

Sentencia C-490/19

Referencia: Expediente OG-157

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

Magistrado ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas por los artículos 167 y 241.8 de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

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

I. ANTECEDENTES

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

“Ley No. \_\_\_\_\_

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

## CAPÍTULO 1

### Disposiciones generales

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

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

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

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

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

1. Responsabilidad social. Toda actividad realizada que conlleve a la promoción, mejoramiento de la calidad de vida, convivencia y demás valores relacionados con la actividad deportiva de las personas, que tienen derecho a practicar deporte sin

discriminación de ningún tipo y dentro del espíritu deportivo, lo cual exige comprensión mutua, solidaridad, espíritu de amistad y juego limpio; por tanto, las actividades inherentes al ejercicio del entrenador (a) deportivo (a) imponen un profundo respeto por la dignidad humana.

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

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

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

Parágrafo. Se incluyen demás principios constitucionales y legales.

## CAPÍTULO II

### Ejercicio del Entrenador (a) Deportivo (a)

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

1. Diseñar, aplicar y evaluar planes individuales y colectivos de entrenamiento mediante un proceso científico, pedagógico, metodológico y sistemático, con el fin de racionalizar recursos y optimizar el proceso de preparación deportiva.

2. Diseñar y ejecutar programas que permitan realizar una adecuada identificación, selección y desarrollo del talento deportivo.

3. Formar atletas de diferentes niveles, categorías y género.
4. Administrar y dirigir planes, programas y proyectos de entrenamiento deportivo en la búsqueda de formación especialización y consecución de altos logros.
5. Dirigir grupos y equipos de trabajo interdisciplinario orientados a procesos de entrenamiento deportivo.
6. Organizar, dirigir y controlar procesos de preparación deportiva.
7. Toda actividad profesional que se derive de las anteriores y que tenga relación con el campo de competencia del (la) entrenador (a) deportivo (a).

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

1. Omitir o retardar el cumplimiento de las actividades del entrenador deportivo.
2. Solicitar o aceptar prebendas o beneficios indebidos para realizar sus actividades.
3. Realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional.
4. Las demás prohibiciones consagradas en el Código Mundial Antidopaje de la Agencia Mundial Antidopaje WADA (World Antidoping Agency).

### CAPÍTULO III

De la inscripción para los (las) Entrenadores (as) Deportivos (as)

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

ARTÍCULO 8°. Requisitos para obtener la tarjeta de entrenador deportivo. Solo podrán ser matriculados en el Registro de Entrenadores Deportivos y obtener la tarjeta de entrenador deportivo, quienes:

1. Hayan adquirido el título académico de profesional universitario en deporte, educación física o afines, otorgado por Instituciones de Educación Superior oficialmente reconocidas

por el Estado.

2. Hayan adquirido título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en deporte o entrenamiento deportivo, otorgado por instituciones de Educación Superior oficialmente reconocidas o por el Sena, de acuerdo con las normas legales vigentes.

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

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

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

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

Parágrafo Primero. Una vez realizada la solicitud de inscripción permanente y/o provisional, el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo realizará los trámites internos

necesarios; su resultado, ya sea de aprobación o negación de la inscripción, será sujeto de notificación para la oponibilidad del interesado; finalizado lo anterior, el resultado final deberá ser publicado para que cualquier persona dentro de los diez (10) días siguientes pueda oponerse a la inscripción.

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

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

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

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

#### CAPÍTULO IV

De las funciones públicas del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo

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

siguientes funciones públicas:

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

## CAPÍTULO V

### Disposiciones finales

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

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

2. Objeciones formuladas por el Gobierno Nacional. El día 15 de agosto de 2017, mediante el oficio OFI-00099329 / JMSC 110200, el Presidente de la República y la Ministra de Educación Nacional devolvieron el proyecto de Ley de la referencia al Presidente de la Cámara de Representantes con nueve (9) objeciones por inconstitucionalidad y cinco (5) por inconveniencia[1]. El contenido de las objeciones por inconstitucionalidad –únicas respecto de las cuales esta Corte tiene competencia– se sintetiza así:

### Objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad

## Artículos objetados

### Fundamento de la objeción

1

#### Art. 8 (inciso 2 del par.)

Reserva de Ley estatutaria. Este proyecto ha debido tramitarse como ley estatutaria (art. 152 de la CP), por cuanto prevé un proceso de certificación de idoneidad para registrarse y ejercer como entrenador deportivo y, en esta medida, afecta la libertad de ejercer profesión u oficio.

2

#### Art. 11

Indebida atribución de funciones públicas al colegio profesional. El proyecto desconoce el artículo 26 de la Constitución Política, por cuanto prevé que los entrenadores deportivos pueden conformar un colegio, pese a que el entrenamiento deportivo no ha sido reconocido como una profesión.

3

#### Art. 11 (1er inciso)

Violación de la libertad de asociación. Primero, “al disponer que este Colegio es la única entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte, desconoce la existencia de múltiples otras asociaciones profesionales en este campo, y así viola la libertad de asociación”. Segundo, la expresión “conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión (...) puede muy bien interpretarse como un mandado legal de afiliación de los entrenadores deportivos a dicho Colegio, o cuando menos un estímulo legal indebido a la afiliación al mismo”, lo cual también vulnera la libertad de asociación.



## Art. 9

Desconocimiento del principio de legalidad tributaria. Esta disposición prevé “una tasa, sin que se hayan fijado correctamente sus elementos esenciales por parte del Legislador”. Este artículo no define los “elementos estructurales del tributo. No precisa ni su sujeto activo, ni su sujeto pasivo, ni el hecho generador, ni la base gravable ni la tarifa, ni provee elementos para determinar dichos componentes”.

## Art. 11

Indebida previsión legal de una descentralización por colaboración. Este artículo no determina “los elementos mínimos que, según la jurisprudencia constitucional, deben estar definidos en la ley que disponga la descentralización por colaboración. No hay ninguna precisión en este proyecto sobre las condiciones de ejercicio de esas funciones públicas, ni sobre el manejo de los recursos económicos, ni sobre la necesidad de un contrato con la administración, ni sobre el destino de los recursos obtenidos por el cobro de la tasa”.

Arts. 8 (inc. 2 del par.), 11.2, 11.3 y 13 (último aparte)

Asignación al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo de funciones indelegables del Congreso de la República. Los cuestionamientos concretos del Gobierno en contra de tales disposiciones fueron: (i) el inciso 2 del parágrafo del artículo 8 es inconstitucional, dado que desconoce que es una competencia indelegable del Congreso de la República fijar los requisitos mínimos para la obtención de los títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones, ocupaciones, artes y oficios; (ii) los artículos 11.2 y 13 (último aparte) dejan “a discreción de este Colegio la fijación de las normas sustantivas y procedimentales de índole disciplinaria que se habrán de aplicar a los entrenadores deportivos”, cuya expedición está a cargo del Congreso, y (iii) el artículo 11.3 prevé “la asignación de una función

reglamentaria en términos así de generales y abstractos, sin delimitar su órbita ni los parámetros legales a los cuales deberá circunscribirse, [lo cual] es igualmente inconstitucional, pues se está permitiendo al Colegio adoptar normas con relación a cualquier aspecto de la actividad de entrenamiento deportivo, sin limitación”.

7

Art. 6 No. 1, 2 y 3 y Art. 10

Desconocimiento del principio de legalidad. Los cuestionamientos concretos del Gobierno en contra de tales disposiciones fueron: (i) respecto del artículo 6.1, señaló que “no es claro qué implica exactamente esta prohibición: ¿Se refiere a la omisión o retardo en el cumplimiento de alguna de las actividades enunciadas en el artículo 5?

¿Implica que todo entrenador deportivo debe desarrollar todas las actividades enumeradas en el artículo 5?”; (ii) frente al artículo 6.2, advirtió que “no se determina qué es lo ‘indebido’ para efectos de esta prohibición, dando así un margen interpretativo excesivo y por lo mismo inconstitucional”; (iii) en relación con el artículo

6.3, resaltó que esta disposición es inconstitucional, porque no define “en qué consiste dicha buena práctica, ni a que lineamientos profesionales está haciendo remisión” y, por último, (iv) sobre el artículo 10, concluyó que es inconstitucional, habida cuenta de que “no se determina cuáles son las sanciones que decretará la autoridad penal, administrativa o de policía, ni a qué delito, infracción o prohibición corresponderían”.

8

Art. 8 (par.)

Violación del principio de igualdad. Esto, por cuanto, esta disposición prescribe el mismo trato para los profesionales, técnicos y tecnólogos en el área del deporte, y quienes no cuentan con una formación superior en dicho campo.

9

Art. 8 No. 1, 2 y 3

Violación del principio de igualdad. Esto, dado que esta disposición impide “que una gran parte de las personas que han obtenido grados técnicos o tecnológicos en el campo del deporte, bajo denominaciones distintas a las de ‘deporte o entrenamiento deportivo’, puedan aspirar al registro y tarjeta como entrenadores deportivos”.

