



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 987

Bogotá, D. C., viernes, 27 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2017 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Derechos de los dignatarios.* El artículo 35 de la Ley 743 del 5 de junio de 2002 quedará así:

**Artículo 35. *Derechos de los dignatarios.*** A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos:

- Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir gastos de representación provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa autorización del organismo de dirección respectivo.
- A ser atendido por lo menos dos (2) veces al mes en días no laborables por las autoridades del respectivo municipio o localidad y una vez en el año por el Alcalde de la entidad territorial, donde se encuentre el organismo de Acción Comunal.
- Quien ejerza la representación legal y la junta directiva de un organismo de acción comunal tendrán derecho a un subsidio en el sistema integrado de transporte del municipio o distrito en el que resida, o su equivalente, correspondiente al 50% del valor, de hasta 60 pasajes, con el fin de garantizar el óptimo desarrollo de sus funciones, aplicando también para transporte veredal.

- La Escuela Superior de Administración Pública y el SENA crearán programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación técnica, tecnológica y/o profesional destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal.

La ESAP y el SENA contarán con 1 año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para implementar las disposiciones del presente artículo.

- A ser escuchados por el Concejo Municipal o Distrital una vez al año para presentar ante esta corporación las necesidades y problemáticas que se presentan en el territorio donde está conformado el Organismo de Acción Comunal.

Artículo 2°. *Tarifa diferencial en los servicios públicos domiciliarios.* Las empresas de servicios públicos domiciliarios, podrá como parte de su Responsabilidad Social Empresarial, aplicar una tarifa diferencial a todos los inmuebles, donde funcionan los salones comunales, equivalente a la tarifa aplicable del estrato residencial uno (1).

Artículo 3°. *Salones comunales.* Podrá destinarse un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital de hasta el 1% para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de salones comunales del Municipio o distrito.

Artículo 4°. *Banco de proyectos.* En los Bancos de Proyectos Municipales, y Distritales tendrán prioridad los proyectos presentados por las Juntas de Acción Comunal, las Secretarías de Planeación prestarán soporte y asesoría para que estos, se ajusten a las líneas del plan de desarrollo respectivo.

Artículo 5°. Software contable. El Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MinTIC, en conjunto gestionarán la creación de una aplicación gratuita contable para las Juntas de Acción Comunal.

Las Alcaldías Municipales y/o distritales deberán capacitar a los dignatarios sobre su manejo.

Artículo 6°. *Fomento de programas de formación.* El Ministerio de Educación Nacional fomentará el desarrollo de programas en las distintas instituciones de educación superior, dirigidos a la capacitación y formación de los dignatarios de los organismos de acción comunal, en áreas y materias acordes con las funciones que ellos ejercen, según la Constitución y la ley, y en concordancia con el programa formador de formadores.

Artículo 7°. *Programas de formación.* Las instituciones de educación superior podrán crear, dentro del marco de su autonomía universitaria, programas dirigidos a la capacitación y formación de los dignatarios de los organismos de acción comunal en materias acordes con las funciones que ellos ejercen, según la Constitución y la ley, dando facilidades de acceso y permanencia para los mismos.

Artículo 8°. *Priorización.* El artículo 70 de la Ley 743 de 2002 quedará así:

**Artículo 70.** Los organismos de acción comunal podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. La representación legal de los organismos comunales estará a cargo de su presidente, pero para efectos de este artículo, la representación la ejercerá el gerente o administrador de la respectiva empresa o proyecto rentable. Los afiliados a los organismos comunales que participen activamente en el ejercicio de actividades económicas de la organización podrán percibir estímulos especiales y participación de los beneficios.

**Parágrafo.** En caso de abrirse vacantes en las empresas antes mencionadas o en los proyectos rentables, los dignatarios de la correspondiente JAC, serán los primeros opcionados para ocupar los empleos o ejecutar los servicios que sean necesarios.

Artículo 9°. *Juntas para la paz.* En el desarrollo de las diferentes acciones encaminadas a dar cumplimiento a los acuerdos de paz, se tendrán en cuenta las Juntas de Acción Comunal como expresión social organizada dándoles prioridad en la implementación y ejecución de los programas y proyectos en los territorios.

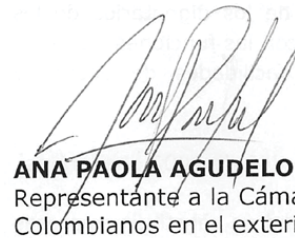
Artículo 10. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

De los honorables Representantes



**CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN**  
Representante a la Cámara por Bogotá



**ANA PAOLA AGUDELO**  
Representante a la Cámara  
Colombianos en el exterior

**GUILLERMINA BRAVO**

Representante a la Cámara por Valle

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO Y NECESIDAD

La presente iniciativa tiene por objeto fortalecer y propiciar la efectiva participación de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal en los espacios de decisión territorial, capacitar a los dignatarios en la gestión de soluciones que resuelvan las problemáticas de la comunidad, generar medidas subsidiarias que faciliten la movilización del Representante Legal y los dignatarios de la junta directiva del Organismo de Acción Comunal, alivianar las cargas económicas de los salones comunales que cumplen un papel fundamental en la construcción de sociedad y abrir espacios y herramientas para el adecuado cumplimiento de los deberes y obligaciones como dignatarios quienes no tienen sueldo ni honorarios por las labores desarrolladas en pro de su comunidad, y tienen que sufragar de su patrimonio personal la mayoría de gastos para el cumplimiento de sus deberes como comunales, entre otros aspectos.

