u oficio, en cuanto la elección que las personas hagan de ellos, en desarrollo de su derecho de autodeterminación, y respecto del

ejercicio de una u otro; (ii) la posibilidad legal de imponer restricciones, límites y controles al ejercicio de profesiones u oficios, por razones de interés general, como la exigencia de títulos de idoneidad o el sometimiento de tales actividades a la inspección y vigilancia administrativa; (iii) la extensión de tales controles a oficios, ocupaciones o artes que exijan formación académica, o que no requiriéndola, implican “un riesgo social”.

PREPARACION ACADEMICA QUE DEMANDA UNA PROFESION Y EL TITULO DE IDONEIDAD PARA SU EJERCICIO-Jurisprudencia constitucional

La Corte, en su jurisprudencia, ha establecido la relación entre la preparación académica que demanda una profesión y el título de idoneidad exigido para su ejercicio. Al respecto, la Corte en sentencia 296 de 2012, dijo: “En cuanto a la exigencia de títulos de idoneidad esta

Corporación señaló en la Sentencia C-191 de 2005 que la potestad que otorga la Constitución al legislador es la “manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica”. Del mismo modo se dijo en la Sentencia C-377 de 1994 que los títulos de idoneidad “son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades”. En el mismo sentido se dijo en la Sentencia C- 050 de 1997 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”.

EXIGENCIA DE TITULOS DE IDONEIDAD-Jurisprudencia constitucional

En relación con las limitaciones que puede imponer el Legislador mediante la exigencia de títulos de idoneidad, esta Corporación ha dicho: “la razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica de idoneidad de sus titulares” (sentencia C-050 de 1997); y lo reiteró en la sentencia C-606 de 1992, al expresar: “Es claro que el legislador está expresamente autorizado para intervenir en el ejercicio del derecho fundamental de escoger profesión u oficio. Pero dadas las garantías de igualdad y libertad que protegen ese derecho, las limitaciones establecidas por el legislador deben estar enmarcadas en parámetros concretos, so pena de vulnerar el llamado ‘límite de los límites’, vale decir, el contenido esencial del derecho que se estudia.” También la jurisprudencia ha

señalado que la exigencia de títulos de idoneidad es indispensable para acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios que revisten una alta responsabilidad social y que implican un riesgo social para la comunidad, y ha reiterado que la libertad de configuración del Legislador se encuentra supeditada a que las exigencias sean necesarias para demostrar la idoneidad profesional, de manera que no den lugar a discriminaciones prohibidas. En cuanto al riesgo social establecido en el artículo 26 de la Constitución, la Corte en Sentencia C- 964 de 1999, indicó que dicha expresión debía ser interpretada de forma restrictiva, según la cual, “(...) el concepto de riesgo social no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales, sino al amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio”.

LEGISLADOR-Facultad de establecer restricciones o limitaciones al ejercicio de profesión u oficio cuando implique riesgo social/PROFESION U OFICIO-Reglamentación no radica de manera exclusiva en la libertad y capricho del Legislador/PROFESION U OFICIO-Reglamentación radica en la protección del interés general de la sociedad frente al riesgo derivado de su ejercicio/DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Fijación de requisitos cuando actividad implique riesgo social

La reglamentación de una profesión u oficio no radica de manera exclusiva en la libertad y capricho del Legislador, sino en la protección del interés general de la sociedad frente al riesgo derivado del ejercicio de una profesión, riesgo que debe reunir las siguientes condiciones: (i) ser de magnitud considerable, respecto de la capacidad que pueda tener de afectar el interés general y los derechos fundamentales; (ii) ser susceptible de control o disminución sustantiva con la formación académica específica; (iii) tener como finalidad la prevención del ejercicio torpe de un oficio que pueda producir efectos nocivos.

ENTRENADOR DEPORTIVO-Definición

EXPEDICION O REFORMA DE LAS LEYES-Asuntos que requieren de iniciativa del Gobierno

El artículo 154 de la Constitución Política, establece que, por regla general, las leyes pueden tener su 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, en su inciso segundo determina los casos en los que la expedición o reforma de las leyes, requiere de la iniciativa del Gobierno Nacional, señalando las 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 decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

LEY O PROYECTO-Naturaleza determina si es o no necesaria la iniciativa del Gobierno

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Jurisprudencia constitucional/ASIGNACION DE LABORES DE VIGILANCIA DE LA CALIDAD DE DETERMINADA PROFESION-Iniciativa del Gobierno en trámite legislativo

Sobre la necesidad de que la iniciativa de cualquier modificación de la estructura de la administración tenga su origen en el Gobierno Nacional, en relación órganos encargados de las funciones de vigilancia de las profesiones, la Corte se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia, así: “Al respecto de la asignación de las labores de vigilancia de la calidad de una determinada profesión, la Corte ha indicado que si bien ésta puede ser atribuida tanto a entidades de carácter público como privado, a saber, los colegios profesionales, el hecho de que pueda asignársele tal función a una entidad de carácter público, o mixto, no permite que la creación de la entidad a la que se le asigna tal labor, si modifica la estructura de la administración, se dé sin que la iniciativa legislativa la haya tenido el gobierno, a la luz del artículo 154 constitucional

CONSEJOS O COMITES PROFESIONALES PARA EL EJERCICIO DE FUNCIONES DE INSPECCION Y VIGILANCIA DE PROFESIONES-Naturaleza

CONSEJOS PROFESIONALES Y COLEGIOS PROFESIONALES-Naturaleza jurídica

PRINCIPIO DE PRESUNCION DE INOCENCIA-Garantías

El principio de presunción de inocencia está consagrado en el constitucionalismo colombiano como un derecho fundamental con arraigo expreso en la Constitución y el derecho internacional, del que se derivan importantes garantías para la persona sometida a

proceso penal, como son: (i) Nadie puede considerarse culpable, a menos que se haya demostrado la responsabilidad mediante proceso legal, fuera de toda duda razonable, (ii) La carga de la prueba acerca de la responsabilidad recae sobre la acusación; (iii) El trato a las personas bajo investigación por un delito, debe ser acorde con este principio. La formulación del artículo 248 de la Constitución, según la cual únicamente constituyen antecedentes penales las condenas impuestas en sentencias judiciales, en forma definitiva, configura un desarrollo de la garantía constitucional de presunción de inocencia.

DERECHO AL TRABAJO-Protección y garantía constitucional

La Corte considera que la expresión “no tener investigaciones” contenida en el parágrafo 3º del artículo 10 del proyecto de ley número 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”, vulnera el derecho al trabajo y la presunción de inocencia como componente esencial del debido proceso (art. 29 CP.) que establece que cualquier persona es inocente, y que solo se puede declararse responsable al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad, en tanto coloca en cabeza de los solicitantes de la tarjeta profesional, la obligación de probar que contra ellos no existen investigaciones en curso, invirtiendo la carga de la prueba, y asumiendo que un proceso investigativo contra el solicitante constituye por sí, un impedimento para obtener la tarjeta profesional, imprimiéndole efectos a la existencia de la misma, sin importar los posibles resultados que ella arroje, y sin mediar una condena judicial.

Referencia: expediente OG - 146

Objeciones Gubernamentales: al proyecto de ley número 180/11 Senado, 248/11 Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones.”

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Proyecto de ley objetado.

1.1. El Presidente del Senado de la República remitió[1] a esta Corporación el Proyecto de Ley 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”, objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia, que fueron consideradas infundadas por el Congreso de la República. El siguiente es el texto del proyecto de ley objetado:

“LEY No. ...

“por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión de (la) entrenador (ra) deportivo (a), define la naturaleza y el propósito de la profesión, determina el ámbito del ejercicio profesional, desarrolla los principios que la rigen, determina sus entes rectores de dirección, organización y control del ejercicio profesional.

Artículo 2º. Definición. Entrenador (ra) deportivo (va) es un profesional idóneo para orientar procesos pedagógicos de enseñanza, educación y optimización de la capacidad motriz específica de individuos que practican un determinado deporte, disciplina o modalidad deportiva.

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

Artículo 3º. Naturaleza y propósito. La profesión de entrenador (ra) deportivo (va) es de

naturaleza pedagógica e interdisciplinaria; y como tal tiene el propósito de desarrollar las capacidades de los practicantes de un determinado tipo de deporte, disciplina o modalidad deportiva de manera individual o colectiva, se desarrolla mediante la práctica organizada, planificada, organizada y controlada, bajo la orientación de principios de la teoría y metodología del entrenamiento deportivo.

Artículo 4°. Principios. Los principios del ejercicio de la profesión de entrenador (ra) deportivo (va) en Colombia, son los siguientes:

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

CAPÍTULO II

Ejercicio de la profesión de entrenador (ra) deportivo (va)

Artículo 5º. Actividades. Para efectos de la presente ley; se entiende por ejercicio de la profesión de Entrenador (ra) Deportivo (va), las siguientes actividades:

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 búsqueda, selección y detección del talento deportivo.
3. Formar deportistas 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 (ra) deportivo (va).