3. Insistencia del Congreso de la República. Tras recibir el escrito de objeciones y publicarlo, los Senadores de la República Edison Delgado Ruiz y Antonio José Correa Jiménez y los Representantes a la Cámara Óscar Sánchez León y Jack Housni Jaller fueron designados por los presidentes de ambas cámaras para presentar el informe sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional[2]. En su informe dieron cuenta de las objeciones, las analizaron y le solicitaron a ambas plenarias “aprobar el presente informe, negando las objeciones presidenciales”. Con base en este informe, las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes consideraron infundadas las objeciones gubernamentales e insistieron en la aprobación del proyecto de Ley de la referencia.

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

5. Trámite ante la Corte Constitucional. El 7 de febrero de 2018, en el sorteo realizado en la sesión ordinaria de la Sala Plena, el presente asunto le fue repartido al magistrado Carlos Bernal Pulido[4]. Mediante el auto de 13 de febrero de 2018, el Magistrado Sustanciador (i) asumió el conocimiento de este asunto, (ii) requirió a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que remitieran las pruebas necesarias, (iii) ordenó comunicar del inicio de este proceso a los señores Presidentes de la República y del Congreso de la República y a la Ministra de Educación, (iv) invitó a múltiples universidades y entidades a participar en este proceso, y, finalmente, (v) ordenó la fijación en lista del presente asunto para efectos de la intervención ciudadana, de conformidad con lo previsto por el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991[5]. Mediante el Auto 101 de 2018, la Sala Plena de la Corte Constitucional se abstuvo de decidir este asunto, por cuanto no se había allegado la totalidad de las pruebas

solicitadas[6]. Por medio de los oficios SGE-CS-0624-2018 de 6 de marzo[7], SGE-CS-1355-2018 de 25 de abril[8] y SGE-CS-1717-2018 de 21 de mayo[9], todos de 2018, el Secretario General del Senado de la República remitió las pruebas faltantes. De igual manera procedió el Secretario General de la Cámara de Representantes, mediante los oficios SG2-246/2018 de 7 de marzo[10], SG2-469/2018 de 17 de abril[11], SG2-0549/2018 de 25 de abril[12], todos de 2018.

6. Escritos de intervención. Durante el trámite del presente asunto se recibieron cuatro (4) escritos de intervención: (i) de la Asociación Red Colombiana de Facultades de Deporte, Educación Física y Recreación (en adelante, Arcofader), presentado el día 19 de febrero de 2018[13]; (ii) del Ministerio de Educación, radicado el día 20 de febrero de 2018[14]; (iii) del Comité Olímpico Colombiano (en adelante, COI), presentado el 20 de febrero de 2018[15]; y (iv) del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (en adelante, Coldeportes), radicado el 21 de febrero de 2018[16]. El Ministerio de Educación solicitó que las objeciones gubernamentales se declaren fundadas, mientras que el resto de intervinientes solicitaron que todas las objeciones se declaren infundadas.

7. Concepto del Procurador General de la Nación. El día 9 de febrero de 2018, el Procurador General de la Nación rindió su concepto de rigor en el presente asunto[17]. Solicitó que la Corte declare fundadas algunas objeciones, infundadas otras y, por último, que se declare inhibida en relación con una. Las solicitudes y las consideraciones del Procurador sobre cada una de las objeciones se sintetizan así:

Concepto del Procurador General de la Nación

Solicitud

Fundamento

Declarar infundada la primera objeción

Esto, por cuanto este proyecto “no impone una restricción que implique una limitación intensa del derecho a ejercer una profesión u oficio [y, por tanto,] la presente

regulación no desconoce la reserva de ley estatutaria”.

Declarar fundada la segunda objeción

Esto, dado que “es contrario a la Constitución que se le deleguen funciones públicas a un colegio que no está integrado por personas que tienen” la calidad de profesionales, como es el caso de los entrenadores deportivos.

Declarar fundada la tercera objeción

Esto, en tanto es contrario a la libertad de asociación “dotar, a través de un mandato legal, a determinada organización, de exclusividad para representar la totalidad de los intereses de toda la comunidad de los profesionales del deporte”.

Declarar fundada la cuarta objeción

Esto, en atención a la “falta de certeza en la determinación del tributo analizado (...) el Legislador no definió el concepto de costos anuales que debe tener en cuenta el Colegio (...) para efectos de cumplir la función pública de expedir la tarjeta de entrenador deportivo”.

Inhibirse respecto de la quinta objeción

Esto, por cuanto esta objeción no cumple “con los requisitos formales en lo correspondiente a la formulación de las razones o justificaciones que sustentan el cargo de violación de la Constitución, en lo que corresponde a la claridad de las mismas”.

Declarar infundada la sexta objeción

Frente a la facultad del Colegio para expedir el certificado de idoneidad profesional prevista por el parágrafo del artículo 8 del proyecto de Ley, el Procurador consideró que “es transitoria [y se justifica en] el riesgo social que puede producir la actividad, pues esta puede generar impactos sobre la integridad física y la salud de las personas”. En relación con el artículo 11.2, señaló que esta norma no “delegó al Colegio de Entrenadores Deportivos la expedición de normas de carácter general que

regulen el procedimiento disciplinario”. Finalmente, respecto de la función prevista por el artículo 11.3, resaltó que “esto no equivale a delegar la potestad reglamentaria del Presidente de la República”, sino que se limita a una labor de organización de contenidos relacionados con esta actividad (...)”.

Declarar parcialmente fundada la séptima objeción

En particular, solicitó que se declare fundada la objeción formulada en contra del artículo 6 (Núm. 1) del proyecto de Ley, porque “no contempla los criterios para determinar con posterioridad, por parte de la autoridad sancionatoria, los elementos básicos de la conducta proscrita”.

Declarar infundada la octava objeción

Esto, por cuanto “no es cierto que la norma otorgue un tratamiento igualitario entre quienes acrediten título académico de profesional universitario o título en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional, y quienes se encuentren ejerciendo actividades de entrenamiento deportivo”.

Declarar fundada la novena objeción

Esto, por cuanto “resulta desproporcional que se hayan establecido criterios de trato restrictivos para quienes posean títulos en el nivel de formación tecnológico y técnico profesional en ‘deporte o entrenamiento deportivo’, toda vez que el punto de comparación debe realizarse conforme a la actividad que el legislador intentó regular, pues resulta inconstitucional que a priori se establezcan distinciones o criterios entre los títulos de profesional universitario y los títulos en el nivel de formación tecnológica y técnico profesional”.

8. Sentencia C-074 de 2018. Tras el referido proceso de constitucionalidad, la Corte decidió lo siguiente en relación con las referidas objeciones gubernamentales:

“(…)

Primero.- Declarar INFUNDADA, por ineptitud formal, la PRIMERA objeción formulada por el Gobierno Nacional al Proyecto de Ley No. 104 de 2015 de la Cámara de Representantes y

166 de 2016 del Senado de la República, “por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones”, dirigida en contra del último inciso del párrafo del artículo 8.

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

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

Cuarto.- Declarar FUNDADA la CUARTA objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, dirigida en contra del párrafo 2 del artículo 9; en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de dicho párrafo.

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

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

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

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

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

(...)”.

9. El siguiente cuadro sintetiza las decisiones adoptadas en la sentencia C-074 de 2018:

Sentencia C-074 de 2018

Artículos objetados

Fundamento de la objeción

Decisión

1

Art. 8 (inciso 2 del par.)



Reserva de Ley estatutaria

Infundada, por ineptitud formal

2

Art. 11

Indebida atribución de funciones públicas al colegio profesional

Infundada

3

Art. 11 (1er inciso)

Violación de la libertad de asociación

Fundada la objeción en contra de la expresión “única”

Infundada, por ineptitud formal, la objeción en contra de la expresión “conformado por el mayor número de afiliados activos de esta profesión”

4

Art. 9

Desconocimiento del principio de legalidad tributaria

Fundada

5

Art. 11

Indebida previsión legal de una descentralización por colaboración

Infundada, por ineptitud formal

Arts. 8 (inc. 2 del par.), 11.2, 11.3 y 13 (último aparte)

Asignación al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo de funciones indelegables del Congreso de la República

Fundada la objeción en contra de las expresiones:

(i) “de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos” (inc. 2 del par del Art. 8),

(ii) “reglamentación” (Núm. 3 del Art. 11) y

(iii) “de igual manera, determinará con el acompañamiento del colegio deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento” (Art. 13).

Infundada la objeción en contra del numeral 2 del artículo 11

Art. 6 No. 1, 2 y 3 y Art. 10

Desconocimiento del principio de legalidad

Infundada

Art. 8 (par.)