En el Congreso de la República han cursado proyectos de ley que han tratado de brindar garantías, beneficios y facultades a las Juntas de Acción Comunal. Sin embargo, al día de hoy no se han podido convertir en ley estas iniciativas, razón por la cual nos vemos avocados a proponerle a las honorables cámaras el estudio del presente proyecto que busca devolverle a nuestros

comunales un lugar que la Constitución de 1991 les dispuso, pero que por falta de garantías no ha sido posible garantizarlos.

La Constitución de 1991 define a Colombia como un Estado Social de Derecho e instituye la necesidad de cimentar una verdadera participación ciudadana para la elaboración de programas y proyectos que redunden en el bienestar general; por esta razón el ordenamiento superior declaró entre los fines del Estado el deber de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y consagró el derecho de asociación como un derecho fundamental. (Artículos 2° y 38 de la C. P.).

La Ley 743 de 2002 y el Decreto 2350 de 2003 en desarrollo de los preceptos constitucionales, fortalecieron la institución de las Juntas de Acción Comunal como el medio por excelencia para el ejercicio de la democracia participativa.

El Partido Político MIRA ha sido un defensor de los derechos de líderes comunitarios en el país desde el Congreso de la República su bancada ha propuesto tres reformas a la Ley 743 de 2002, Proyecto de ley número 019 de 2006 Cámara, Proyecto de ley número 028 de 2008 Cámara y el Proyecto de ley número 011 de 2010, ratificando como lo hacemos ahora con la presentación del presente proyecto nuestro compromiso y el del Congreso de la República por los derechos de los comunales en el país.

Para la construcción y consolidación del presente proyecto de ley se realizó una audiencia pública interactiva el 9 de septiembre de 2017 en la que participaron líderes comunales de diferentes regiones del país, quienes aportaron propuestas para el presente texto legislativo.

Por todo lo anterior, se hace necesario el apoyo decidido de todos los partidos y colectividades que tienen asiento en el Senado y la Cámara para que este proyecto que busca beneficiar a los afiliados de cerca de 63.000 Juntas de Acción Comunal<sup>1</sup> que actualmente existen en el territorio nacional, logre ser ley de la República.

## 2. ANTECEDENTES

El inicio de los organismos de comunales se remonta a Inglaterra en los años posteriores a la revolución industrial, donde surgieron las denominadas “*Settlement Houses*” o casas de beneficencia concebidas como una respuesta a las necesidades sociales surgidas a consecuencia de los procesos de industrialización. Su objetivo prioritario consistió en atender las familias que conformaban la comunidad de barrio, mediante la formación y educación social de los infantes, jóvenes y adultos para que influyeran en su ambiente y elevaran su calidad de vida.

Esta modalidad primigenia de organización comunitaria fue adoptada por los Estados Unidos

en el año de 1886 y para 1989 en Denver surgieron los llamados “*Fondos Comunales*” que agruparon distintas instituciones cuya actividad era la de recolectar fondos para la atención voluntaria de servicios.

En 1948, en Cambridge, Inglaterra, se utilizó por vez primera la expresión “*desarrollo de la comunidad*” para referirse a la actividad desarrollada por los programas comunitarios desarrollados por la Corona Inglesa en sus colonias africanas con el fin de generar cambios sustanciales a nivel colectivo. Simultáneamente, en Grecia se implantó un programa nacional a nivel comunitario orientado a despertar la conciencia solidaria y el sentido del esfuerzo propio en la localidad. Después de la segunda guerra mundial en los países subdesarrollados que presentaban graves problemas económicos y sociales se adoptaron programas de tipo comunitario con el objeto de aportar soluciones a nivel local y regional<sup>2</sup>.

Formalmente la expresión “*desarrollo comunitario*” fue empleada en una reunión realizada en el año de 1954 por las Naciones Unidas, en la cual se determinó la necesidad de que los estados apoyaran oficialmente el trabajo comunitario. Ya en la década del cincuenta por intermedio de sus organismos especializados la ONU implementó a petición de los países los primeros programas que involucraron el desarrollo comunitario como una política de gobierno. De esta forma la doctrina del “*desarrollo de la comunidad*” se extendió por diferentes países que decidieron incorporarla como un programa nacional con métodos, técnicas principios y objetivos definidos.