CAPÍTULO III

Del Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (vas)

Artículo 6º. Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (vas). Créase el Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (as) Deportivos (vas), como órgano encargado de la regulación, el control y la vigilancia del ejercicio de la profesión de Entrenador (ra) Deportivo (a) en Colombia, el cual estará integrado por los siguientes miembros:

1. El Director del Departamento Administrativo del Deporte la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre “Coldeportes”, o su delegado, quien lo presidirá o su delegado.
2. El Presidente del Comité Olímpico Colombiano o su delegado.
3. El Presidente del Comité Paralímpico Colombiano o su delegado.
5. Un representante de las asociaciones de facultades con programas de deporte o educación física.
6. Un representante de las asociaciones de entrenadores (ras) deportivos (vas).
7. Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, o su delegado.

Parágrafo 1. Los representantes serán elegidos democráticamente, por periodos de cuatro años en las asambleas de las asociaciones.

Parágrafo 2. El Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (as) tendrá su sede en el Departamento Administrativo del Deporte la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre “Coldeportes”.

Artículo 7°. Las funciones del Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (as) Deportivos (vas), son:

1. Expedir la Tarjeta Profesional y el Registro Profesional del (la) Entrenador (ra) Deportivo (va) de acuerdo con los señalamientos establecidos en la presente ley.
2. Velar por el ejercicio ético de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va), definiendo el Código de Ética que regirá para el mismo.
3. Analizar las estrategias para el ejercicio profesional del entrenador (ra) deportivo (va) a la luz de los requerimientos y cambios permanentes del proceso de preparación deportiva en el contexto nacional e internacional.
4. Proponer las políticas y disposiciones referentes a la formación, actualización y ubicación

de los profesionales en los procesos de preparación deportiva.

5. Sugerir lineamientos para la definición de estándares y criterios de calidad en la formación académica y prestación de servicios profesionales de los (las) entrenadores (ras) deportivos (as).

6. Conocer, determinar y coordinar las acciones, en los procesos disciplinarios de carácter ético y comportamental en el ejercicio de la profesión del entrenador (ra) deportivo (va).

7. Resolver sobre la cancelación y suspensión de la tarjeta profesional o el Registro Profesional del (la) Entrenador (ra) Deportivo (va) por faltas al Código de Ética y al correcto ejercicio profesional.

8. Denunciar ante las autoridades competentes las violaciones a las disposiciones legales que reglamenten el ejercicio profesional del (la) entrenador (ra) deportivo (va).

9. Crear los Consejos Seccionales de Acreditación Profesional del (la) Entrenador (ra) Deportivo (va), si lo considera necesario.

10. Promover un sistema de formación permanente y actualización para los (las) entrenadores (ras) que actualmente se desempeñan sin formación académica, en una institución de educación superior dentro del territorio Nacional.

11. Dictar su propio reglamento y organización.

12. Crear el Escalafón de Entrenadores (ras) Deportivos (vas), determinar su reglamentación y ponerlo en operación.

13. Promover políticas de investigación científica y de innovación tecnológica afines al mejoramiento de la calidad de los procesos de preparación deportiva en todos los niveles del Sistema Nacional del Deporte.

14. Diseñar un software de seguimiento y control.

15. Las demás que le señale la ley.

CAPÍTULO IV

Tarjeta profesional de los (las) entrenadores (ras) deportivos

Artículo 8°. Es requisito para el ejercicio de la profesión de entrenador (ra) deportivo (va) obtener la Tarjeta Profesional expedida por el Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (vas), la cual se crea con la presente ley y es de carácter renovable por periodos de cinco (5) años.

Artículo 9°. Tarjeta profesional. El Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores(as) Deportivos (vas), es el organismo autorizado para otorgar la Tarjeta Profesional de quien ejerce la profesión de Entrenador (ra) Deportivo (va) en Colombia.

Artículo 10. Requisitos para obtener la tarjeta profesional. Podrán obtener Tarjeta Profesional, quienes posean título de Profesional Universitario en deporte o Tecnólogo en Deporte o Licenciado (a) en Educación Física, otorgado por Instituciones de Educación Superior oficialmente reconocidas y por el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

Adicionalmente, al título profesional universitario, tecnólogo y técnico profesional en el área de deporte y educación física, se requiere para acceder a la Tarjeta Profesional o el registro provisional, según sea el caso, la aprobación de una evaluación de competencias profesionales, la cual será regulada por el Consejo Nacional de Acreditación profesional de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (vas)

Parágrafo 1º. Quienes hayan obtenido títulos de formación profesional universitaria otorgados por Instituciones de Educación Superior en el extranjero deberán realizar su convalidación ante las autoridades competentes.

Parágrafo 2º. Los Técnicos Profesionales en Deporte podrán obtener un registro de carácter provisional, por un término de cinco (5) años, renovable por una sola vez.

Parágrafo 3º. No tener investigaciones ni haber sido condenado por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual y/o delitos contra la integridad moral.

CAPÍTULO V

Disposiciones finales

Artículo 11. Órganos asesores y consultivos. El Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (vas) que se crea con la presente ley, será el órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional, Departamental, Distrital y Municipal.

Parágrafo. Coldeportes como ente rector del Sistema Nacional de Deporte ejercerá funciones de supervisión técnica y de inspección, vigilancia y control.

Artículo 12. Período transitorio. Se establece un plazo de dos (2) años para obtener la Tarjeta Profesional o el Registro Provisional, contados a partir de la vigencia de la presente ley. Para estos efectos, las (los) Entrenadores (ras) Deportivos (vas) podrán seguir ejerciendo la profesional de manera temporal en el plazo establecido.

Parágrafo: Las personas que estén ejerciendo como Entrenadores (ras) Deportivos (vas) sin cumplir con los requisitos establecidos en los artículo 8º y 10, previa acreditación de su vinculación laboral con las respectivas federaciones de su deporte, podrán obtener un registro de carácter provisional por un término de cinco (5) años, mediante la realización de una evaluación de competencias profesionales de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (vas). Dicho registro podrá ser renovado por una sola vez.

Artículo 13. Ejercicio ilegal de la profesión. Se entiende por ejercicio ilegal de la profesión de entrenador (ra) deportivo (va), toda actividad realizada dentro del campo señalado en la presente ley por quienes no cumplan con los requisitos establecidos y no se encuentren autorizados debidamente para desempeñarse como tales.

2. El trámite legislativo.

El trámite legislativo del proyecto de ley objetado fue el siguiente:

2.1. El proyecto de ley número 180/11 Senado, 248/11 Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones” fue radicado en la Cámara de Representantes el 11 de mayo de 2011, por el Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz y publicado en la Gaceta del Congreso 273 del martes 17 de mayo de 2011[2].

2.2. En la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara fue designada como ponente la Representante a la Cámara Martha Cecilia Ramírez Orrego. El informe de

ponencia para primer debate en Cámara fue presentado en el mes de mayo de 2011 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 372[3] del martes 7 de junio de 2011[4].

2.3. El proyecto fue anunciado para discusión y votación en la sesión ordinaria de la Comisión Séptima, el 7 de junio de 2011 (Acta No. 20/11, Gaceta del Congreso No. 578 de 5 de agosto de 2011), y fue discutido y aprobado por unanimidad, en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el día 15 de junio de 2011, tal y como consta en el Acta No. 22, de dicha fecha, publicada en la Gaceta No. 577 de agosto 5 de 2011[5].

2.4. Para rendir ponencia en segundo debate en la Cámara de Representantes fue designada nuevamente ponente, la Representante a la Cámara Marta Cecilia Ramírez Orrego, quien presentó el informe previas algunas consideraciones destinadas a revisar, ampliar y profundizar las realizadas en la exposición de motivos e introdujo modificaciones al articulado. El informe de ponencia para segundo debate fue presentado el 14 de junio de 2011 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 820 de noviembre 3 de 2011[6].

2.5. El anuncio para discusión del proyecto de ley fue realizado en 22 de noviembre de 2011, según consta en el acta 101 de la citada fecha y publicada en la gaceta del Congreso 13 de febrero 3 de 2012[7]. El proyecto de ley fue aprobado por unanimidad en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes el día 23 de noviembre de 2011 según consta en el Acta 102 de la mencionada fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 014 del viernes 3 de febrero de 2012[8].

2.6. En la Comisión Séptima del Senado de la República se designó como ponente al representante Antonio José Correa Jiménez quien presentó el informe de ponencia favorable, con un pliego de modificaciones. La ponencia para primer debate fue presentada el 23 de mayo de 2012 y publicada en la Gaceta del Congreso 279 de 29 de mayo de 2012[9].

2.7. El proyecto fue aprobado por la mencionada Comisión el 30 de mayo de 2012, según se advierte en el Acta 25 de la misma fecha, por votación nominal y pública con el voto favorable de 8 Senadores[10], ninguno en contra y ninguna abstención, publicada en la Gaceta del Congreso 524 del 15 de agosto de 2012. El anuncio de esta actuación se surtió el 29 de mayo de 2012, según consta en el Acta 24 de la misma fecha, tal y como se señala

en la Gaceta del Congreso 524 de 2012.

2.8. Se designó nuevamente como ponente para segundo debate en el Senado de la República, el Senador Antonio José Correa Jiménez. La ponencia para esa instancia del trámite legislativo fue presentada el 31 de mayo de 2012 y publicada en la Gaceta del Congreso 302 del 1 de junio de 2012.

2.9. El proyecto de ley fue aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el 13 de junio de 2012, según consta en el Acta 55 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 574 de 2012[11]. El anuncio de votación se llevó a cabo en la sesión del 12 de junio de 2012, como se verifica en el Acta 54 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 561 de agosto 28 de 2012[12].