Violación del principio de igualdad (I)

Infundada, por ineptitud formal

Art. 8 No. 1, 2 y 3

Violación del principio de igualdad (I)

Infundada, por ineptitud formal

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

10. Esta Corte es competente para conocer del presente asunto, según lo previsto por los artículos 167 y 241.8 de la Constitución Política, así como 32 y siguientes del decreto 2067 de 1991.

### 2. Problemas jurídicos y metodología

11.1. ¿El procedimiento legislativo que, tras la sentencia C-074 de 2018, siguió el proyecto de Ley sub examine satisface las exigencias formales previstas por la Constitución Política y por la Ley 5 de 1992?

11.2. ¿El Congreso de la República “rehízo” e “integró” los artículos 8, (parágrafo), 9, 11 (primer inciso y numeral 3) y 13 del proyecto de Ley sub examine, “en términos concordantes” con la sentencia C-074 de 2018?

12. Para responder estos problemas jurídicos, la Corte seguirá la siguiente metodología: (i) definirá la naturaleza y el alcance del control de constitucionalidad previsto por el último inciso del artículo 167 de la Constitución Política, (ii) revisará el procedimiento legislativo que siguió el proyecto de Ley sub examine tras la sentencia C-074 de 2018 y, por último, (iii) examinará si el Congreso de la República “rehízo” e “integró” las disposiciones declaradas parcialmente inexecutable en términos concordantes con la sentencia C-074 de 2018.

3. Naturaleza y alcance del control de constitucionalidad previsto por el artículo 167 (último inciso) de la Constitución Política

13. El artículo 167 de la Constitución Política prevé que el Gobierno Nacional puede objetar los proyectos de ley por inconveniencia o por inconstitucionalidad. En el primer caso, el Congreso deberá “reconsiderar” dicho proyecto de Ley y, si fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara, el Presidente deberá sancionarlo. En el segundo caso, si, tras reconsiderarlo, las cámaras insisten en su aprobación, el proyecto “pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes, decida sobre su aprobación”.

14. En el marco de este control de constitucionalidad, la Corte podrá (i) declarar inexecutable el proyecto de Ley, (ii) declararlo inexecutable o (iii) declararlo “parcialmente inexecutable”. Estas hipótesis están reguladas por los artículos 167 de la Constitución Política y 199 de la Ley 5 de 1992. En el primer caso, “el fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley”. En el segundo caso, “se archivará el proyecto”. En el tercer caso, si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, “así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte”.

15. En esta última hipótesis, una vez cumplido el trámite referido, el Congreso “remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo”, según lo previsto por el artículo 167 de la Constitución Política. Esta decisión se profiere con fundamento también en lo dispuesto por el artículo 241.8 ibidem, en virtud del cual corresponde a la Corte Constitucional decidir “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”. En este “fallo definitivo”, la Corte debe examinar si, tras declarar el proyecto parcialmente inexecutable, el procedimiento legislativo que se le impartió en el Congreso de la República satisface las exigencias previstas por la Constitución Política y por la Ley 5 de 1992[18], así como si dicho órgano “rehizo e integró” las disposiciones afectadas “en términos concordantes con el dictamen de la Corte”.

16. Por último, la Corte advierte que los efectos del presente fallo se restringen “al examen de las normas declaradas inexecutables o parcialmente inexecutables”[19] en la sentencia C-074 de 2018. Por consiguiente, esta providencia “no impide que en el futuro se aleguen defectos procedimentales o sustanciales en que hubiere incurrido el Congreso en el resto del proyecto de Ley o respecto de las mismas normas objeto de estudio por cargos de

constitucionalidad diferentes a los examinados”[20] en el marco de las objeciones sub examine.

#### 4. Control del procedimiento legislativo

17. El control de constitucionalidad del procedimiento legislativo seguido tras la declaratoria de inexecutable parcial del proyecto de Ley objetado implica examinar si se cumplen los siguientes requisitos[21]: (i) que el proceso para “rehacer” e “integrar” las disposiciones hubiere comenzado en la Cámara en la que tuvo origen el proyecto de Ley, (ii) que se hubiere “oído al Ministro del ramo”, (iii) que el nuevo texto hubiere sido publicado[22], anunciado[23] y aprobado[24], de conformidad con lo previsto por la Constitución Política y por la Ley 5 de 1992, y, por último, (iv) que el proyecto de Ley no hubiere sido considerado en más de dos legislaturas.

18. Inicio del trámite en la Cámara en la que tuvo origen el proyecto. El artículo 167 de la Constitución Política dispone que “si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en la que tuvo origen (...)”. En el caso concreto, esta exigencia se cumplió. En efecto, mediante el oficio No. CS-188 de 15 de agosto de 2018, la Secretaría General de esta Corte remitió a la Cámara de Representantes –Cámara en la que tuvo origen el proyecto objetado[25]–, copia de la sentencia C-074 de 2018 junto con el expediente legislativo. El 13 de septiembre de 2018, el Secretario General de dicha Cámara integró “la Comisión para rehacer e integrar el texto del proyecto de Ley objetado”[26].

19. Participación del Ministro del ramo. El artículo 167 de la Constitución Política prevé que, para “rehacer” e “integrar” las disposiciones declaradas parcialmente inexecutables, deberá “oírse al Ministro del ramo”. Esta exigencia se cumplió en el caso concreto, habida cuenta de que, mediante el oficio de 12 de febrero de 2019, la Ministra de Educación Nacional, María Victoria Angulo González, se pronunció respecto de las disposiciones declaradas parcialmente inexecutables por la Corte Constitucional y sugirió las enmiendas correspondientes para rehacer e integrar el proyecto de Ley[27]. Este documento fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 117 de 13 de marzo de 2019. Con esto se satisface la exigencia constitucional prevista por el artículo 167 ibidem, en atención a tres razones.

19.1. Primero, la Ministra de Educación Nacional es la “Ministra del ramo” para efectos

del proyecto de Ley sub examine. En efecto, por “Ministro del ramo” la jurisprudencia constitucional ha entendido el funcionario de “este rango que dirige funciones relacionadas directamente con la materia del proyecto”[28]. En este caso, el Ministerio de Educación Nacional, según el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación 1075 de 2015, es “la cabeza del sector” y sus funciones están relacionadas directamente con el objeto de regulación del proyecto de Ley sub examine[29], esto es, la naturaleza pedagógica de la actividad del entrenador deportivo (arts. 2 y 3), su acreditación (art. 7), la obtención de la tarjeta de entrenador deportivo (art. 8) y su inscripción y matrícula en el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo (art. 9), entre otras. Por lo demás, este Ministerio participó en el trámite legislativo desde su inicio, para lo cual, el 3 de abril de 2016, presentó observaciones sobre el proyecto de Ley ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes[30] y suscribió, junto con el Presidente de la República y la Directora de Coldeportes, el escrito de objeciones gubernamentales a este proyecto[31].

19.2. Segundo, la participación de la Ministra del ramo se llevó a cabo antes de “rehacer e integrar” las disposiciones declaradas parcialmente inexequibles[32]. Esto es así, en tanto, el 24 de enero de 2019, el Secretario General de la Cámara de Representantes le solicitó a la Ministra de Educación Nacional “pronunciarse sobre el proyecto de Ley objetado”, con la finalidad de “rehacer e integrar las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte”[33]. En respuesta a esta solicitud, tal como se señaló, el 12 de febrero de 2019, la Ministra de Educación Nacional se pronunció específicamente respecto de las disposiciones declaradas parcialmente inexequibles[34]. En estos términos, la participación del Ministro del ramo antecedió el informe y el texto rehecho elaborado por la comisión accidental designada para este efecto, los cuales fueron presentados el 10 de abril de 2019 “a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para continuar su trámite correspondiente”[35].

19.3. Tercero, tras sintetizar las objeciones declaradas fundadas mediante la sentencia C-074 de 2018, la Ministra de Educación Nacional analizó cada una de las disposiciones declaradas parcialmente inexequibles y presentó sus sugerencias y recomendaciones en los siguientes términos:

Concepto de la Ministra de Educación Nacional

Disposición

Concepto

Art. 11 (1er inc.)

Recomendó eliminar la expresión “única”, “porque la Corte Constitucional encontró que (...) desconoce la faceta positiva de la libertad de asociación, en la medida que los individuos gozan de la facultad de crear otras entidades asociativas (...). Adicionalmente, desconoce la faceta negativa, por cuanto, al ser única, los individuos estarían obligados a vincularse solo a este colegio (...)”.

Art. 9 (par. 2)

Recomendó que el Congreso determinará la tarifa de esta tasa o “la fijación del sistema y el método para definir los costos y beneficios, tal como exige el artículo 338 de la Constitución Política”. Resaltó que el Colegio “podrá establecer una tarifa, solo si la futura ley le da los elementos para hacerlo”.