En Colombia aun cuando desde comienzos del siglo pasado distintas instituciones públicas y privadas venían trabajando en la solución de los problemas de la comunidad inspirados en la idea del voluntariado, fue solo hasta mediados de la década del cincuenta cuando la temática de la acción comunitaria surgió como alternativa para resolver la difícil situación de las poblaciones marginadas.

Las primeras JAC en Colombia se crearon en 1953 para tener ese contacto necesario con las comunidades. En ese tiempo Colombia vivió el periodo de la violencia, en el que muchas personas comenzaron a desplazarse a las ciudades en busca de otros lugares en los cuales logran desarrollar su vida, por tal razón surge la necesidad de organizar a la población. Allí nacen las Juntas de Acción Comunal, que pretenden no solo organizar a las personas sino buscar beneficios para los ciudadanos. En un inicio, las JAC se dividían por barrios, tenían otro tipo de reglamentación e inclusive tomaban decisiones presupuestales.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Respuesta a derecho de petición Mininterior radicado EXTM117-36047

<sup>2</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-580-01.htm>

<sup>3</sup> <http://www.elpais.com.co/cali/16-preguntas-para-enten->

Así, en 1955 se ejecuta el primer programa oficial sobre desarrollo comunitario y en 1958 se expide la Ley 19 en la cual se fomentaba la acción comunal habilitando a los organismos correspondientes para ejercer funciones de control y vigilancia de los servicios públicos, y promover acciones en distintos escenarios de la vida local.

Si bien en un comienzo los programas de desarrollo comunitario se aplicaron en zonas rurales, con el rápido crecimiento de las urbes hubo necesidad de aplicarlos en zonas marginadas de las ciudades. Para 1963, se materializaron múltiples programas de desarrollo nacional con la característica de haber sido concertados con el gobierno, con lo cual se vislumbraba desde ese entonces la participación popular en los planes de desarrollo (artículo 340 de la C. P.)<sup>4</sup>

Queda en claro que el desarrollo comunitario - del cual son expresión los organismos de acción comunal, es un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario.<sup>5</sup>

De la experiencia de los procesos por autogestión comunitaria, estas Juntas bajo los criterios de la Ley 19 de 1958, se desempeñaron fundamentalmente en la construcción de las obras de infraestructura requeridas por las comunidades, tales como puentes, caminos, puestos de salud

y de policía, plazas de mercado, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, programas de vivienda por auto construcción y de empresas rentables comunales, entre otros, hasta llegar a construir cerca del 30% de la infraestructura comunal.

A partir de 1973 se hizo manifiesta la necesidad de que las Juntas se interrelacionaran para poder incidir en el ámbito municipal; dando lugar a la figura de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal, en las cuales las autoridades han tenido un interlocutor válido para concertar programas de desarrollo social y por ende de interés común. Estas Asociaciones a la fecha, se constituyen como número significativo en cada uno de los municipios, localidades o comunas y corregimientos.

En 1991 se instituye constitucionalmente el principio de la democracia participativa acogido por la Carta Magna y que supone un proceso político abierto y libre, a cuya realización deben contribuir tanto los particulares como todas las autoridades, incluida la fuerza pública, los derechos políticos de participación (C. P. artículo 40) hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. El hombre sólo adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (C. P. artículo 16), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (C. P. Preámbulo, artículo 2º)<sup>6</sup>.

### 3. CIFRAS Y DIAGNÓSTICOS

La estructura comunal se concibe como un proceso que parte de lo local hacia lo nacional, que se articula en torno a las Juntas de Acción Comunal que a su vez se encuentran conformadas principalmente por los líderes sociales y políticos de cada comunidad de todos los grupos étnicos y poblacionales.

der-como-funcionan-las-juntas-de-accion-comunal.html

<sup>4</sup> Ibídem

<sup>5</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-580-01.htm>

<sup>6</sup> Proyecto de Ley 011 de 2010 Cámara [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=011&p\\_consec=26159](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=011&p_consec=26159)

| Juntas de Acción Comunal (JAC) |        |              |               |                |           |          |         |                    |           |            |       |                |           |           |
|--------------------------------|--------|--------------|---------------|----------------|-----------|----------|---------|--------------------|-----------|------------|-------|----------------|-----------|-----------|
| Juntas de Acción Comunal       |        | Por Afiliado |               | Grupos Étnicos |           |          |         | Grupos Poblacional |           |            |       | Elecciones JAC |           | Total JAC |
| Rural                          | Urbano | Afiliados    | Votantes 2016 | Otros          | Indígenas | Ralcares | Gitanos | Hombre             | Mujeres   | Menores 18 | LGBTI | Realizada      | Pendiente |           |
| 36.281                         | 26.272 | 6.498.321    | 4.353.075     | 594.649        | 250.933   | 20.983   | 813     | 3.834.006          | 2.664.312 | 324.916    | 1.945 | 62.553         | 3.613     | 62.553    |

| Juntas de Acción Comunal |        |     |
|--------------------------|--------|-----|
| Total                    | 62.553 |     |
| Rural                    | 36.281 | 58% |
| Urbano                   | 26.272 | 42% |

Respuesta a derecho de petición Mininterior radicado EXTMI17-36047.