2.10. En razón de presentarse discrepancias entre los textos aprobados en las plenarias de Senado y Cámara, tuvo lugar el trámite de conciliación previsto en el artículo 161 C.P. y del artículo 186 de la Ley 5 de 1992, el día 13 de junio se sometió a consideración del Senado y la Cámara de Representantes para continuar su trámite el texto conciliado sobre el proyecto de ley 180/11 Senado, 248/11 Cámara, dirimiendo las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas sesiones plenarias los días 23 de noviembre de 2011 en Cámara y 13 de junio de 2012, Senado.

2.11. El trámite en la Cámara de Representantes del texto unificado por la Comisión de Conciliación fue el siguiente: i) publicación del texto unificado en la Gaceta del Congreso No. 360 del miércoles 13 de junio de 2012; (ii) anuncio previo a la votación del informe de conciliación en la sesión plenaria, el día 13 de junio de 2011, según consta en el acta 131, publicada en la Gaceta del Congreso No. 678 del martes 9 de octubre de 2012[13]. (iii) aprobación por unanimidad del informe de conciliación, en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del día 14 de junio de 2012, que consta en el acta No. 132, publicada en la Gaceta del Congreso No. 641 del martes 25 de septiembre de 2012.

2.12. El trámite en el Senado de la República del texto unificado por la Comisión de Conciliación fue el siguiente: i) publicación del texto unificado en la Gaceta del Congreso No. 353 del 13 de junio de 2012; (ii) anuncio previo a la votación del informe de conciliación en

la sesión plenaria, el día 13 de junio de 2011, según consta en el acta 55, publicada en la Gaceta del Congreso No. 574 del 31 de agosto de 2012. (iii) aprobación por votación unánime del informe de conciliación, en la sesión plenaria del Senado del día 14 de junio de 2012, que consta en el acta 56, publicada en la Gaceta del Congreso No. 575 de agosto 31 de 2012[14].

2.13. A través de oficio del 29 de junio de 2012, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 29 de junio del mismo año, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió al Presidente de la República el proyecto de ley, junto con el expediente legislativo, para su correspondiente sanción[15].

2.14. Mediante comunicación del 10 de julio de 2012, recibido en esa misma fecha, el Presidente de la República, la Ministra de Educación Nacional y el Director del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la actividad física y el aprovechamiento de tiempo libre “COLDEPORTES”, devolvieron el proyecto de ley 180 Senado, 248/11 Cámara y el expediente legislativo al Presidente de la Cámara de Representantes, sin la correspondiente sanción ejecutiva, por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad[16].

2.15. La Comisión accidental integrada por los Senadores Antonio José Correa Jiménez, Edinson Delgado Ruiz y Carlos Fernando Motoa y el Representante a la Cámara Carlos Alberto Zuluaga Díaz, presentaron informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley 180/11 Senado, 248/11 Cámara, en el que solicitaron no aceptarlas[17].

2.16. El anterior informe fue considerado y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del día 11 de septiembre de 2012, según consta en el Acta 152 de la citada fecha[18], mediante votación nominal y publica[19], previo anuncio realizado en la sesión del 5 de septiembre de 2012, según consta en el acta número 151 de la citada fecha[20].

2.17. El informe sobre las objeciones gubernamentales fue considerado y aprobado por la Plenaria del Senado de la República en sesión del día 24 de octubre de 2012, según consta en el Acta 24 de la citada fecha[21], mediante votación nominal y publica[22], previo anuncio realizado en la sesión del 23 de octubre de 2012, según consta en el acta número 23 de la citada fecha[23].

2.18. Desestimadas así las objeciones por el Congreso de la República, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte el proyecto para que decida sobre su exequibilidad[24].

2.19. Mediante auto del 15 de noviembre de 2012, el magistrado sustanciador avocó el conocimiento de la Objeción Presidencial al proyecto de ley número 180/11 Senado, 248/11 de Cámara, ordenó la fijación en lista del mismo y ordenó la práctica de pruebas.

2.20. Que mediante auto de la Sala Plena del 28 de noviembre de 2012, la Corte decidió abstenerse de decidir sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley 180/11 Senado, 248/11 Cámara, “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”, hasta tanto no se cumpliera con todos los presupuestos constitucionales y legales requeridos para hacerlo. Razón por la cual se apremió al Secretario general del Senado de la Republica para que allegara todos los documentos requeridos.

2.21. Una vez verificado por el Despacho Sustanciador que las pruebas requeridas fueron adecuadamente aportadas se continúo el trámite las objeciones presidenciales al proyecto de ley 180/11 Senado, 248/11 Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”.

3. Cargos de inconstitucionalidad: objeciones del Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional objetó la totalidad del articulado del proyecto de Ley número 180/11 Senado, 248/11 Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones” por razones de inconstitucionalidad al considerar que:

3.1. Vulneración del artículo 26 CP. Si bien la Constitución Política en el artículo 26 autoriza al Legislador para exigir títulos de idoneidad, advierte que en las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, su ejercicio es libre, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. En su criterio, el ejercicio de la actividad de entrenador deportivo no entraña un riesgo social, que ponga en peligro derechos constitucionales fundamentales que deban ser conjurados con la formación académica.

3.2. Vulneración del artículo 150.7 CP. El proyecto modifica la estructura de la administración pública, al crear el Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (vas), aspecto que no obstante corresponder al Congreso de la República según lo preceptuado por el artículo 150.7 Superior, su iniciativa se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional, según los reglado por el artículo 154 C.P. que determina que: “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3,7,9,11 y 22...del artículo 150” .

3.3. Vulneración de los artículos 29 y 25 de la CP. La expresión contenida en el parágrafo 3 del artículo 10 del proyecto de ley, que establece como requisito para obtener la tarjeta profesional, que el aspirante no tenga investigaciones pendientes, vulnera el artículo 29 de la Carta Política, que establece que “Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”. La misma expresión contenida en el parágrafo 3 del artículo 10 del proyecto de ley, vulnera también el derecho al trabajo, al impedir que por razones no declaradas judicialmente, una persona no pueda ejercer su profesión, de la que deriva su sustento y el de su familia.

4. Insistencia del Congreso de la República.

La Comisión Accidental designada^[25] para que rindiera informe^[26] sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional, propuso no aceptarlas por los siguientes motivos:

4.1. En relación con la objeción relativa a la vulneración del artículo 26 Superior, que indica que “la ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones, las ocupaciones, artes u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social” expresan que un entrenador deportivo además de requerir conocimientos en su deporte específico, que no difieren de los que debe tener un deportista de alto rendimiento, debe contar con una sólida formación en ciencias del deporte y de la teoría y metodología del entrenamiento deportivo, las cuales requieren un abordaje académico.

Consideran que cuando se hace alusión al entrenamiento deportivo, se refiere a una profesión y no a un arte u oficio, profesión que conlleva un riesgo social, en la medida que puede ocasionarle al deportista una lesión o poner en riesgo su integridad física, por lo cual debe ser ejercida por una persona idónea, dotada de una excelente preparación académica,

para lo cual existen en Colombia Instituciones de Educación Superior que vienen ofreciendo programas de pregrado en niveles técnico, profesional, tecnólogo y profesional universitario.

4.2. Consideran infundada la objeción relativa a la exclusividad de la iniciativa gubernamental para la expedición de leyes que determinen o modifiquen la estructura de la administración, contemplada en el artículo 154 CP., en tanto la función de inspección y vigilancia sobre las profesiones no es una función exclusiva del Presidente de la República, pudiendo el legislador determinar cual será la autoridad competente para ejercerla y definir sus características, integración, objetivos y funciones, entre otros. Además, por cuanto con la creación del Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los Entrenadores Deportivos “no se afecta la estructura administrativa del Estado, en ningún momento se plantea la creación de un organismo estatal del orden nacional, ni tampoco un organismo adscrito a una entidad del Estado o reformando uno ya creado, pues simplemente hace referencia a los organismos de vigilancia y control establecidos en todas las profesiones.”

5. Intervenciones.

5.1. Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A.

Manifiestan que las objeciones gubernamentales se encuentran infundadas por los siguientes motivos:

5.1.1. La objeción frente a que el entrenador deportivo no produce un riesgo social, por lo que no es dable la exigencia de títulos de idoneidad, “es sofística, pues coloca al entrenador deportivo en igualdad de condiciones de quienes ejercen actos comunes y corrientes, sobre la supuesta base de no existir formación académica, cuando la realidad es que el proyecto de ley ha elevado el status de entrenador deportivo, para que mediante la formación académica pueda acreditarse, ya sea a través de la tarjeta profesional o Registro, documentos que serán otorgados por el Consejo Nacional de Acreditación profesional de los entrenadores deportivos.”

5.1.2. La objeción relativa al quebrantamiento del artículo 154 constitucional, bajo el argumento de que la modificación de la estructura de la administración publica es de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, y que con la creación del Consejo Nacional de

Acreditación Profesional de Entrenadores Deportivos por iniciativa parlamentaria se está modificando ésta, “en nuestro sentir, no se afecta la estructura administrativa del Estado, pues simplemente hace referencia a los organismos de vigilancia y control establecidos para casi todas las profesiones.” Y en tanto la ley no está creando un organismo estatal del orden nacional, ni tampoco un organismo adscrito a una entidad del Estado.