Art. 8 (inc. 2 del par. 2)

Expresión: “de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos”

Señaló que “le corresponde al Legislador definir los requisitos, las exigencias y los trámites necesarios para obtener el registro de entrenador deportivo y, por lo tanto, para habilitar a los entrenadores deportivos a ejercer legalmente la actividad, en aplicación del artículo 26 de la Constitución Política (...)”.

Art. 11 (núm. 3)

Expresión: “reglamentación”

Recomendó eliminar la expresión “reglamentación”, por cuanto “la Corte encontró que dicha atribución fue otorgada de manera indeterminada, general y abstracta, sin que

se hubieren definidos los parámetros legales para su ejercicio”.

#### Art. 13

Expresión: “de igual manera, determinará con el acompañamiento del colegio deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento”

Señaló que dicho aparte “no es acorde con la Constitución, al ser la ley la que debe definir las faltas, las sanciones y las garantías básicas del debido proceso en el procedimiento (...) siendo el legislador a quien le corresponde crear el cuerpo dispositivo para la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones que constitucionalmente lo requieran”.

20. Publicación del informe y del texto rehecho. Con base en lo previsto por el artículo 157.1 de la Constitución Política, la Corte ha señalado que el informe y el texto rehecho del proyecto de Ley deben publicarse en la Gaceta del Congreso[36]. Esta exigencia se cumplió en el caso concreto. En efecto, el 10 de abril de 2019, la comisión accidental creada para rehacer e integrar el texto del proyecto de Ley de la referencia presentó, por conducto de los presidentes de ambas cámaras, tanto el informe como el texto rehecho “a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para continuar su trámite correspondiente”. Dicho texto fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 207 de 8 de abril de 2019[37]. Como se demostrará a continuación, la Sala considera que esta publicación satisfizo la exigencia de publicidad prevista por el artículo 157.1 de la Constitución Política, al garantizar que ambas plenarias conocieran el texto rehecho de manera previa a la deliberación y a la votación del mismo.

21. Anuncio previo para el debate. El debate sobre dicho texto fue debidamente anunciado en ambas cámaras. En la Cámara de Representantes, el anuncio previo para el debate y la aprobación del informe y del texto rehecho se llevó a cabo el 8 de abril de 2019, tal como consta en el Acta No. 45 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 535 de 12 de junio de 2019. En el Senado de la República, dicho anuncio previo se efectuó el 2 de mayo de 2019, según consta en el Acta No. 52 del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 824 de 2019.



Anuncio previo a los debates

Cámara

Acta

Gaceta

Acta No. 45 de 8 de abril de 2019

535 de 2019

Senado de la República

Acta No. 52 de 2 de mayo de 2019

824 de 2019

22. Debate y aprobación del informe y del texto rehecho. Este texto fue debidamente aprobado en ambas cámaras. En la Cámara de Representantes, según consta en el Acta No. 46 de 10 de abril de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso No. 751 de 2019, la proposición de aprobación del texto rehecho e integrado fue aprobada por 111 votos a favor y ninguno en contra. En esta Plenaria, la Secretaría General advirtió, de manera explícita, que el informe del texto rehecho fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 207 de 2019. En el Senado de la República, conforme con el Acta No. 53 de 7 de mayo de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso No. 827 de 2019, “el informe del texto rehecho que acoge la sentencia C-074 de 2018” fue aprobado por 63 votos a favor y 1 en contra. En esta Plenaria, la Secretaría General señaló, de manera explícita, que dicho informe fue publicado en la Gaceta antes referida.

Aprobación de los informes

Cámara

Acta

Gaceta

Resultado

Cámara de Representantes

Acta No. 46 de 10 de abril de 2019

751 de 2019

Aprobado. 111 votos

Senado de la República

Acta No. 53 de 7 de mayo de 2019

827 de 2019

Aprobado. 63 votos por el sí y 1 por el no.

23. Observancia del término previsto por el artículo 162 de la Constitución Política. Si bien la Constitución no prevé término alguno para “rehacer e integrar el proyecto de Ley declarado parcialmente inexecutable en el marco de un proceso de objeciones gubernamentales (...) esto no implica que (exista) un plazo indefinido para (el cumplimiento de dicho) fin, pues ante este vacío debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 162 de la Carta Política, conforme al cual ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”[38]. Es decir, el “término que tiene el Legislador para llevar a cabo el proceso de rehacer e integrar el proyecto de Ley (...) comprende dos legislaturas completas”[39]. Este término se observó en el trámite sub examine. En efecto, la sentencia C-074 fue proferida el 18 de julio de 2018. Esta decisión le fue comunicada al Presidente de la Cámara de Representantes el 15 de agosto del mismo año por parte de la Secretaría General de la Corte, que, además, le remitió el expediente legislativo para el correspondiente trámite. Por su parte, el texto rehecho en la Cámara de Representantes fue aprobado el 10 de abril de 2019 y en el Senado de la República, el 7 de mayo del mismo año. Así las cosas, ambas Cámaras aprobaron dicho texto dentro del referido término de dos legislaturas previsto por

el artículo 162 de la Constitución Política.

24. En respuesta al problema jurídico formulado en el párr. 11.1, la Sala constata que el trámite de las objeciones al proyecto de Ley sub examine cumplió con los requisitos previstos por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992. Esto, habida cuenta de que, tras la sentencia C-074 de 2018, (i) este trámite inició en la Cámara en la que tuvo origen el proyecto de Ley, (ii) se observó el artículo 167 de la Constitución Política, en el sentido de “oírse al Ministro del ramo” para “rehacer e integrar” las disposiciones declaradas parcialmente inexecutable, (iii) tanto el informe como el texto rehecho se publicaron en la Gaceta del Congreso, (iv) se cumplieron las exigencias relativas al anuncio previo y a la aprobación de dicho texto en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República y, por último, (v) este trámite se llevó a cabo dentro del término prescrito en el artículo 162 de la Constitución Política.

#### Requisitos de procedimiento

##### Requisito

##### Cumplimiento

Inicio del trámite en la Cámara de origen del proyecto

Cumple

Participación del Ministro del ramo

Cumple

Publicación del informe y del texto rehecho en la Gaceta del Congreso

Cumple

Anuncio previo, deliberación y aprobación en las plenarias de la Cámara y del Senado

Cumple

Observancia del término previsto por el artículo 162 de la CP

Cumple

25. Por lo tanto, la Sala procede a ejercer el control de constitucionalidad material que corresponde en el asunto sub judice.

#### 5. Control de constitucionalidad material

26. El control de constitucionalidad material del asunto sub judice implica examinar si el Congreso de la República “rehízo” e “integró” las disposiciones declaradas parcialmente inexecutable “en términos concordantes” con la sentencia C-074 de 2018. La Corte ha señalado que la expresión “rehacer e integrar”, prevista por el artículo 167 de la Constitución Política, implica que “el Congreso debe acatar la ratio decidendi y la parte resolutive del pronunciamiento judicial y, para ello, debe reconfigurar materialmente el proyecto de Ley”[40]. Sobre esto último, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que corresponde a la Corte “la determinación de la coherencia entre el proyecto de ley reformulado y la ratio decidendi del fallo, en cuanto declaró parcialmente fundadas las objeciones presidenciales propuestas”[41].

27. La Corte ha señalado que, al “rehacer e integrar” el proyecto de Ley, “el Congreso no se puede limitar a eliminar apartes y modificar la numeración, sino que se extiende a armonizar el texto con el dictamen de la Corte, el cual se expresa en la parte resolutive y se fundamenta en la ratio decidendi. Por eso, el Congreso al rehacer no emprende una tarea mecánica sino de reconfiguración material del proyecto”[42]. Desde esta perspectiva, la labor del Congreso no puede consistir “en una actividad de simple exclusión de textos”[43], sino que incorpora la facultad de integrar en el proyecto de ley “normas nuevas que desarrollen la Constitución y sean conformes con todas las consideraciones que dieron sustento a la decisión de esta Corporación, lo que implica una revisión del contenido del texto para ajustarlo al pronunciamiento de la Corte”[44].

29. Como se señaló en los párr. 8 y 9, la Corte declaró parcialmente inexecutable 5 disposiciones del proyecto de Ley objetado, a saber: (i) la expresión “única”, prevista por el

inciso 1 del artículo 11; (ii) el párrafo 2 del artículo 9; (iii) la expresión “de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos”, incluida en el inciso 2 del párrafo del artículo 8; (iv) la expresión “reglamentación”, prevista por el numeral 3 del artículo 11, y (v) la expresión “de igual manera, determinará con el acompañamiento del colegio deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento”, contenida en el artículo 13.

30. La Corte examinará si el Congreso de la República “rehízo” e “integró” tales disposiciones “en términos concordantes” con la sentencia C-074 de 2018.