Es lamentable la falta de apoyo por parte de las entidades nacionales encargadas de la promoción y respaldo de los comunales del país, es por eso que este proyecto es la oportunidad para garantizar los derechos de las juntas de acción comunal y sus dignatarios.

En el siguiente cuadro se pueden corroborar los pocos recursos económicos invertidos para la acción comunal en los últimos 4 años por el Ministerio del Interior a través de su Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal.

| Año  | Convenio | Ejecutor                        | Valor            |
|------|----------|---------------------------------|------------------|
| 2013 | M-1094   | Fundación Universidad del Valle | \$251.000.000.00 |
|      | F-334    | Escuela Galán                   | \$640.188.000.00 |
| 2014 | F-176    | Consolidar                      | \$599.998.500.00 |
| 2015 | F-384    | Consolidar                      | \$649.514.400.00 |
|      | F-076    | Viva la Ciudadanía              | \$250.000.000.00 |
| 2016 | F-056    | Consolidar                      | \$874.250.000.00 |
|      | F-071    | Fundación Evolución Caribe      | \$299.925.000.00 |
| 2017 | M-1214   | Prospecta & Innova              | \$590.660.000.00 |

Respuesta a derecho de petición Mininterior radicado EXTMI17-36047

La Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal entidad adscrita al Ministerio del Interior y encargada del desarrollo de políticas para la acción comunal en respuesta a derecho de petición nos indica cuales son las principales problemáticas de las Juntas de Acción Comunal en el país, problemáticas que son retomadas en el presente proyecto en el planteamiento de sus soluciones.

#### 5. ¿Cuáles son las principales problemáticas de las Juntas de Acción Comunal en el país?

Frente al particular y teniendo como base la ejecución de funciones legalmente asignadas a esta dependencia del Ministerio del Interior, se considera que las principales problemáticas que aquejan a las juntas de acción comunal son:

- Falta de conocimiento de la normatividad comunal, pese a su vigencia; entendida esta dentro del marco de legalidad.
- Desconocimiento de conceptos jurídicos derivados de los contenidos normativos vigentes, destacando competencias, funciones y procedimientos asignados a las organizaciones comunales.
- Falta de claridad frente a las competencias legalmente asignadas a las entidades de inspección, control y vigilancia; y su ejercicio como entidades de derecho público.
- Poca inversión en las iniciativas comunales desde las entidades territoriales que en región son responsables de satisfacer las necesidades básicas de cada una de las comunidades y que una u otra forma las organizaciones comunales identifican y auto gestionan.
- El desconocimiento en territorio de su labor comunal por parte de las entidades del Estado, donde se desconoce su valor de constructores de sociedad debido a la falta de comunicación asertiva entre éstos y las entidades territoriales.

- Falta de renovación de liderazgos comunales y mayor participación de jóvenes y mujeres en los diferentes niveles y cargos de la organización comunal.

- Falta de autogestión de recursos económicos y logísticos que permitan ejercer su labor comunitaria de manera efectiva y en pro de la comunidad.

Respuesta a derecho de petición Ministerio del Interior radicado EXTMI17-36047

#### 4. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

##### Constitución Política de Colombia

##### Artículo 38

*“Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”.*

##### Artículo 150

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.  
...”

##### Leyes

##### • Ley 743 de 2002

*“Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”.*

#### 5. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 es preciso determinar que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, toda vez que no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios de ningún tipo, por lo tanto, no ordena una modificación al marco fiscal de mediano plazo de la entidad competente.

Con base en lo expuesto, solicitamos a los honorables Congresistas acoger la presente iniciativa.

Atentamente,

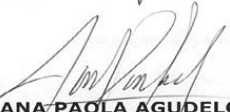
De los honorables Representantes,

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL



**CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN**  
Representante a la Cámara por Bogotá



**ANA PAOLA AGUDELO**  
Representante a la Cámara  
Colombianos en el exterior

El día 26 de octubre del año 2017 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 180 con su correspondiente exposición de motivos por el honorables Representantes *Carlos E. Guevara Villabón, Ana Paola Agudelo García.*

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**GUILLERMINA BRAVO**  
Representante a la Cámara por Valle

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual prohíbe el ingreso, uso y circulación de bolsas y otros materiales plásticos en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 25 de 2017

Doctor

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente Comisión Quinta

Constitucional Permanente

Ciudad

#### **Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 110 de 2017 Cámara**

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento a la designación que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, mediante oficio CQCP 3.5/066/2017-2018 del 30 de agosto de 2017, presentamos a su consideración el informe respectivo de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 110 de 2017, *por medio de la cual prohíbe el ingreso, uso y circulación de bolsas y otros materiales plásticos en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones.*

Como corolario del estudio efectuado, proponemos se dé PRIMER DEBATE a la precitada iniciativa, anexando para el efecto original y tres (3) copias de la ponencia respectiva, así como también en medio magnético.