6. Concepto de la Procuraduría General de la Nación.

Son fundadas las objeciones presidenciales presentadas contra el proyecto de ley número 180/11 Senado, 248/11 Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones” y, en consecuencia, debe declararse la inexequibilidad de la totalidad de su articulado, por las siguientes razones:

6.1. Acorde con la jurisprudencia de la Corte, el concepto de riesgo social para la reglamentación de una profesión u oficio radica no en el capricho de los legisladores, sino en la protección de la sociedad contra un riesgo por el ejercicio de dicha profesión, el cual debe ser claro y que afecte el interés general o los derechos fundamentales, condiciones que no se dan en el proyecto bajo examen.

6.2. De otro lado, indica que sobre la presunta vulneración del artículo 154 constitucional, resulta relevante citar la sentencia C- 482 de 2002, que se ocupa in extenso del tema, para concluir que el Legislador, dentro de su amplio margen de configuración, está en capacidad de conformar el órgano o entidad que se encargue de las funciones respecto de las profesiones, pero que para su creación debe en concordancia con el artículo 154 de la Constitución, contar con la iniciativa gubernamental.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 167 y 241.8 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad que el Presidente de la República formuló en el presente caso.

2. Oportunidad y trámite de las objeciones y de la insistencia.

2.1. Oportunidad en la formulación de las objeciones.

El artículo 166 de la Constitución establece que el Gobierno Nacional dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días, cuando los artículos sean más de cincuenta. Si transcurridos estos términos el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente está obligado a sancionarlo y promulgarlo. La reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que estos términos se refieren a días hábiles y completos, que se cuentan a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial [28].

En el presente caso el proyecto de ley objetado contiene catorce artículos, por lo que el término para devolverlo con objeciones era el correspondiente a seis días hábiles, contados a partir del día siguiente al 29 de junio de 2012, fecha de su radicación en la Presidencia de la República para la respectiva sanción. Dicho término vencía el 10 de julio de 2012 y las objeciones fueron presentadas en el Congreso en tal día[29].

2.2. El trámite de las objeciones.

2.2.1. Los congresistas designados en la comisión accidental, para estudiar las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional, presentaron informe sobre las objeciones, mediante el cual recomendaron: (i) acoger parcialmente la objeción relativa a la expresión “no se puede tener investigaciones”, contenida en el artículo 10, parágrafo 3º. del proyecto de ley, proponiendo su exclusión; y (ii) no acoger las demás objeciones por considerarlas infundadas e insistir en la sanción del texto aprobado en el Congreso de la República[30].

2.2.2. La Plenaria del Senado de la República anunció el sometimiento a votación del informe sobre las objeciones el 23 de octubre de 2012[31]. El informe fue considerado y aprobado por dicha corporación el 24 de octubre de 2012[32], con votación nominal y pública de 55 senadores por el sí y de 5 senadores por el no, según obra en el expediente (supra 2.17 de Antecedentes).

2.2.3. La Plenaria de la Cámara de Representantes anunció el sometimiento a votación del informe sobre las objeciones el 5 de septiembre de 2012[33], el cual fue considerado y

aprobado el 11 de septiembre de 2012[34], mediante votación nominal y pública, con votación de 93 Representantes por el sí y 3 representantes por el no, según obra en el expediente (supra 2.16 de Antecedentes).

2.2.4. El Presidente del Senado de la República, remitió en comunicación fechada noviembre 1 de 2012 y radicada ese mismo día en la Secretaría de la Corte Constitucional, el proyecto de ley para que ésta Corporación decida sobre la exequibilidad de las objeciones rechazadas por el Congreso de la República.

2.2.5. De la constatación de los anuncios sobre la votación del informe sobre las objeciones presidenciales, se evidencia que estos cumplieron con lo señalado en el artículo 160 constitucional, y en consecuencia no existió interrupción en la cadena de los mismos, ni vicio alguno en la aprobación del informe.

2.2.6. Por lo anterior, procede la Corte a analizar las objeciones del Ejecutivo al proyecto de ley número 180/11 Senado, 248/11 de Cámara.

3. Problemas jurídicos a resolver.

En el presente caso, deberá la Corte resolver dos problemas jurídicos.

3.1. ¿Vulnera el proyecto de ley número 180/11 Senado, 248/11 Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”, el artículo 26 de la Constitución Política que consagra la libertad de ejercicio de ocupaciones y oficios, al exigir títulos de idoneidad a los entrenadores deportivos, ocupación que debe ser considerada de libre ejercicio por no requerir de formación académica ni entrañar un riesgo social?

3.2. ¿Vulnera el proyecto de ley bajo examen, el artículo 154 de la Carta Política que exige iniciativa gubernamental en el trámite de leyes que determinan la estructura de la administración nacional y crean entidades del orden nacional -CP, 150.7-, la creación del Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (vas), por iniciativa parlamentaria o congresional?

3.3. ¿Vulnera la presunción de inocencia (art. 29 CP.) y el derecho al trabajo, la expresión “no tener investigaciones” contenida en el parágrafo 3º del artículo 10 del proyecto de ley

bajo examen, al establecer como requisito para obtener la tarjeta profesional de entrenador deportivo, que el aspirante no tenga investigaciones pendientes?

4. Cuestión previa: normatividad materia de objeción.

4.1. La objeción presentada por el Gobierno Nacional se dirige contra la totalidad del proyecto de ley número 180/11 Senado, 248/11 Cámara, el cual tiene por objeto el reconocimiento y reglamentación del ejercicio de la profesión de entrenador (ra) deportivo (va).

4.2. El Capítulo I sobre Disposiciones generales, consta de 4 artículos en los que se establecen el objeto de la ley: se define el entrenador(a) deportivo(a) como una profesión orientada a procesos pedagógicos de enseñanza y optimización de la capacidad motriz de los individuos; se determina la naturaleza de la profesión y su propósito; y se señalan los principios que rigen su ejercicio -responsabilidad social, idoneidad profesional, integralidad y honorabilidad, interdisciplinariedad y unicidad e individualidad-.

4.3. El Capítulo II sobre el ejercicio de la profesión de entrenador(a) deportivo(a), contiene un artículo, e indica las actividades que para efectos de la ley, se entiende por ejercicio de la profesión de entrenador (a) deportivo (a), entre las que se encuentran: “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 búsqueda, selección y detección del talento deportivo. 3. Formar deportistas de diferentes niveles, categorías y géneros. 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 entrenador (a) deportivo (a).”

4.4. El Capítulo III, “Del Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (as) Deportivos (as)” compuesto por los artículos 6 y 7, se encarga de crear el Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (as) Deportivos (as),

el órgano encargado de la regulación, control y vigilancia del ejercicio de la profesión de entrenador (a) deportivo (a), se establece su composición, la forma de elección de sus miembros, su sede y las funciones que ejercerá.

4.5. El Capítulo IV, referido a la “Tarjeta Profesional de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (vas)”, se encuentra desarrollado en los artículos 8, 9 y 10, que determinan la obligatoriedad para el Entrenador (ra) Deportivo (va) de obtener la tarjeta profesional, el órgano competente para su expedición y los requisitos de idoneidad para obtenerla.

4.6. El Capítulo V, sobre Disposiciones Finales, prescribe en sus artículos 11 a 14, la naturaleza jurídica del Consejo que por ella se crea, se establece un periodo de transición para la obtención de la tarjeta profesional o el registro provisional, se define el ejercicio ilegal de la profesión y se determina la vigencia de la ley.

5. Primera objeción de inconstitucionalidad: exigencia de título de idoneidad a los entrenadores deportivos -violación del artículo 26 de la CP-.

5.1. Concepto de inconstitucionalidad en la objeción presidencial.

A juicio del Gobierno, si bien la Constitución Política -artículo 26- autoriza al Legislador para exigir títulos de idoneidad, advierte que en las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, su ejercicio es libre, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. En su criterio, el ejercicio de la actividad de entrenador deportivo no entraña un riesgo social que ponga en peligro derechos constitucionales fundamentales, que deba ser conjurado con la formación académica.

5.2. Parámetro de control de constitucionalidad -validez material-: la libertad de profesión y oficios y la potestad legislativa de imponer límites a su ejercicio -CP, 26-.

5.2.1. Sobre el ejercicio de las profesiones y oficios, la Constitución Política en su artículo 26, establece:

“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 u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. (...)"

De este modo, la Ley Superior consagra: (i) la libertad de profesión u oficio, en cuanto la elección que las personas hagan de ellos, en desarrollo de su derecho de autodeterminación, y respecto del ejercicio de una u otro; (ii) la posibilidad legal de imponer restricciones, límites y controles al ejercicio de profesiones u oficios, por razones de interés general, como la exigencia de títulos de idoneidad o el sometimiento de tales actividades a la inspección y vigilancia administrativa: (iii) la extensión de tales controles a oficios, ocupaciones o artes que exijan formación académica, o que no requiriéndola, implican “un riesgo social”.

5.2.2. La Corte, en su jurisprudencia, ha establecido la relación entre la preparación académica que demanda una profesión y el título de idoneidad exigido para su ejercicio. Al respecto, la Corte en sentencia 296 de 2012, dijo:

“En cuanto a la exigencia de títulos de idoneidad esta Corporación señaló en la Sentencia C-191 de 2005[35] que la potestad que otorga la Constitución al legislador es la “manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica”[36]. Del mismo modo se dijo en la Sentencia C-377 de 1994 que los títulos de idoneidad “son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades”.[37] En el mismo sentido se dijo en la Sentencia C- 050 de 1997[38]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”[39].