#### 5.1. Análisis del inciso 1 del artículo 11

31. Contenido de la objeción. El Gobierno argumentó que la expresión “única”, prevista por el inciso 1 del artículo 11 del proyecto de Ley, vulneraba la libertad de asociación contenida en el artículo 38 de la Constitución Política. En su criterio, “al disponer que este Colegio es la única entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte, desconoce la existencia de múltiples otras asociaciones profesionales en este campo, y así viola la libertad de asociación”.

32. Decisión de la Corte en la sentencia C-074 de 2018. La Corte consideró que la norma objetada vulneraba las facetas positiva y negativa de la libertad de asociación. La primera faceta se vulneraba, en tanto la disposición prescribía que el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo fungía “como única entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte”, lo cual desconocía la facultad de los individuos de crear otras –cuantas quieran y en las modalidades que lo deseen– entidades asociativas que tengan por propósito representar dichos intereses profesionales. Así, según esta disposición, (i) el Legislador solo reconocía al Colegio referido como “única” entidad asociativa que representaba tales intereses profesionales e (ii) impedía que se crearan otras asociaciones que tuvieran justamente esa finalidad. En estos términos, dicho aparte normativo –en particular, la expresión “única”– vulneraba la faceta positiva de la libertad de asociación. La segunda faceta se vulneraba, por cuanto esta disposición instituía que el Colegio referido fungía “como única entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte”, con lo cual se constreñía indirectamente a los individuos para que, en caso de que desearan formar parte de una entidad asociativa que

representara dichos intereses profesionales, se vincularan a la “única” que tenía tal condición, esto es, al referido Colegio. En estos términos, se desconocía también por completo “la facultad de todas las personas de abstenerse de formar parte de una determinada asociación”. Con base en lo anterior, la Corte resolvió:

“Tercero.- Declarar parcialmente FUNDADA la TERCERA objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, en relación con la expresión “única”, contenida en el primer inciso del artículo 11; en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de dicha expresión.”

33. Textos original y rehecho. El siguiente cuadro contiene el texto original del inciso 1 del artículo 11 del proyecto de Ley y el texto rehecho que fue aprobado por las plenarias de ambas cámaras:

Texto original

Texto rehecho

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

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

de la presente ley tendrá las siguientes funciones públicas:

34. Análisis del texto rehecho. La Corte advierte que el Congreso de la República eliminó la expresión “única” en el texto rehecho del artículo 11. Con esto, el texto finalmente aprobado es compatible con la sentencia C-074 de 2018, mediante la cual se declaró inexecutable dicha expresión. Según lo dispuesto en el texto rehecho, el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo es una entidad asociativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte, pero no la única. En estos términos, al excluirse la expresión “única”, dicha definición es compatible con la libertad de asociación. En suma, la Sala constata que, al “rehacer” este artículo, el Congreso de la República cumplió con la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, así como con lo dispuesto en la referida sentencia.

## 5.2. Análisis del artículo 9

35. Contenido de la objeción. El Gobierno Nacional objetó el artículo 9, por cuanto esta disposición prescribía “una tasa, sin que se hayan fijado correctamente sus elementos esenciales por parte del Legislador”. En su criterio, dicha disposición “no contiene la determinación de ninguno de estos elementos estructurales del tributo. No precisa ni su sujeto activo, ni su sujeto pasivo, ni el hecho generador, ni la base gravable ni la tarifa, ni provee elementos para determinar dichos componentes, más allá de fijar el valor de los costos de inscripción y de certificación de idoneidad”. En estos términos, el Gobierno concluyó que dicho párrafo era contrario al artículo 338 de la Constitución y a lo dispuesto en la sentencia C-155 de 2016, dado que “solamente el Legislador puede fijar los tributos, y que al hacerlo debe establecer en forma precisa sus elementos estructurales”.

36. Decisión de la Corte en la sentencia C-074 de 2018. La Corte consideró que los costos de inscripción en el registro previsto por el artículo 9 del proyecto de Ley sub examine son una tasa. Tras constatar que el Legislador definió el sujeto activo, el sujeto pasivo y el hecho generador de este tributo, la Corte concluyó que su tarifa resultaba indeterminada. Al respecto, la Corte advirtió que el Legislador ni siquiera definió el sistema o el método para definir la tarifa. Por la falta de definición de estos elementos en la disposición objetada, la Corte concluyó que la misma desconocía el artículo 338 de la

Constitución Política y vulneraba, por tanto, el principio de legalidad en materia tributaria. Por lo anterior, la Corte resolvió:

“Cuarto. – Declarar FUNDADA la CUARTA objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, dirigida en contra del párrafo 2 del artículo 9; en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de dicho párrafo.”

37. Textos original y rehecho. El siguiente cuadro contiene el texto original del párrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley y el texto rehecho que fue aprobado por las plenarias cámaras:

Texto original

Texto rehecho

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

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

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

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



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

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

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

38. Análisis del texto rehecho. La Corte advierte que el Congreso de la República eliminó el parágrafo 2 en el texto rehecho del artículo 9. Según se explicó en el párr. 27, suprimir los textos declarados parcialmente inexecutable es una de las opciones que tienen las plenarias para armonizar el proyecto de Ley con el pronunciamiento de la Corte. No obstante, en el caso concreto, tras suprimir el mencionado parágrafo, el texto del artículo 9 finalmente aprobado es incompatible con la ratio decidendi de la sentencia C-074 de 2018 respecto de esta objeción.

39. En la sentencia C-074 de 2018, la Corte concluyó que “los costos de inscripción en el registro previsto por el artículo 9 del proyecto de Ley sub examine son una tasa”. Esto, por cuanto “dichos costos solo se hacen exigibles al interesado en la inscripción, permanente o provisional, en el registro de entrenadores deportivos o en la obtención del certificado de idoneidad. Es decir, dichos costos solo se generan para el interesado una vez utiliza el servicio público específico de inscripción en el mencionado registro, a cargo del Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos. A su vez, la inscripción en el registro

constituye un beneficio particular e individualizable para el contribuyente, por cuanto habilita al interesado –y solo a él– para el ejercicio legal de la actividad del entrenador deportivo. En tales términos, tales costos reúnen los elementos propios de la definición de tasa adoptada por esta Corte”.

40. Tras lo anterior, la Corte constató que el párrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley “identifica el sujeto activo de la tasa, esto es, el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, habida cuenta de que es el acreedor de dichos costos de inscripción y certificación de idoneidad; además, es el beneficiario y titular de dichos recursos. También determina el sujeto pasivo de este tributo, a saber: el interesado en la obtención del registro, permanente y/o provisional, así como en la obtención de la certificación de idoneidad. A su vez, dicho artículo define el hecho generador, esto es, utilizar el servicio público de inscripción en el registro de entrenadores deportivos y de expedición del certificado de idoneidad que habilita al entrenador deportivo a ejercer legalmente su actividad. Por su parte, la base gravable, prima facie, resulta indeterminada, dado que el párrafo 2 del artículo 9 simplemente prevé que los costos de inscripción y de la certificación de idoneidad se fijarán anualmente “con base en los costos”, sin definir justamente a cuáles costos hace referencia, a saber: ¿Los costos operativos y de funcionamiento del Colegio? ¿Los costos del trámite de registro y de expedición de la tarjeta?, etc. A pesar de lo anterior, no de manera determinada, sino determinable, la base gravable también se puede entender definida en dicha disposición, y, como lo sugirió el Procurador General de la Nación, estaría conformada por la totalidad de los costos anuales que calcule el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo para prestar el servicio público de registro y de expedición del certificado de idoneidad”.

41. Por último, la Corte consideró que “esta disposición no define la tarifa de esta tasa ni tampoco fija el sistema o el método para definir “los costos y los beneficios, y la forma de hacer su reparto”, como lo exige el artículo 338 de la Constitución Política”. Al respecto, la Corte sostuvo que “el Legislador (i) omitió, por completo, definir la magnitud o el monto que se debería aplicar a la base gravable para efectos de determinar el valor final de la tasa que finalmente pagaría el interesado en la inscripción en el registro de entrenadores deportivos o en la expedición del certificado de idoneidad (tarifa). El Legislador tampoco determinó (ii) las reglas y las directrices necesarias para determinar los costos ni los criterios para distribuirlos (sistema), ni mucho menos (iii) los pasos o las

pautas que debería observar el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo para determinar el monto en concreto de la obligación tributaria (método). Con la falta de definición de estos elementos por parte del Legislador, para la Corte es claro que la disposición objetada desconoce el artículo 338 de la Constitución Política y vulnera, por tanto, el principio de legalidad en materia tributaria”. Así las cosas, “ante la indeterminación de tales elementos, la Corte declarara fundada la objeción formulada por el Gobierno Nacional frente al párrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley”.