Cordial saludo,



**JULIO E. GALLARDO ARCHBOLD**  
Representante a la Cámara  
Departamento Archipiélago de San Andrés,  
Providencia y Santa Catalina  
Ponente Coordinador



**ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO**  
Representante a la Cámara  
Departamento Tolima  
Ponente

### ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de autoría del honorable Representante Jack Housni Jaller, el cual fue radicado en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el día 23 de agosto de 2017, y repartido el 30 de agosto de 2017, a la Mesa Directiva, de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, en consideración a las competencias reglamentarias y de ley establecidas, para luego ser asignado a los suscritos como ponentes para primer debate.

El autor del proyecto de ley antes citado hace las siguientes precisiones acerca del mismo, “El departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen, es un ente territorial que está ubicado en el sector occidental del Mar Caribe o de las Antillas, al noroeste del territorio continental nacional, está conformado por las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen.

En el 2013 su población ascendía a 75.167 habitantes, se estima que la población puede tener un incremento del 24%. Es el territorio más septentrional del país y es el único departamento insular de Colombia.

En conjunto, su superficie total es de 52,5 km<sup>2</sup>, lo cual lo convierte en el departamento con la más pequeña de las divisiones político-

administrativas del país, en cuanto a tierra firme se refiere, sin embargo, representa 350.000 km<sup>2</sup> de mar patrimonial.

En el año de 1953 el departamento Archipiélago fue declarado puerto libre por lo que su modelo económico cambió de la pesca y la agricultura al comercio y turismo.

Se destaca por su gran biodiversidad marina y costera, que cuenta con más del 77% de las áreas coralinas someras de Colombia, además de innumerables ecosistemas someros como manglares, praderas de fanerógamas marinas, fondos arenosos, playas y ecosistemas profundos.

El archipiélago de San Andrés cuenta con un ecosistema particular *dado que la plataforma que rodea a las islas contiene "formaciones inas con arrecifes barrera, de parche, de orla y costeros, con pastos marinos y manglares, que juntos forman el mayor complejo arrecifal oceánico del Atlántico"* (Márquez, Pérez y Toro, 1994; 13). *Además, la barrera arrecifal de las dos islas, con 32 kilómetros de extensión, "es la segunda en tamaño en el hemisferio occidental, después de la localizada frente a las costas de Belice"* (Díaz et al, 1996; 37). *Los arrecifes, que son el resultado de millones de años de trabajo de la naturaleza, constituyen una especie de oasis en medio del mar y son en extremo frágiles.*

Con el fin de proteger el ecosistema marino en el Archipiélago a iniciativa de la población nativa, del Estado colombiano y de las investigaciones, incluso desde antes de la consolidación de la columna vertebral del Sistema Ambiental en Colombia y el nacimiento del Ministerio de Ambiente, actual Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, surge la propuesta de conservación de la Isla.

La Ley 99 de 1993 creó el Ministerio de Ambiente y organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA; igualmente, creó las corporaciones ambientales en los departamentos y se nombraron las áreas insulares marinas como reserva de la biosfera por su gran riqueza cultural y ambiental. En esa misma ley se creó la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen- Coralina, encargada de manejar la reserva de biosfera y comisionada para gestionar su declaratoria ante la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco).

#### 1. Reserva de la Biosfera - Seaflower

*Las reservas de la biosfera son zonas de ecosistemas terrestres, o costeros/marinos o, una combinación de los mismos, reconocidas internacionalmente como tales, en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB), creado por la Unesco, organización de la cual Colombia es miembro desde el año 1947.*

Se tomaron en cuenta cuatro criterios por la Unesco para declarar la Reserva de la Biosfera:

1. Alta biodiversidad.
2. Posibilidades de ensayo y demostración de detalle sostenible con participación comunitaria.
3. Suficiente importancia para la conservación.
4. Capacidad administrativa para llevar a cabo el plan de zonificación.

Es de resaltar que la declaratoria de reserva de la biosfera del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es producto de la iniciativa legislativa del Coordinador ponente de este Proyecto, Representante Julio E. Gallardo Archbold, plasmado en el **parágrafo 2° del artículo 37 de la Ley 99 de 1993**, que a la letra dice: *El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se constituye en reserva de biosfera. El Consejo Directivo de Coralina coordinará las acciones a nivel nacional e internacional para darle cumplimiento a esta disposición*".

Así las cosas, el 10 de noviembre del 2000 el Program of Man and the Biosphere (Programa del Hombre y la Biosfera, MAB) de la Unesco declaró la Reserva de la Biosfera Seaflower, de ahora en adelante ZRB Seaflower (Mow 2001), cuya misión fundamental *es administrar, proteger y recuperar el medio ambiente del Departamento mediante la aplicación de tecnologías apropiadas dirigidas al conocimiento de la oferta y la demanda de los recursos naturales renovables, propendiendo al desarrollo humano sostenible e involucrando a la comunidad para que de manera concertada y participativa se mejore la calidad de vida en la región.*

Desde entonces hace parte de la Red Mundial de Reservas de Biosfera con el nombre de Seaflower.