En relación con las limitaciones que puede imponer el Legislador mediante la exigencia de títulos de idoneidad, esta Corporación ha dicho: “la razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica de idoneidad de sus titulares” (sentencia C-050 de 1997); y lo reiteró en la sentencia C-606 de 1992, al expresar: “Es claro que el legislador esta expresamente autorizado para intervenir en el ejercicio del derecho fundamental de escoger profesión u oficio. Pero dadas las garantías de igualdad y libertad que protegen ese derecho, las limitaciones establecidas por el legislador deben estar enmarcadas en parámetros concretos, so pena de vulnerar el llamado ‘límite de los límites’, vale decir, el contenido esencial del derecho que se estudia.”[40]

5.2.3. También la jurisprudencia ha señalado que la exigencia de títulos de idoneidad es indispensable para acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios que revisten una alta responsabilidad social y que implican un riesgo social para la comunidad, y ha reiterado que la libertad de configuración del Legislador se encuentra supeditada a que las exigencias sean necesarias para demostrar la idoneidad profesional, de manera que no den lugar a discriminaciones prohibidas[41]. En cuanto al riesgo social establecido en el artículo 26 de la Constitución, la Corte en Sentencia C- 964 de 1999, indicó que dicha expresión debía ser interpretada de forma restrictiva, según la cual, “(...) el concepto de riesgo social no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales, sino al amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio”.

5.2.4. En conclusión, la reglamentación de una profesión u oficio no radica de manera exclusiva en la libertad y capricho del Legislador, sino en la protección del interés general de la sociedad frente al riesgo derivado del ejercicio de una profesión, riesgo que debe reunir las siguientes condiciones: (i) ser de magnitud considerable, respecto de la capacidad que pueda tener de afectar el interés general y los derechos fundamentales; (ii) ser susceptible de control o disminución sustantiva con la formación académica específica; (iii) tener como finalidad la prevención del ejercicio torpe de un oficio que pueda producir efectos nocivos[42].

5.3. Examen de la objeción.

5.3.1. El proyecto de ley objetado comienza por reconocer la actividad de entrenador deportivo como una profesión, para proceder a determinar el ámbito de su ejercicio, así como los principios que la rigen (art 1º). Define al Entrenador (ra) Deportivo (va) como “un profesional idóneo para orientar procesos pedagógicos de enseñanza, educación y optimización de la capacidad motriz específica de individuos que practican un determinado deporte, disciplina o modalidad deportiva”, consistiendo tal capacidad motriz específica el objeto de los procesos pedagógicos dirigidos a los deportistas (art 2º). En cuanto a su caracterización y propósito, el proyecto de ley objetado indica que la profesión de entrenador (ra) deportivo (va) es “de naturaleza pedagógica e interdisciplinaria” (art 3º), agregando que como tal, busca desarrollar las capacidades de los practicantes de un

determinado tipo de deporte, disciplina o modalidad deportiva de manera individual o colectiva, “mediante la práctica organizada , planificada, organizada y controlada, bajo la orientación de principios de la teoría y metodología del entrenamiento deportivo”. Define unos principios que rigen el ejercicio de la profesión de entrenador deportivo, tales como la responsabilidad social, la idoneidad profesional, la integralidad y honorabilidad, la interdisciplinariedad y la unicidad, así como las actividades que constituyen el ejercicio de la profesión de entrenador deportivo, orientadas al diseño aplicación y evaluación de planes y programas de entrenamiento deportivo, mediante un proceso científico pedagógico, metodológico y sistemático, que permitan optimizar el proceso de preparación deportiva, realizar la búsqueda adecuada de talento deportivo, formar deportistas de los diversos niveles, categorías y géneros, así como la dirección de grupos de trabajo interdisciplinarios orientados a procesos de entrenamiento deportivo.

5.3.2. De lo anterior puede deducirse: (i) el Legislador, en uso de libertad de configuración, definió la actividad de entrenador deportivo como una profesión; (ii) tal decisión la basó en su condición interdisciplinaria, la existencia de una teoría que ordena la materia, una metodología y unos principios que rigen el entrenamiento deportivo; (iii) se apoya en la naturaleza pedagógica del entrenamiento deportivo, que busca desarrollar las capacidades de los practicantes de un determinado tipo de deporte, disciplina o modalidad deportiva de manera individual o colectiva, 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.

5.3.3. Ahora bien, si en gracia de discusión, se considerara la actividad del entrenador deportivo como un oficio, y no como una profesión, y por lo tanto su ejercicio fuese libre, en algunas actividades deportivas de determinada intensidad se estaría en presencia de un riesgo social, en la medida que pueden implicar riesgos para la integridad física de los deportistas e incluso riesgos para su vida, haciéndose de esta forma posible la limitación a su libre ejercicio, mediante la exigencia de conocimientos especializados o de formación académica.

5.3.4. En síntesis, por regla general el ejercicio de las ocupaciones, artes u oficios que no requieren de formación académica es libre (CP., art 26). Sin embargo, dicha libertad se encuentra limitada por: (i) la facultad del legislador de definir las profesiones y los casos en

que por sus características sea procedente la exigencia formación académica y de títulos de idoneidad y (ii) cuando el ejercicio de la ocupación, arte u oficio implique un riesgo social, caso en el que podrá el legislador exigir formación académica.

5.4. Conclusión.

La Corte considera que el proyecto de ley número 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”, no vulnera el 26 CP. 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.

6. Segunda Objeción; violación del artículo 154 de la Constitución Política.

6.1. Concepto de inconstitucionalidad en la objeción presidencial.

Sostiene el Gobierno Nacional que el proyecto de ley, al crear en su artículo 6º el Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los (las) Entrenadores (ras) Deportivos (vas), modifica la estructura de la Administración Nacional (CP., 150.7), y que por ello ha debido mediar la iniciativa gubernamental prevista en el artículo 154 de la Carta Política.

6.2. Parámetro de control constitucional: la iniciativa gubernamental privativa -CP 150.7- en el trámite de leyes que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan “entidades del orden nacional” -CP, 150.7-.

6.2.1. El artículo 154 de la Constitución Política, establece que, por regla general, las leyes pueden tener su 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, en su inciso segundo determina los casos en los que la expedición o reforma de las leyes, requiere de la iniciativa del Gobierno Nacional, señalando las 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 decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales". (subraya fuera del original)

6.2.2. El artículo 150, numeral 7, dice:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

7. 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." (subraya fuera de original)

6.2.3. Sobre la necesidad de que la iniciativa de cualquier modificación de la estructura de la administración tenga su origen en el Gobierno Nacional, en relación órganos encargados de las funciones de vigilancia de las profesiones, la Corte se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia, así:

"Al respecto de la asignación de las labores de vigilancia de la calidad de una determinada profesión, la Corte ha indicado que si bien ésta puede ser atribuida tanto a entidades de carácter público como privado, a saber, los colegios profesionales, el hecho de que pueda asignársele tal función a una entidad de carácter público, o mixto, no permite que la creación de la entidad a la que se le asigna tal labor, si modifica la estructura de la administración, se dé sin que la iniciativa legislativa la haya tenido el gobierno, a la luz del artículo 154 constitucional[43].

6.2.4. En consecuencia, el Legislador cuenta con un amplio margen para la definición de régimen relativo a las autoridades que ejercerán la inspección y vigilancia de las profesiones, pudiendo asignar dichas funciones públicas a un colegio profesional o atribuirlas a un ente de carácter público. En este último caso, si dicha asignación conlleva la

modificación de la estructura de la administración o la creación de una institución de las contempladas en el artículo 150.7 de la Constitución Política, deberá tener iniciativa gubernamental (CP., 154).

6.3. Naturaleza de los consejos o comités profesionales, para el ejercicio de funciones de inspección y vigilancia de las profesiones.

6.3.1. En sentencia C - 470 de 2006 -citada en supra 6.2.3- la Corte se remite a otra decisión, en los siguientes términos:

Dijo la Corte en la Sentencia C-482/02:

“Ahora bien, para la Corte, el Congreso ostenta una amplia potestad en cuanto a la conformación del órgano o entidad encargado de las funciones respecto de las profesiones legalmente establecidas, la determinación de las funciones y la decisión de si crea un órgano o entidad del orden nacional, o si más bien, en desarrollo del mismo artículo 26, en concordancia con el artículo 103 de la Constitución, atribuye la función a la asociación profesional que se organice como Colegio Profesional en los términos que señale la ley.

Empero, si el legislador opta por la creación de un órgano o entidad del orden nacional, debe, en concordancia con el artículo 154 de la Constitución, contar con la iniciativa gubernamental.”