42. Tras revisar los fundamentos jurídicos de la sentencia C-074 de 2018, la Sala constata que la razón por la cual se declaró inexecutable el párrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley fue la vulneración del principio de legalidad en materia tributaria previsto por el artículo 338 de la Constitución Política. Dicha vulneración se configuró, según se explicó en la referida sentencia, como consecuencia de la “indeterminación” de la tarifa de la tasa prevista por este artículo o, en su lugar, del sistema y del método para la fijación de la misma. Es decir, “la falta de definición de tales elementos” en la tasa creada por el artículo 9 del proyecto de Ley fue la razón por la cual se desconoció el principio de legalidad, lo que dio lugar a que la Corte declarara fundada la objeción formulada por el Gobierno Nacional. Esto, pese a que en dicha disposición se definía el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador e, incluso, podía entenderse definida la base gravable de la referida tasa.

43. En atención a tales fundamentos, la Ministra de Educación Nacional, en su escrito de 12 de febrero de 2019, le recomendó al Congreso de la República determinar, de manera expresa, la tarifa de esta tasa o la definición del sistema y del método para su fijación, con el fin de hacer compatible el artículo 9 del proyecto de Ley con el artículo 338 de la Constitución Política y con la sentencia C-074 de 2018. Al respecto, señaló que “frente al párrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley, el Alto Tribunal Constitucional, luego de establecer que los costos de inscripción y de certificado de idoneidad son una tasa, también determinó que se omitió todo lo relacionado con la forma de establecer la tarifa de la misma y la fijación del sistema o el método para definir los costos y los beneficios y la forma de hacer su reparto, tal como lo exige el artículo 338 de la Constitución Política”. Por esta razón, concluyó que “necesariamente la iniciativa legislativa deberá contemplarlos y no dejar que sea el Colegio quien lo haga”.

44. Pese a los fundamentos de la sentencia C-074 de 2018 y al concepto del Gobierno Nacional, al “rehacer e integrar” el proyecto de Ley, el Congreso se limitó a suprimir el párrafo 2 del artículo 9. Esta alternativa no es compatible con la ratio decidendi de la sentencia C-074 de 2018 respecto de esta objeción. Esto, por cuanto con la simple supresión de esta disposición, lejos de adecuarse el texto a lo decidido en la referida sentencia, y, por contera, al principio de legalidad en materia tributaria, aumenta la indeterminación de los elementos de la tasa creada por el artículo 9, con lo cual persiste y resulta más clara la incompatibilidad entre esta disposición y el artículo 338 de la Constitución Política. En efecto, pese a eliminarse el mencionado párrafo, el primer inciso del artículo 9 prevé como requisito para “obtener la tarjeta o registro de entrenador deportivo”, entre otros, “el recibo de consignación de los derechos que para el efecto se fije ante el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo”. En estos términos, con la supresión del mencionado párrafo, el artículo 9 (primer inciso) mantiene la creación de dicha tasa sin definir sus elementos.

45. Por lo anterior, para la Sala resulta claro que, al rehacer e integrar el referido texto, el Congreso no podía limitarse a una “simple exclusión”[49] del párrafo 2 del artículo 9, sino que debía optar por armonizar esta disposición con la ratio decidendi de la sentencia C-074 de 2018. Esto, porque, con la mera supresión del mencionado párrafo, el Legislador mantuvo la tasa dispuesta por dicho artículo, pero sin definir sus elementos, con lo cual persiste la vulneración del principio de legalidad en materia tributaria. Es más, al suprimirse dicho párrafo, los elementos inicialmente definidos por el Legislador fueron eliminados en el texto rehecho. Con esto, lejos de dar cumplimiento a lo decidido por la Corte, en el sentido de definir la tarifa o, en su lugar, el sistema y el método para la fijación de la misma – o, inclusive, suprimir dicha tasa o reemplazarla por cualquier otro dispositivo–, el Legislador eliminó la definición de los restantes elementos del mencionado tributo, con lo cual resulta aún más evidente la incompatibilidad entre la tasa creada por el artículo 9 del proyecto de Ley y el artículo 338 de la Constitución Política. Por esta razón, el texto rehecho del artículo 9 no es conforme con la ratio decidendi de la sentencia C-074 de 2018, en tanto mantuvo la tasa prevista por el proyecto de Ley original sin definir sus elementos.

46. Dado lo anterior, la Corte declarará que el Congreso de la República no cumplió con la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política en relación con el texto rehecho

del artículo 9 del proyecto de Ley. Por lo tanto, según se señaló en los párr. 27 y 28, corresponde a la Corte reenviar “el proyecto de Ley nuevamente a las Cámaras para que reformulen su texto en términos concordantes con la sentencia”[50].

### 5.3. Análisis del inciso 2 del párrafo del artículo 8

47. Contenido de la objeción. El Gobierno objetó el inciso segundo del párrafo del artículo 8, por cuanto, en su criterio, esta disposición desconocía que es una competencia indelegable del Congreso de la República la relativa a fijar los requisitos mínimos para la obtención de los títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones, ocupaciones, artes y oficios. Esto, en la medida en que la disposición objetada le “asigna al Colegio la tarea de establecer los lineamientos a los cuales se habrá de sujetar el COLEF para efectos de acreditar la idoneidad de los aspirantes a registrarse como entrenadores deportivos. No se provee ningún parámetro legal para la elaboración de estos lineamientos, que quedarían completamente a discreción del Colegio”. En criterio del Gobierno, esta disposición era particularmente gravosa, dado que dichos lineamientos fijados por el COLEF determinarían si una persona es o no idónea para ejercer su profesión en el campo del entrenamiento deportivo.

48. Decisión de la Corte en la sentencia C-074 de 2018. La Corte declaró fundada la objeción en contra de la expresión “de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos” prevista por la disposición objetada, por cuanto vulneraba el principio de reserva legal en esta materia. Al respecto, consideró que la expresión normativa objetada habilitaba al Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos para fijar “los lineamientos”, es decir, entre otras, crear los parámetros, los requisitos, las exigencias, entre otros, a la luz de los cuales el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines -COLEF- expediría el certificado de idoneidad para la obtención del registro de entrenador deportivo. En estos términos, la Corte concluyó que el aparte objetado era inconstitucional, por cuanto desconocía los denominados límites competenciales del Legislador en relación con la libertad de escoger profesión y oficio. Al respecto, resaltó que, por medio de dicha disposición, “(i) el Legislador se desprendía de sus facultades legislativas para determinar los requisitos (...) para el ejercicio de las profesiones y oficios, en particular, de la actividad del entrenador deportivo, y (ii) le entregaba dicha facultad al Colegio Colombiano de Entrenadores

Deportivos, con lo cual se desconoce abiertamente la reserva legal en esta materia”. Por último, la Corte advirtió que “al momento de rehacer la disposición, de conformidad con lo previsto por el artículo 167 de la Constitución, el Congreso deberá definir los requisitos (...) a la luz de los cuales el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines –COLEF– expedirá el certificado de idoneidad”. Con base en lo anterior, la Corte decidió lo siguiente:

“Sexto.- Declarar parcialmente FUNDADA la SEXTA objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, en relación con las expresiones “de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos”, contenida en el inciso segundo del párrafo del artículo 8, (...) en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de dichas expresiones”.

49. Textos original y rehecho. El siguiente cuadro contiene el texto original del párrafo 2 del artículo 8 del proyecto de Ley y el texto rehecho que fue aprobado por las plenarias de ambas cámaras:

Texto original

Texto rehecho

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

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

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

Para obtener el registro de entrenador deportivo, el aspirante deberá obtener la certificación de idoneidad como entrenador deportivo, la cual será expedida por el Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines -COLEF-, de conformidad con los siguientes lineamientos:

- b) Acreditar experiencia laboral como entrenador deportivo, no menor a 12 meses.
- c) Aprobar la evaluación de idoneidad en una de las categorías de los ámbitos de desempeño del entrenador.

50. Análisis del texto rehecho. La Corte advierte que el Congreso de la República “rehízo e integró” el inciso 2 del párrafo del artículo 8. En el texto original, el Legislador habilitó al Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos para fijar “los lineamientos” a la luz de los cuales el aspirante debería obtener la certificación como entrenador deportivo. Como se señaló en el párr. 39, esta habilitación fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, por cuanto desconocía el principio de reserva legal en materia de exigencias para el ejercicio de las profesiones y de los oficios. Por su parte, en el texto rehecho, el Legislador dispuso expresamente tales lineamientos, tal como la Corte lo ordenó. En efecto, determinó que el aspirante deberá (i) “ser mayor de 18 años”, (ii) “acreditar experiencia laboral como entrenador deportivo no menor a 12 meses” y (iii) “aprobar la evaluación de idoneidad en una de las categorías de los ámbitos de desempeño del entrenador”. Con esto, el Legislador definió directamente las exigencias para la obtención de la certificación como entrenador deportivo, por lo que el texto finalmente aprobado es compatible con el principio de reserva legal y con lo dispuesto por la Corte en la sentencia C-074 de 2018, mediante la cual se declaró inexecutable el inciso 2 del párrafo del mencionado artículo.