Según la Unesco, la Reserva de Biosfera "Seaflower" debe cumplir con tres funciones básicas (Unesco, 2007):

1. Conservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la variación genética.
2. Fomentar un desarrollo económico y humano sostenible y sustentable desde los puntos de vista sociocultural y ecológico.
3. Prestar apoyo logístico a proyectos de demostración, educación y capacitación sobre medio ambiente y de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible.

Uno de los factores que más influyó en la declaratoria fue su extensión de 350.000 kilómetros cuadrados, es decir, 18.000.000 de hectáreas, que convierte a Seaflower en la Reserva de Biosfera con mayor área marina que existe en la actualidad.

El nombre de la Reserva de Biosfera Seaflower surge por la primera embarcación de puritanos ingleses que arribó en 1629 a la Isla de Providencia (Coralina).

Además de lo anterior debe destacarse que

- Es una de las Reservas de Biosfera más grandes del mundo, con 180.000 kilómetros cuadrados.
- Posee todos los ecosistemas marinos y costeros representativos de la zona tropical (arrecifes coralinos, manglares, lagunas arrecifales, pastos marinos, humedales, playas, mar abierto y bosque seco tropical).
- 78% de las áreas coralinas de Colombia están en Seaflower.
- Es el tercer arrecife de coral más grande del mundo.
- Cuenta con 57 especies de coral, de las cuales el 90% está en la lista roja de especies amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- Cuenta con 407 especies de peces de las 600 que se estima que hay en el Caribe.
- Es casa de 157 especies de aves, de las cuales el 55% está amenazadas.
- Sus playas blancas, atractivas para el turismo, desde su belleza a los aportes calcáreos de coral.
- Se estima que de sus aguas anualmente se obtienen cerca de 156 toneladas de langosta y 182 de pescado a través de pesca artesanal.

Además, con la declaratoria de la reserva de la biosfera Seaflower es clara la importancia que tiene por ser uno de los arrecifes coralinos mejor conservados, más extensos y productivos del mundo.

De igual forma, a partir de la declaratoria, el área del Archipiélago empieza a figurar en los mapas de la red mundial de reservas de la biosfera y posteriormente el Área Marina Protegida (AMP) Seaflower se incorpora a la base de datos mundial de áreas marinas protegidas, así como en diversos sistemas de información a nivel global, generando un especial foco de atención sobre estas áreas tan estratégicas, pero tan remotas en el Caribe occidental. A pesar de estos logros tan importantes, aún existe desconocimiento, principalmente en el colectivo nacional sobre la verdadera dimensión del Archipiélago.

*La protección de las áreas marinas ha cobrado especial relevancia para el planeta en la última década, tan es así que muchos de los países han establecido metas ambiciosas para garantizar la sostenibilidad de sus recursos costeros y marinos; hoy Australia aspira a crear una red de AMP que garantice la protección de un tercio de su territorio marino y comparativamente Colombia apunta*

*a la creación de un Subsistema de AMP (Áreas Marinas Protegidas). La protección del mar se ha convertido en una verdadera competencia de los diversos países, de tal relevancia ha sido que el área marina protegida más grande del mundo y que permaneció con ese honor por más de 30 años, el Parque Marino de la Gran Barrera de Arrecife de Australia (300.000 km<sup>2</sup>), fue superada con la declaratoria realizada por el Gobierno de Estados Unidos en el año 2006 de las islas hawaianas, el Monumento Marino Nacional de Papahānaumokuākea (360.000 km<sup>2</sup>).*

Es de tal magnitud la declaratoria de la Reserva de la Biosfera que se convierte, primero, en un instrumento para articular armónicamente el componente social, el factor cultural con la naturaleza y el medio ambiente en el Archipiélago, permitiendo un desarrollo integral sostenible. Segundo, crea una imagen a nivel internacional como referente en la red mundial de biosferas y como Área Marina de Protección (AMP). Lo anterior finalmente conlleva que se expidan normas, adecuen planes, programas y proyectos especiales para el manejo, conservación y cumplimiento de los fines de Seaflower.

No debe olvidarse que los aportes generados por los ecosistemas de la reserva se encuentran entre los 267.000 y los 353.000 millones de dólares al año según el informe *Aproximación a la valoración económica ambiental de la Reserva de Biosfera Seaflower*, elaborado por la Comisión Colombiana del Océano (CCO) en el año 2016.

Es decir, los ecosistemas de reserva de biosfera se convierten en una fuente generadora de ingresos y motor de la economía, tanto el que se encuentra en el departamento Archipiélago y los que se encuentran en diferentes partes del mundo.