En atención a lo anterior, en las sentencias C-482/02 y C-078/03 se declararon fundadas las objeciones presidenciales que indicaban que la creación del Consejo Profesional de Bacteriología, en el primero de los fallos, y la modificación de la estructura de Consejo Profesional Nacional de Ingenierías, en el segundo fallo, debían tener iniciativa gubernamental.”[44]

6.3.2. Sobre la naturaleza jurídica de los Consejos Profesionales y los Colegios Profesionales, la Corte en reiterada jurisprudencia ha precisado que los primeros -consejos o comités- tienen carácter estatal, y no pueden confundirse con los segundos. En este sentido, se pronunció ésta Corporación cuando con ocasión de la revisión de la constitucionalidad de la Ley 14 de 1975:

“El Consejo Profesional de Ingeniería, Arquitectura y afines, fue creado por el artículo 6º. de

la Ley 94 de 1937, el cual fue reformado por el Decreto 1782 de 1954 y posteriormente por la Ley 64 de 1978. En todas esas disposiciones, éste órgano tiene a su cargo la expedición de la matrícula o certificación para ejercer la arquitectura, ingeniería y carreras afines. En efecto, los artículos 17 y 18 de la ley 64 de 1978 señalan que el Consejo “seguirá funcionando como la entidad encargada del control y vigilancia de estas profesiones, así como de sus auxiliares”, para lo cual estará integrado por los Ministros de Obras Públicas y Transporte, de educación Nacional o sus delegados, por el Rector de la Universidad Nacional o Decano de la Facultad de Ingeniería de la misma, un representante de las universidades privadas y de los presidentes de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y la Sociedad Colombiana de Arquitectos. Como se observa, el Consejo Profesional de Arquitectura e Ingeniería tiene naturaleza pública, la cual se deduce de su integración y del tipo de función que desempeña.”[45]

6.3.3. En suma, las funciones públicas de vigilancia profesional pueden estar a cargo de un órgano público o de una asociación privada, según que el Legislador opte por conformar un ente integrado con funcionarios públicos y ubicado en la estructura administrativa del ramo, o que confíe tal gestión del interés general a una instancia asociativa particular que funja como colegio profesional.

6.4. El Consejo Nacional de Acreditación Profesional de Entrenadores Deportivos como parte de la estructura de la administración.

6.4.1. Tal y como se señaló anteriormente, el Presidente objetó el Proyecto de Ley 180/11 Senado, 248/11 Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones” al considerar que dicha iniciativa modifica la estructura de la administración al crear en su artículo 6º. el Consejo Nacional de Acreditación Profesional de Entrenadores Deportivos, el que tendría la función de vigilancia y control de la Profesión, estaría conformado por el Director de Coldeportes, entre otros, organismo donde tendría su sede, al no haber tenido iniciativa gubernamental constituyéndose en un quebrantamiento del artículo 154 de la C.P.

6.4.2. El Congreso de la República desestimó la objeción gubernamental e insistió en su posición, reiterando que el legislador cuenta con la potestad de definir la autoridad que deba realizar la inspección y vigilancia de las profesiones, toda vez que se trata de una

función que no compete de manera exclusiva al Presidente de la Republica; y, en su entender, la creación del Consejo Nacional de Acreditación Profesional de Entrenadores Deportivos no afecta la estructura administrativa del Estado, pues no crea un organismo del orden nacional, adscrito a ninguna entidad del Estado, ni reforma uno ya creado.

6.4.3. De manera preliminar la Corte constató que el Proyecto de Ley 180/11 Senado, 248/11 Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones” mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los Entrenadores (ras) Deportivos (vas), tuvo su origen en la Cámara de Representantes, mediante la radicación del proyecto con la correspondiente exposición de motivos realizada por el Presidente de la Cámara - Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz-, el día 11 de mayo de 2011[46].

6.4.4. El Congreso cuenta con la competencia constitucional de determinar las autoridades competentes para inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones (CP., Art. 26) , pudiendo asignar dicha función a una entidad u organismo de orden estatal del nivel nacional, sea mediante su creación o la modificación de uno existente, caso en el cual, al incidir en la estructura de la administración, se requiere que la iniciativa surja del gobierno nacional. De lo contrario, puede hacerlo en cabeza de un colegio profesional, creado por particulares y legalmente organizado, para lo que no requiere del aval gubernamental.

6.4.5. En cuanto al proyecto de ley bajo examen, encuentra la Corte que el Capítulo III crea y define las características, conformación, sede y funciones del Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los Entrenadores (ras) Deportivos (vas), de las que se resaltan las siguientes: (i) frente a su ámbito de acción, tiene alcance nacional, al denominarlo en primer término como: “Consejo Nacional” , definirlo como el “órgano encargado de la regulación, el control y la vigilancia del ejercicio de la profesión de Entrenador (ra) Deportivo (va), como órgano encargado de la regulación, el control y la vigilancia del ejercicio de la profesión de entrenador (ra) Deportivo (va)en Colombia...”(art 6º.) y al establecer como una de sus funciones, la creación de los Consejos Seccionales de Acreditación Profesional, cuando lo considere necesario (art. 8,9); (ii) respecto de su integración, se encuentran como algunos de sus miembros, el Director del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del tiempo libre “Coldeportes” o su delegado quién lo preside, y el Director General del Servicio

Nacional de Aprendizaje, SENA o su delegado, ambas instituciones públicas del orden nacional, además de los Presidentes de los Comités Olímpico y Paralímpico Colombiano o su delegado y un representante de las asociaciones de facultades con programas de deporte y educación física y de las asociaciones de entrenadores (ras) deportivos (vas) (art. 6º.); (iii) en relación a la sede en la que funcionará el Consejo de Acreditación Profesional, establece el proyecto de Ley que será en las dependencias del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del tiempo libre “Coldeportes”.

6.4.6. De la configuración dada por el Legislador al órgano creado por el proyecto de ley bajo examen, para la vigilancia y control de la profesión de entrenador deportivo, se colige que no se trata de la asignación de funciones públicas a un colegio profesional, creado por voluntad de particulares, ni de la creación de una entidad de carácter mixto, en los términos del artículo 95 de la Ley 489 de 1998. Corresponde a la creación de un órgano estatal del orden nacional, en cuya conformación se encuentran servidores públicos, quienes alternan con representantes de organizaciones privadas, en desarrollo de principios de participación, y cuya sede será en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del tiempo libre “Coldeportes”. Refuerza lo anterior el que la creación del Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los Entrenadores (ras) Deportivos (vas) no es consecuencia de la manifestación del derecho de asociación entre un grupo de profesionales que la conformasen o ingresasen a ella, con identidad de objetivos libremente concertados, como lo sería si se tratara de una asociación de profesionales; tampoco de la voluntad particular de constituirlo, con una estructura democrática que represente y defienda intereses particulares, como sería si se tratase de un Colegio de Profesionales previsto en el artículo 26 de la Constitución. Se trata de un órgano del orden nacional, de creación legal, que incorpora en su modelo organizacional a diversos funcionarios representantes de entes públicos, lo que afecta en algún grado -así sea mínimo- la estructura de la administración.

6.5. Conclusión del análisis de la objeción.

6.5.1. De acuerdo con lo expresado por esta Corporación sobre la naturaleza pública de los Consejos o Comités profesionales, el Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los Entrenadores (ras) Deportivos (vas), es una figura estatal, la cual se deduce de su

integración, del tipo de función que desempeña y de la sede de desarrollo de sus actividades, cuya creación impacta en algún grado la estructura de la administración nacional. En consecuencia, precisa de la iniciativa del Gobierno Nacional, en lo términos del artículo 154 de la Constitución Política.

6.5.2. Por lo expuesto, la Corte encuentra que el Proyecto de Ley 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones, vulnera el artículo 154 constitucional, al haber modificado la estructura de la administración mediante la creación del Consejo Nacional de Acreditación Profesional de los Entrenadores (ras) Deportivos (vas), sin que la iniciativa hubiere surgido del Gobierno Nacional, motivo por el cual considera fundada la objeción presidencial presentada.

7. Tercera Objeción; violación de los artículos 25 y 29 de la Constitución Política.

7.1. Concepto de inconstitucionalidad en la objeción presidencial.

Sostiene el Gobierno Nacional que el proyecto de ley, al establecer como requisito para obtener la tarjeta profesional de entrenador deportivo que el aspirante no tenga investigaciones pendientes, vulnera el artículo 29 de la Constitución Política, que establece que toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable, al impedir que una persona acceda a ella, sin que su responsabilidad haya sido debidamente declarada, mas aún cuando no se determina a que tipo de investigaciones se refiere.

Considera que afecta igualmente el derecho al trabajo, al impedir que por razones no declaradas judicialmente, una persona ejerza su profesión y derive de ella su sustento.

7.2. Parámetro de control constitucional: derecho al trabajo - CP. 25- la presunción de inocencia -CP, 29- .

La presunción de inocencia es una garantía integrante del derecho fundamental al debido proceso reconocida en el artículo 29 de la Constitución Política, al tenor del cual “toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”, lo que significa que cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, partiendo del

supuesto de que sólo se puede declarar responsable al acusado al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad.

Sobre el particular, esta Corporación ha indicado:

“El principio de presunción de inocencia está consagrado en el constitucionalismo colombiano como un derecho fundamental con arraigo expreso en la Constitución y el derecho internacional, del que se derivan importantes garantías para la persona sometida a proceso penal, como son: (i) Nadie puede considerarse culpable, a menos que se haya demostrado la responsabilidad mediante proceso legal, fuera de toda duda razonable, (ii) La carga de la prueba acerca de la responsabilidad recae sobre la acusación; (iii) El trato a las personas bajo investigación por un delito, debe ser acorde con este principio. La formulación del artículo 248 de la Constitución, según la cual únicamente constituyen antecedentes penales las condenas impuestas en sentencias judiciales, en forma definitiva, configura un desarrollo de la garantía constitucional de presunción de inocencia.”[47]

El artículo 25 de la Constitución Política establece que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

Definido constitucionalmente el trabajo como un derecho, implica una concepción fundada en la libertad del individuo para seleccionarlo, por lo que, salvo las restricciones de ley, es la realización de una actividad libremente escogida por la persona, sin que puedan impedírselo los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía.