51. En estos términos, la Sala constata que, al “rehacer” esta disposición, el Congreso de la República cumplió con la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, así como con lo dispuesto en la referida sentencia.

#### 5.4. Análisis del numeral 3 del artículo 11

52. Contenido de la objeción. El Gobierno objetó el numeral 3 del artículo 11, por cuanto “la asignación de una función reglamentaria en términos así de generales y abstractos, sin delimitar su órbita ni los parámetros legales a los cuales deberá circunscribirse, es igualmente inconstitucional, pues se está permitiendo al Colegio adoptar normas con relación a cualquier aspecto de la actividad de entrenamiento deportivo, sin limitación. Ni siquiera se precisa si se trata de una reglamentación de esta Ley, o de cuál de los múltiples aspectos del ejercicio de esta actividad”. Al respecto, señaló que la Corte ha sido estricta al exigir que es el Congreso el encargado de la reglamentación básica del ejercicio de las profesiones, ocupaciones, artes u oficios.

53. Decisión de la Corte en la sentencia C-074 de 2018. La Corte consideró que el numeral 3 del artículo 11 del proyecto de ley objetado entregó al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, entre otras, la función pública de reglamentar la actividad del entrenador deportivo, “sin embargo, como lo indicó el Gobierno Nacional esa es una función que el Congreso de la República no podía asignar (descentralizar) en un particular, pues con ello vació de competencia la función reglamentaria que está en cabeza de ciertas autoridades públicas, por oposición a los particulares”. Al respecto, la Corte concluyó que “el Legislador no podía atribuir [dicha función] a un organismo de carácter privado como el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo, pues si bien este ente puede cumplir funciones públicas, el mismo está supeditado a los mandatos de la ley y a los reglamentos del ejecutivo, para desempeñar las funciones especializadas que le fueron encomendadas a través de la descentralización por colaboración. Si el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo emitiera la regulación para el ejercicio de la actividad de los entrenadores deportivos, los demás particulares quedarían sujetos a una regulación oficial, contenida en un acto general, abstracto y vinculante, desarrollado por otro particular, lo cual ahonda el desprendimiento de competencias de las autoridades públicas, al respecto de una profesión y/u oficio”. Por lo tanto, la Corte decidió lo siguiente:



“Sexto.- Declarar parcialmente FUNDADA la SEXTA objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, en relación con las expresiones (...) “reglamentación”, prevista por el numeral 3 del artículo 11 (...); en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de dichas expresiones”

54. Textos original y rehecho. El siguiente cuadro contiene el texto original del numeral 3 del artículo 11 del proyecto de Ley y el texto rehecho que fue aprobado por las plenarias de ambas cámaras:

Texto original

Texto rehecho

3. Desarrollar tareas de reglamentación, promoción, actualización y capacitación de los entrenadores deportivos.

3. Desarrollar tareas de promoción, actualización y capacitación.

55. Análisis del texto rehecho. La Corte advierte que el Congreso de la República eliminó la expresión “reglamentación” en el texto rehecho del numeral 3 del artículo 11. Según se explicó en el párr. 27, suprimir los textos declarados parcialmente inexecutable es una de las opciones que tienen las plenarias para armonizar el proyecto de Ley con el pronunciamiento de la Corte. En el caso concreto, al suprimir la expresión “reglamentación”, el texto finalmente aprobado es compatible con la sentencia C-074 de 2018, mediante la cual se declaró inexecutable dicha expresión. Esto, por cuanto, de esta manera, el Congreso de la República no atribuyó la función pública de reglamentar la actividad del entrenador deportivo al referido colegio. Así las cosas, la Sala constata que, al “rehacer” este artículo, el Congreso de la República cumplió con la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, así como con lo dispuesto en la referida sentencia.

5.5. Análisis del artículo 13

56. Contenido de la objeción. La objeción formulada por el Gobierno se dirigió en contra del segundo apartado de dicho artículo, según el cual Gobierno

Nacional “determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento”. En criterio del Gobierno, esta disposición resultaba inconstitucional, por cuanto “la fijación de dichas normas disciplinarias sustantivas y procedimentales, al menos en cuanto a sus elementos básicos, es una de las funciones indelegables del Congreso de la República”. Esta objeción se fundaba en citas de las sentencias C-191 de 2005 y C-385 de 2015.

57. Decisión de la Corte en la sentencia C-074 de 2018. La Corte consideró que el aparte objetado del artículo 13 del proyecto de Ley vulneraba la reserva legal en esta materia. Esto, por cuanto le confería al Gobierno Nacional la potestad para que regulara las normas sustanciales y procedimentales del denominado proceso deontológico y bioético disciplinario, con lo cual desconoció la reserva legal en esta materia. En efecto, tal como se señaló líneas atrás, dicho artículo desconocía, abiertamente, que es al Legislador a quien le corresponde crear “el cuerpo dispositivo, para la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones que constitucionalmente lo requieran”, es decir, definir las faltas, las sanciones y las garantías básicas del debido proceso en el procedimiento. La Corte concluyó que la competencia de creación normativa prevista por el aparte objetado del artículo 13 era general y amplia, de un lado, y carecía de la definición de los elementos básicos del debido proceso, del otro. Primero, la atribución de dicha competencia era general y amplia, en la medida en que el aparte objetado prescribía que el Gobierno definirá el proceso deontológico y bioético disciplinario, “su estructura y funcionamiento”; es decir, que el Gobierno tenía amplia libertad para definir todos los aspectos de dicho procedimiento. Segundo, dicha atribución carecía de la definición de los aspectos básicos del debido proceso en esta materia. En efecto, el Legislador no definió las faltas, las sanciones, las autoridades que ejercería la competencia disciplinaria y ante las cuales se adelantaría dicho procedimiento, ni las garantías procesales básicas. Por lo tanto, la Corte decidió:

“Sexto.- Declarar parcialmente FUNDADA la SEXTA objeción formulada por el Gobierno Nacional al referido proyecto de Ley, en relación con las expresiones (...) “de igual manera, determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento”, contenida en el artículo 13; en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de dichas expresiones”.

58. Textos original y rehecho. El siguiente cuadro contiene el texto original del artículo 13 del proyecto de Ley y el texto rehecho que fue aprobado por las plenarias de ambas cámaras:

Texto original

Texto rehecho

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

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

59. Análisis del texto rehecho. La Corte advierte que, en el texto rehecho, el Congreso de la República eliminó la expresión “de igual manera, determinará con el acompañamiento del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo el proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento”, prevista en el texto original del artículo 13. Así, el texto finalmente aprobado es compatible con la sentencia C-074 de 2018, mediante la cual se declaró inexecutable dicha expresión. Esto, por cuanto es el Legislador la autoridad competente para expedir la normativa disciplinaria relativa al ejercicio de las profesiones. En estos términos, la Sala constata que, al “rehacer” este artículo, el Congreso de la República cumplió con la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, así como con lo dispuesto en la referida sentencia.

6. Síntesis

60. El procedimiento legislativo que siguió el proyecto de la Ley sub examine tras la sentencia C-074 de 2018 se adelantó de conformidad con lo previsto por la Constitución

Política, la Ley 5 de 1992 y la jurisprudencia constitucional. Esto, habida cuenta de que, después de la referida sentencia, (i) este trámite inició en la Cámara en la que tuvo origen el proyecto de Ley, (ii) se observó el artículo 167 de la Constitución Política, en el sentido de “oírse al Ministro del ramo” para “rehacer e integrar” las disposiciones declaradas parcialmente inexecutable, (iii) tanto el informe como el texto rehecho se publicaron en la Gaceta del Congreso, (iv) se cumplieron las exigencias relativas al anuncio previo y a la aprobación de dicho texto en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República y, por último, (v) este trámite se llevó a cabo dentro del término prescrito por el artículo 162 de la Constitución Política.

62. Por último, la Sala concluyó que la mera supresión del párrafo 2 del artículo 9 del proyecto de Ley no es una alternativa compatible con la ratio decidendi de la sentencia C-074 de 2018. Esto, porque el Legislador mantuvo la tasa dispuesta por dicho artículo, pero sin definir sus elementos. Es más, al suprimirse dicho párrafo, los elementos inicialmente definidos por el Legislador fueron eliminados en el texto rehecho. Con esto, lejos de dar cumplimiento a lo decidido por la Corte, en el sentido de definir la tarifa o, en su lugar, el sistema y el método para la fijación de la misma, el Legislador eliminó la definición de los restantes elementos del mencionado tributo, con lo cual resulta aún más evidente la incompatibilidad entre la tasa creada por el artículo 9 del proyecto de Ley y el artículo 338 de la Constitución Política. Dado lo anterior, la Corte declarará que el Congreso de la República no cumplió con la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política en relación con el texto rehecho del artículo 9 del proyecto de Ley. Por lo tanto, según se señaló en los párr. 27 y 28, corresponde a la Corte reenviar “el proyecto de Ley nuevamente a las Cámaras para que reformulen su texto en términos concordantes con la sentencia”[51].