De manera que, en desarrollo del Convenio de Diversidad Biológica, del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe con su Protocolo Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas, el entonces Ministerio del Medio Ambiente expidió en una primera oportunidad la Resolución 1426 del año 1996, bajo la cual se resolvió “declarar como área de manejo especial para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables el área del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”; dentro de sus funciones tenía *conservar y proteger los valores naturales del área, los bosques higrotropofíticos, manglares, formaciones coralinas, praderas de fanerógamas marinas, los endemismos de la región y fauna existente, que tienen una especial importancia por su fragilidad.*

| RESOLUCIÓN                              | TEMA   |
|---|--|
| Número 329 del 5 de junio del 2002      | “Por medio de la cual se establecen medidas para la minimización de los residuos sólidos en el Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina e Islas Menores que lo componen”. |
| Número 847 del 30 de septiembre de 2005 | “Por medio de la cual se modifica la Resolución 329 de 2002 y se toman otras disposiciones”.   |



Posteriormente, Coralina ha diseñado herramientas tales como el Plan de Manejo de la Reserva de la Biosfera (PMRB) con el objeto de crear un modelo de desarrollo adecuado para la población del Archipiélago que favorezca la protección al ambiente acorde con los postulados de la Unesco y la zonificación de las áreas marinas protegidas (MAP) para crear e identificar acciones específicas acordes con la naturaleza de cada una de las zonas que componen la Reserva de Biosfera como estrategia para conservar la oferta natural y facilitar la participación de la comunidad en general, principalmente en asuntos relacionados con el uso adecuado de los recursos naturales y el desarrollo social de la región” (Coralina, 2000).

Igualmente, Coralina ha expedido diferentes resoluciones en aras de mitigar el impacto ambiental por elementos o sustancias que contaminen el Archipiélago y afecten el ecosistema de Biósfera; cabe la pena resaltar dos:

La primera resolución contempla diferentes medidas que reducen la contaminación en el Archipiélago y diseña campañas de sensibilización sobre la importancia de conservación y medio ambiente. La segunda resolución prohíbe expresamente el ingreso de bolsas plásticas al Archipiélago, contemplando las excepciones de las bolsas que sean usadas en el manejo de residuos hospitalarios y las que se usan para preservar alimentos.

#### Comentarios de la Procuraduría General de la Nación

Cabe resaltar que la Procuraduría General de la Nación mediante el documento denominado Análisis Sistémico de Seguimiento y Control de Gestión en la Zona de Reserva de Biosfera (ZRB) Seaflower y del Plan San Andrés como Estrategia Emprendida por el Gobierno Nacional frente al Fallo de La Haya señala:

- Existe deficiente gestión integral de los residuos sólidos, lo cual conlleva que los residuos no cuenten con un manejo apropiado y sean dispuestos en cualquier lugar alrededor de la isla, generando de esta manera innumerables botaderos clandestinos.

- Desde el nivel central se han desconocido las responsabilidades de la tenencia y establecimiento de una zona de reserva de biosfera como lo es Seaflower.

- Es necesario que tanto las autoridades del archipiélago como entidades del orden nacional en el momento de considerar cualquier tipo de decisión respecto a esa territorialidad reconozcan e incorporen, además del concepto de zona de reserva de biosfera de Seaflower, los demás miramientos que sean necesarios tendientes a acompañar cualquier tipo de acción o intervención con la conservación y protección del patrimonio cultural y natural de la zona, incluida la porción insular, y con ello fortalecer el reconocimiento social interno de la ZRB Seaflower.

- Se garantice una protección efectiva de los importantes ecosistemas de la ZRB Seaflower.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, es de vital importancia crear una conciencia ambiental sobre el no uso de bolsas plásticas en la Isla en aras de conservar uno de los ecosistemas marinos más importantes en el mundo. Por ello determinar la prohibición legalmente del no ingreso, uso o circulación de bolsas plásticas en el Archipiélago permitiría la recuperación del componente ambiental, biológico, natural que integra el concepto de Zona de Reserva de Biosfera, generando beneficios considerables en la disminución y mitigación de la contaminación.

Adicionalmente, es de resaltar que la Resolución 0668 del 28 de abril de 2016, “por la cual se reglamenta el uso racional de bolsas plásticas y se dictan otras disposiciones”, expedida por el Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible, determinó la obligación en cabeza de los distribuidores de implementar un programa de uso racional de bolsas plásticas en el país.

Igualmente, en la Ley 1819 del 2016, “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal y se dictan otras disposiciones”, se contemplaron los denominados “impuestos verdes”, que buscan crear una conciencia ambiental y determinaron el impuesto a las bolsas plásticas que empezó a implementarse de forma gradual a partir del 1° de julio de 2017, donde se paga 20 pesos por cada bolsa.

Es de observarse que en el contexto internacional existen ejemplos de islas que han prohibido el uso de bolsas plásticas; dentro de ellas podemos encontrar:

- La ciudad y el condado de Honolulu, la isla más grande y poblada de Hawái, en julio de 2015 se implementó una disposición que prohíbe a las tiendas entregar bolsas de plástico a los consumidores en las cajas registradoras.