El legislador no está facultado para imponer límites al trabajo, entendido éste como la facultad de las personas de ejercer libremente la actividad a la cual deseen dedicarse, pero sí puede regular el derecho al trabajo para determinar su contenido y delimitar sus alcances, siempre bajo condiciones dignas y justas y teniendo en cuenta los principios mínimos establecidos en el artículo 53 de la Constitución[48].

7.3. Examen de la objeción.

7.3.1. El Capítulo IV del proyecto de Ley proyecto de Ley 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”, establece las condiciones para la obtención de la tarjeta profesional como requisito para el ejercicio de la profesión de entrenador deportivo, estipulando en el parágrafo 3º, del artículo 10, como uno de los requisitos para su obtención, “no tener investigaciones”.

7.3.2. El Gobierno Nacional objetó por inconstitucionalidad dicha expresión, al considerar que vulnera la presunción de inocencia contenida en el artículo 29 CP. al restringir la obtención de la tarjeta profesional cuando existan investigaciones en contra del solicitante, sin aclarar a que tipo de investigaciones se refiere y sin que ellas hayan concluido con una decisión sancionatoria definitiva y al afectar el derecho a acceder al trabajo por dicha restricción.

7.3.3. Exigir que quien solicite la tarjeta profesional de entrenador deportivo deba acreditar que en su contra no existen investigaciones en curso, constituye una vulneración a la presunción de inocencia contenida en el artículo 29 de la Carta Política, por cuanto pone a cargo del interesado probar que contra él no existen investigaciones pendientes y que por lo tanto es inocente, invirtiendo lo prescrito por el artículo 29 que indica que toda persona es inocente hasta que no se le demuestre lo contrario y en la medida que mientras el individuo es investigado, – sin que haya culminado el procedimiento correspondiente, exista un pronunciamiento en firme de una autoridad competente, dentro de un proceso en el que se le haya demostrado su responsabilidad – no es considerado apto para obtener la tarjeta profesional y para ejercer la profesión, vulnerándosele por lo tanto el derecho al trabajo.

7.4. Conclusión.

La Corte considera que la expresión “no tener investigaciones” contenida en el parágrafo 3º del artículo 10 del proyecto de ley número 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”, vulnera el derecho al trabajo y la presunción de inocencia como componente esencial del debido proceso (art. 29 CP.) que establece que cualquier persona es inocente, y que solo se puede declararse responsable al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya

demonstrado su culpabilidad, en tanto coloca en cabeza de los solicitantes de la tarjeta profesional, la obligación de probar que contra ellos no existen investigaciones en curso, invirtiendo la carga de la prueba, y asumiendo que un proceso investigativo contra el solicitante constituye por sí, un impedimento para obtener la tarjeta profesional, imprimiéndole efectos a la existencia de la misma, sin importar los posibles resultados que ella arroje, y sin mediar una condena judicial.

8. Razón de la decisión de inconstitucionalidad.

8.1. Síntesis del Caso.

8.1.1. El Gobierno nacional objetó el Proyecto de Ley 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones, por la vulneración de los artículo 26 y 154 de la Carta Política: (i) por restringir de manera desproporcionada el libre ejercicio de la ocupación de los entrenadores deportivos; (ii) por modificar la estructura de la administración pública, sin que la iniciativa tuviese origen gubernamental.

8.1.2. La Corte Constitucional encontró que el Legislador definió válidamente la actividad de Entrenador(a) Deportivo(a) como una profesión, en razón a la exigencia de un conocimiento académico teórico y práctico, dotado de propios principios, reglas, metodologías y prácticas pedagógicas, por lo cual resulta constitucionalmente admisible la exigencia de títulos de idoneidad y la previsión de estructuras y funciones de inspección y vigilancia para la respectiva actividad profesional, no significando una intervención arbitraria o desproporcionada en la práctica de dicha actividad, en los términos del artículo 26 de la Constitución. Por ello, declara infundada la objeción presidencial por violación de la norma de libertad de ejercicio de profesiones y oficios.

8.1.4. La Corte considera que la exigencia de no tener investigaciones pendientes para poder obtener la tarjeta profesional de Entrenador (ra) Deportivo (va), según lo establece el parágrafo 3º del artículo 10 del proyecto de ley objetado, impide ejercer la profesión no obstante que no media una condena judicial, lo cual vulnera el derecho al trabajo y a la presunción de inocencia consagrada como un componente esencial del debido proceso (art. 29 C.P.)

8.2. Razón de la decisión.

8.2.1. La exigencia de títulos de idoneidad y la inspección y vigilancia de profesiones, ocupaciones, artes u oficios, no son desconocimiento del derecho fundamental de libre escogencia y ejercicio de ellas, en tanto la intervención estatal se realice a través de leyes y para su ejercicio idóneo se requiera de una formación académica teórica y/o práctica preventiva de algún riesgo social que pueda conllevar, en función del interés general.

8.2.2. Corresponde al Legislador la definición de la autoridad que ejercerá la inspección y vigilancia de las profesiones reconocidas legalmente, la cual podrá recaer en un ente de orden estatal o en un colegio profesional particular, mediante la asignación legal del ejercicio de una función pública.

8.2.3. La previsión de un consejo o comité u órgano público encargado de funciones de inspección y vigilancia de una profesión que implique la modificación de la estructura de la administración nacional, requiere de una ley de iniciativa gubernamental, de conformidad con lo prescrito en el artículo 154 de la Constitución Política.

8.2.4. La exigencia de no tener investigaciones como requisito para obtener la tarjeta profesional y ejercer la profesión de entrenador deportivo, sin mediar condena judicial vulnera el derecho al trabajo y a la presunción de inocencia como componente esencial del debido proceso.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- LEVANTAR los términos suspendidos en la presente objeción gubernamental.

Segundo. DECLARAR INFUNDADA la objeción gubernamental por inconstitucionalidad, formulada por el Gobierno Nacional en relación con el Proyecto de Ley 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”, en relación con la

vulneración del artículo 26 de la Constitución.

Tercero. DECLARAR FUNDADA la objeción gubernamental por inconstitucionalidad, formulada por el Gobierno Nacional en relación con el Proyecto de Ley 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”, por desconocimiento del artículo 154 de la Constitución.

Cuarto. DECLARAR FUNDADA la objeción gubernamental por inconstitucionalidad, formulada por el Gobierno Nacional en relación con la expresión “No tener investigaciones” del parágrafo 3º del artículo 10 del Proyecto de Ley 180/11 Senado, 248/11 de Cámara “por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”, por desconocimiento de los artículos 25 y 29 de la Constitución Política.

Quinto. REMÍTIR al Congreso de la República, para lo de su competencia, el expediente respectivo incluida esta providencia.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente con excusa

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL T CHALJUB

Magistrado

-

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 1 de noviembre de 2012.

[2] Certificación suscrita por la Secretaria General (E) de la Cámara de Representantes y Gaceta, folios 1 a 4.

[3] Folios 1 a 4.

[4] Folios 86 del cuaderno de pruebas.

[5] Folios 41 a 44.

[6] Folios 18 y ss,

[7] Folio 35.

[8] Certificación de la Secretaria General de la Cámara de Representantes.

[9] Folios 1 a 7.

[10] Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Edinson, Jiménez Gómez Gilma, Ramírez Ríos Gloria Inés, Santos Marín Guillermo Antonio, Toro Torres Dilian Francisca y Wilches Sarmiento Claudia Janneth.

[11] Folios 33 y 34.

[12] Folio 8.

[13] Folio 117.

[14] Folios 73 a 75.

[15] Folio 23 del cuaderno principal

[16] Folios 27 a 33 del cuaderno principal, publicado en la Gaceta del Congreso 418 del 11 de julio de 2012. (folios 5 a 8)

[17] Publicado en la Gaceta del Congreso 579 de 31 de agosto de 2012. (folios 11 a 16).

[19] "Objeciones Proyecto de ley 248 de 2011 Cámara, 180 de 2011 Senado, por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del entrenador o entrenadora deportiva y se dictan otras disposiciones. (...) Por las anteriores consideraciones proponemos a las plenarias de Senado y Cámara a aprobar el presente informe y en consecuencia no aceptar las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional... Por consiguiente muy comedidamente solicitamos remitir el texto completo aprobado con el respectivo expediente a la honorable Corte Constitucional para los fines establecidos en el numeral 8 del artículo 241 y al artículo 167 de la Constitución Política. (...) Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez: (...) señora Secretaria sírvase abrir el registro para someter a consideraciones el informe de objeciones. Subsecretaria, doctora Flor Marina Daza Ramírez, informa: Si, señor Presidente se abre el registro, votando si se aprueba el informe.... se cierra el registro con el siguiente resultado Señor presidente: Por el Sí: 93, Por el No: 3. Señor Presidente han sido aprobadas las objeciones presidenciales con las mayorías absolutas como lo exige la Constitución y la Ley." (Publicación del resultado de la votación electrónica a folio 34 a 36 de la gaceta del Congreso 816 de 19 de noviembre de 2012).

[20] Publicada en la Gaceta del Congreso 12 de 6 de febrero de 2013. (folio 45).

[21] Publicada en la Gaceta 39 del 11 de febrero de 2013.