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR cumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, así como lo dispuesto por la sentencia C-074 de 2018, en relación con los artículos 8

(parágrafo), 11 (primer inciso y numeral 3) y 13 del proyecto de Ley No. 104 de 2015 (Cámara) y 166 de 2016 (Senado), “por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones”. En consecuencia, DECLARAR EXEQUIBLES tales artículos en relación con las objeciones analizadas en esta sentencia.

SEGUNDO.- DECLARAR incumplida la exigencia del artículo 167 de la Constitución Política, así como lo dispuesto por la sentencia C-074 de 2018, en relación con el artículo 9 del proyecto de Ley No. 104 de 2015 (Cámara) y 166 de 2016 (Senado), “por medio del cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones”. En consecuencia, DEVOLVER el expediente contentivo de dicho proyecto de Ley al Congreso de la República, con el fin de que rehaga e integre dicho artículo de conformidad con la sentencia C-074 de 2018 y con la presente decisión. Una vez finalizado procedimiento legislativo, el Congreso debe remitir el expediente legislativo nuevamente a esta Corte para fallo definitivo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Cno. 2. Fls. 346 a 365.

[2] Cno. 2. Fls. 376 a 405.

[3] Cno. 1. Fl. 1.

[4] Cno. 1. Fl. 5.

[6] Cno. 1. Fls. 166 y 167.

[7] Cno. 1. Fl. 176.

[8] Cno. 1. Fl. 176.

[9] Cno. 1. Fls. 189.

[10] Cno. 1. Fls. 177 y ss.

[11] Cno. 1. Fls. 183.

[12] Cno. 1. Fls. 187.

[13] Cno. 1. Fls. 85 a 102.

[14] Cno. 1. Fls. 103.

[15] Cno. 1. Fls. 115 a 134.

[16] Cno. 1. Fls. 137 a 148.

[17] Cno. 1. Fls. 6 a 51.

[18] Sentencias C-1040 de 2007, C-634 de 2015, C-202 de 2016 y C-099 de 2018.

[19] Sentencias C-045 de 2001, C-987 de 2004 y C-099 de 2018.

[20] Id.

[21] Id.

[22] CP. Art. 157.

[23] CP. Art. 160.

[24] CP. Art. 162.

[25] Cno. 2. Fl. 1. Según consta en el oficio SL-CS-22-2017 de 31 de enero de 2018, remitido por el Secretario General de la Senado de la República al presidente de la Corte Constitucional.

[26] Exp. Legislativo. Fl. 458.

[27] Id. Fl. 466.

[28] Auto 309 de 2001.

[29] Decreto Único Reglamentario del Sector Educación 1075 de 2015. Art. 1.1.1.1. “Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional es la entidad

cabeza del sector educativo, el cual tiene como objetivos los siguientes: 1. Establecer las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia en el sistema. 2. Diseñar estándares que definan el nivel fundamental de calidad de la educación que garantice la formación de las personas en convivencia pacífica, participación y responsabilidad democrática, así como en valoración e integración de las diferencias para una cultura de derechos humanos y ciudadanía en la práctica del trabajo y la recreación para lograr el mejoramiento social, cultural, científico y la protección del ambiente. 3. Garantizar y promover, por parte del Estado, a través de políticas públicas, el derecho y el acceso a un sistema educativo público sostenible que asegure la calidad y la pertinencia en condiciones de inclusión, así como la permanencia en el mismo, tanto en la atención integral de calidad para la primera infancia como en todos los niveles: preescolar, básica, media y superior. 4. Generar directrices, efectuar seguimiento y apoyar a las entidades territoriales para una adecuada gestión de los recursos humanos del sector educativo, en función de las políticas nacionales de ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad y la eficiencia del servicio educativo y la pertinencia. 5. Orientar la educación superior en el marco de la autonomía universitaria, garantizando el acceso con equidad a los ciudadanos colombianos, fomentando la calidad académica, la operación del sistema de aseguramiento de la calidad, la pertinencia de los programas, la evaluación permanente y sistemática, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior e implementar un modelo administrativo por resultados y la asignación de recursos con racionalidad de los mismos. 6. Velar por la calidad de la educación, mediante el ejercicio de las funciones de regulación, inspección, vigilancia y evaluación, con el fin de lograr la formación moral, espiritual, afectiva, intelectual y física de los colombianos. 7. Implementar mecanismos de descentralización, dotando al sector de los elementos que apoyen la ejecución de las estrategias y metas de cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia. 8. Propiciar el uso pedagógico de medios de comunicación como por ejemplo radio, televisión e impresos, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en las instituciones educativas para mejorar la calidad del sistema educativo y la competitividad de los estudiantes del país. 9. Establecer e implementar el Sistema Integrado de Gestión de Calidad- SIG, articulando los procesos y servicios del Ministerio de Educación Nacional, de manera armónica y complementaria con los distintos componentes de los sistemas de gestión de la calidad, de control interno y de desarrollo administrativo, con el fin de



garantizar la eficiencia, eficacia, transparencia y efectividad en el cumplimiento de los objetivos y fines sociales de la educación. 10. Establecer en coordinación con el Ministerio de Protección Social los lineamientos de política, así como regular y acreditar entidades y programas de formación para el trabajo en aras de fortalecer el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo- SNFT-”.

[31] Exp. Legislativo. Fl. 346 y ss.

[32] Sentencia C-099 de 2018. “Antes de rehacer e integrar las disposiciones afectadas se debe oír al Ministro del Ramo”.

[33] Exp. Legislativo. Fl. 464. Para tal efecto, le remitió copias de (i) la sentencia C-074 de 2018, (ii) las objeciones presidenciales, (iii) el informe sobre las objeciones presidenciales y (iv) el proyecto de Ley.

[34] Id. Fl. 466.

[35] Id Fl. 469.

[36] Sentencias C-082 de 2019, C-099 de 2018, C-704 de 2017, C-202 de 2016, entre otras.

[37] Id Fl. 469.

[38] Sentencias C-433 de 2004 y C-656 de 2015

[39] Sentencia C-099 de 2018. Cfr. Sentencia C-082 de 2019. “Por último, este plazo para insistir respecto de las objeciones gubernamentales, no debe confundirse con aquel necesario para rehacer el proyecto de ley, una vez la Corte Constitucional encontró fundadas las objeciones gubernamentales, el que, de acuerdo con la sentencia C-099 de 2018, corresponde a dos legislaturas completas, teniendo en cuenta que para rehacer el proyecto el Congreso para cumplir con dicha obligación debe, primero, escuchar al Ministro del ramo y, segundo, adelantar el correspondiente procedimiento legislativo consistente en publicar, anunciar y votar el proyecto de ley rehecho e integrado, en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República”.

[40] Sentencias C-856 de 2009, C-729 de 2015, C-704 de 2017 y C-099 de 2018. Cfr. Autos 008A de 2004, 168 de 2007 y 122 de 2015.

[41] Id.

[42] Id.

[43] Id.

[44] Id.

[45] Id.

[46] Sentencia C-099 de 2018. Cfr. Auto. 309 de 2001.

[47] Sentencia C-099 de 2018. Cfr. Auto 168 de 2007. “De esta manera, ante la inexistencia de una norma susceptible de control constitucional y en aras de garantizar la eficacia de los principios de conservación del derecho y colaboración armónica de las ramas del poder público, la solución que se impone es devolver el proyecto al Congreso, para que rehaga el texto según las condiciones fijadas por la Corte en la sentencia que declaró parcialmente fundadas las objeciones presidenciales”.

[48] Auto 168 de 2007. Cfr. Autos 008A de 2004 y 122 de 2015. “En el evento que se comprobara que las cámaras no cumplieron con el deber de rehacer e integrar el proyecto de ley en los términos propuestos, esta irregularidad llevaría, en principio, a declarar la inexequibilidad del proyecto de ley, habida cuenta que el artículo 167 C.P. establece que una vez corregido el articulado, debe ser enviado a la Corte para que ésta profiera “fallo definitivo”. No obstante, la Sala advirtió que dicha conclusión se mostraba especialmente problemática en términos constitucionales, puesto que desconocía el hecho que el proceso de formación de la ley aún no había concluido, a la vez que entraba en contradicción con los principios de conservación del derecho y colaboración armónica entre las ramas del poder público”.

[49] Auto 008A de 2004.

[50] Sentencia C-099 de 2018.

[51] Sentencia C-099 de 2018. Cfr. Auto 168 de 2007.