[22] "La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe en el cual se declaran infundadas las Objeciones presentadas por el Ejecutivo al Proyecto de ley número 180 de 2011 Senado, 248 de 2011 Cámara y, cerrada su discusión abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal. //La Presidencia indica a la Secretaría cerrar el registro, e informar el resultado.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 55

Por el No: 05

TOTAL: 60 Votos

VOTACIÓN NOMINAL AL INFORME DE OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2011 SENADO, 248 DE 2011 CÁMARA. por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) Entrenador (ra) Deportivo (va) y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores. Por el Sí

Arrieta Buelvas Samuel Benjamín, Avellaneda Tarazona Luis Carlos, Avirama Avirama Marco Aníbal, Ballesteros Bernier Jorge Eliécer, Barriga Peñaranda Carlos Emiro, Benedetti Villaneda Armando, Carlosama López Germán Bernardo, Casado de López Arleth Patricia, Celis Carrillo Bernabé, Cepeda Sarabia Efraín José, Char Abdala Fuad Ricardo, Clavijo Contreras José Iván, Cuéllar Bastidas Parmenio, Delgado Ruiz Edinson, Duque García Luis Fernando, Durán Barrera Jaime Enrique, Enríquez Maya Carlos Eduardo, Ferro Solanilla Carlos Roberto, Galvis Méndez Daira de Jesús, García Burgos Nora María, García Realpe Guillermo, García Turbay Lidio Arturo, García Valencia Jesús Ignacio, Gerléin Echeverría Roberto Víctor, Gómez Román Édgar Alfonso, Guerra de la Espriella Antonio del Cristo, Guevara Jorge Eliécer, Herrera Acosta José Francisco, Hoyos Giraldo Germán Darío, Iragorri Hormaza Jorge Aurelio, Jiménez Gómez Gilma, Laserna Jaramillo Juan Mario, Lozano Ramírez Juan Francisco, Merheg Marún Juan Samy, Mora Jaramillo Manuel Guillermo, Morales Díz Martín Emilio, Moreno Piraquive Alexandra, Mota Y Morad Karime, Náme Cardozo José David, Ospina Gómez Mauricio Ernesto, Quintero Marín Carlos Arturo, Rendón Roldán Liliana María, Restrepo Escobar Juan Carlos, Rodríguez Sarmiento Milton Arlex, Romero Galeano Camilo Ernesto, Sánchez Montes de Oca Astrid, Sánchez Ortega Camilo Armando, Sudarsky Rosenbaum John, Tamayo Tamayo Fernando Eustacio, Vega Quiroz Doris Clemencia, Villegas Villegas Germán, Virgüez Piraquive Manuel Antonio, Wilches Sarmiento Claudia Jeanneth, Zuluaga Aristizábal Jaime Alonso.24. X. 2012

VOTACIÓN NOMINAL AL INFORME DE OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2011 SENADO, 248 DE 2011 CÁMARA. por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) Entrenador (ra) Deportivo (va) y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores por el No:

Ashton Giraldo Álvaro Antonio, Galvis Aguilar Honorio, Soto Jaramillo Carlos Enrique, Vélez Uribe Juan Carlos, Villalba Mosquera Rodrigo.24. X. 2012

En consecuencia, ha sido aprobado el Informe de Objecciones al Proyecto de ley número 180 de 2011 Senado, 248 de 2011 Cámara.

[23] Publicada en la Gaceta del Congreso 898 de diciembre 7 de 2012. (folio 42).

[24] Oficio de fecha 1 de noviembre de 2012.

[25] Integrada por los Senadores Antonio José Correa Jiménez, Edinson Delgado Ruiz y Carlos Fernando Motoa Solarte y el Representante a la Cámara Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

[26] Publicado en la Gaceta del Congreso 579 de agosto 31 de 2012. folios 11 a 16.

[27] “Manifiesta el Gobierno Nacional, que en el parágrafo 3 del artículo 10 de la iniciativa legislativa, específicamente en la expresión “no se puede tener investigaciones” viola el precepto constitucional, que se encuentra contenido en el artículo 29 de la Carta Política. //Sobre este particular acogemos parcialmente la objeción presentada por el Gobierno Nacional sobre la expresión “no se puede tener investigaciones” ya que consideramos que sí es violatoria de la presunción de inocencia contenida en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, y en consecuencia concordamos con el Gobierno Nacional parcialmente en el entendido que únicamente esta expresión deba desaparecer de esta iniciativa legislativa.”(...) En consecuencia, por la motivación aquí esbozada y argumentada con jurisprudencia de la Corte Constitucional, las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de la referencia son inaceptables, solo consideramos fundada la objeción de que trata el artículo 29 de la Constitución Política en la expresión “no se puede tener investigaciones”. //Proposición // Por las anteriores consideraciones, proponemos a las Plenarias de Senado y Cámara aprobar el presente informe, y en consecuencia no aceptar las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 180 de 2011 Senado, 248 de 2011 Cámara, por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión de entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones. Por consiguiente, muy comedidamente solicitamos remitir el texto completo aprobado, con el respectivo expediente, a la honorable Corte Constitucional, para los fines establecidos en el numeral 8 del artículo 241 y el artículo 167 de la Constitución Política.”

[28] Ver entre otras Sentencias C-268 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-380 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-292 de 1996 M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez, C-510 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, y C- 028 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-063 de 2002 y C-068 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentaría, C-433 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Treviño, C-856 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Treviño, C-1040 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-315 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Treviño

[29] Se observa en el expediente, mediante comunicación dirigida al Presidente de la Cámara de Representantes en la que constan las objeciones descritas. Ver Folios 27 a 33.

[30] Gaceta del Congreso No 418 del 11 de julio de 2012.

[31] Acta N° 23 del 23 de octubre de 2012, Publicada en la Gaceta del Congreso N° 898 de 7-12-2012.

[32] Acta N° 24 del 24 de octubre de 2012, publicada en la Gaceta del Congreso N° 39 del 11-2-2012.

[33] Acta N° 151 del 5 de septiembre de 2012, publicada en la Gaceta N° 12 de 6 de febrero de 2012.

[34] Acta No 152 de la misma fecha, publicada en la Gaceta N° 816 de 19 de noviembre de 2012.

[35] Se demandaba los artículos 5°, 18 y 20 de la Ley 842 de 2003.

[36] En la sentencia C-377 de 1994, la Corte resolvió declarar exequibles tres apartes de la Ley 14 de 1962, “Por la cual se dictan normas relativas al ejercicio de la Medicina y Cirugía” —el literal (a) y los párrafos 1 y 2 del artículo 2°—. Lo que se debatió en esta sentencia fue lo siguiente: “Sostiene el demandante, trayendo en apoyo de su tesis diversos artículos de la Constitución, que las normas demandadas no pueden prohibir el ejercicio de la medicina a los empíricos, porque al hacerlo violan derechos constitucionales fundamentales del que ejerce la profesión médica sin estar legalmente autorizado, lo mismo que quien decide ser paciente suyo”.

[37] Sentencia T-408 de 1992. En este caso la Corte estudió una acción de tutela

presentada contra el Instituto Metropolitano de Salud de Medellín (División de Atención al Medio Ambiente, Sección Control de Medicamentos) por una persona a la que se “(...) le prohibió ‘practicar’ cualquier acto reservado al ejercicio de las profesiones de la salud (medicina, farmacia y otras), así como ‘la práctica de cualquier otro acto que por medio de cualquier terapéutica se dedique a tratar enfermedades’, conminándolo con una sanción de multa”, decisión con la cual, a juicio del accionante se le violaban “sus derechos al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre escogencia de profesión, a la investigación, y a la igualdad real y efectiva”.

[38] La Corte resolvió en esta Sentencia declarar inexequibles el artículo 64 del Decreto 2150 de 1995 y el artículo 2º de la Ley 72 de 1993, por considerar que se viola el principio de igualdad cuando una norma, “(...) sin una clara justificación, permite que personas con preparación inferior a la impartida en las universidades colombianas, puedan, por el simple hecho de exhibir un título expedido por un centro educativo extranjero, ejercer su profesión en nuestro país, en igualdad de condiciones con los profesionales formados en Colombia.”

[39] Se dijo en aquella ocasión que, “La disposición faculta al legislador para exigir títulos de idoneidad, sugiriendo, por el uso del verbo ‘podrá’, que tal potestad es una mera posibilidad y no una obligación. Sin embargo, a juicio de la Corte, la exigencia a los profesionales de sus respectivos títulos académicos de idoneidad, no es una simple facultad sino una verdadera obligación. Porque, dejando de lado la exégesis aislada de la norma, la interpretación sistemática de la Constitución así lo indica. No se concibe cómo la ausencia de la obligación mínima de acreditar la idoneidad profesional con títulos académicos, contribuya a proteger los derechos de la comunidad, si resulta que los usuarios de los servicios, por no ser expertos, están, en la mayoría de los casos, en absoluta imposibilidad de juzgar sobre la real capacidad de los profesionales que los atienden. La razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares, aun para las profesiones distintas del derecho y las ciencias de la salud”.

[41] Sentencia C-964 de 1999.

[42] Sentencia C- 296 de 2012.

[43] Sentencia C- 470 de 2006.

[44] Sentencia C- 470 de 2006.

[45] Sentencia C- 964 de 1999.

[46] Gaceta del Congreso 273 del 17 de mayo de 2011.

[47] Sentencia C- 121 de 2012.

[48] Sentencia T- 611 de 2001.