- Ecuador resolvió por primera vez prohibir el uso de bolsas y vasos de plástico en las Islas Galápagos, Patrimonio Natural de la Humanidad, debido a su alto impacto ambiental, medida que se implementó el 10 de agosto de 2015. Un estudio comprobó que durante el 2011 se utilizaron 4.5 millones de bolsas plásticas en el Archipiélago de Galápagos.

Acorde con lo expuesto, prohibir el ingreso, uso y circulación de bolsas plásticas en el Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen implicaría grandes beneficios para el ecosistema de biósfera y encontrarse dentro de la lista de países latinoamericanos que implementan medidas ambientales para conservar sus ecosistemas marinos.

El proyecto de ley busca prohibir el ingreso uso y circulación de bolsas, platos, pitillos y vasos de polietileno y polipropileno o de cualquier otro material plástico convencional no biodegradable en el Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen.

### CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto que ponemos a consideración de la honorable Comisión Quinta de Cámara tiene como objeto preservar el ecosistema, el cual, según estudios hechos por ambientalistas, día tras día viene presentando un deterioro causado por el ser humano, quien en una forma irresponsable lanza o tira bolsas plásticas que van a los océanos causando daños ecológicos, por cuanto la degradación del plástico toma mucho tiempo en los océanos, causando así grandes impactos en la vida marina, como por ejemplo asfixia, enredo, estrangulación o desnutrición al ser ingerido y bloquear el estómago o intestino del animal.

Llama la atención que la producción global de plásticos se ha disparado en los últimos 50 años, en especial en las últimas décadas. Del año 2002 al 2013 se incrementó en un 50%, de 204 a 299 millones de toneladas. Así las cosas, según el criterio de los ambientalistas, para el 2020 podrían superarse los 500 millones de toneladas anuales, lo que supone un 900%.

Cabe resaltar que China es el principal productor de plástico, seguido de Europa, Norteamérica y Asia.

A continuación haremos una breve reseña de países o lugares que han limitado el uso de elementos plásticos.

#### República de Ecuador

##### Islas Galápagos

En el año 2015 mediante la Ordenanza 0039-CC-GADMSC-2015 Ecuador prohibió el uso de productos plásticos tales como bolsas, vasos, entrega de envases desechables fabricados en polietileno expandido como Expumaflex, Epumafón o Estereofón.

#### Unión Europea

La Unión Europea en el año 2010 estableció el cobro obligatorio para bolsas de transporte en el sector alimenticio. A partir del año 2019 las bolsas de plástico con espesor por debajo de los 10 micrones para envolver alimentos sueltos tendrán que ser sustituidas por bolsas de papel reciclado o bolsas biodegradables y compostables.

#### Argentina

En la provincia Neuquen, por mandato de la Ley 2569 de 2007, se prohíbe la entrega y venta de bolsas de materiales plásticos no degradables, oxobiodegradables e hidrobiodegradables en todo el territorio provincial.

En Chubut, por disposición de la Ley XIN° 31, se prohíbe el uso de polietileno, polipropileno, polímeros artificiales no biodegradables con destino a embalajes o bolsas.

En la Provincia de *Buenos Aires*, La Ley 13868 de 2008 prohíbe el uso de bolsas plásticas de polietileno y todo otro material plástico convencional utilizadas y entregadas en supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general.

La Ordenanza Municipal 4040 de 2011, de la ciudad de Ushuaia, de la Provincia de Tierra del Fuego, prohíbe en todo local comercial ubicado dentro de la ciudad la provisión al público de bolsas o recipientes de polietileno o similares, aun aquellos que se indican como biodegradables u oxobiodegradables, exceptuando los envases para alimentos perecederos, como carnes, verduras y legumbres.

#### Canadá

La provincia de Alberta, Columbia Británica, Manitoba, Ontario, Quebec, Nueva Escocia y Prince Edward Island tomaron medidas para limitar el uso de bolsas plásticas.

El municipio de Lealf Rapids, en abril de 2007, prohibió el uso de bolsas plásticas en las tiendas.

#### México

Mediante la modificación de la ley de residuos sólidos de 2003, llevada a cabo en el año 2010, el Distrito Federal de la Ciudad de México prohibió el uso de bolsas plásticas.

#### Dinamarca

Desde el año 1994 hay en Dinamarca un gravamen sobre los materiales de empaque, así como sobre las bolsas de plástico.

#### Irlanda

En marzo de 2002, por disposición de la Waste Management, se creó un impuesto o "PlasTax" de 15 centavos de euro por cada bolsa de plástico, que se incrementó a 22 centavos en el año 2007.

#### Reino Unido

Desde el año 2015 se cobra cinco peniques por el uso de bolsas plásticas desechables.

#### China

En el año 2008 se prohibió la fabricación, venta o uso de bolsas plásticas de menos de 0,025 milímetros de espesor. Luego de cinco años de puesta en vigor la prohibición, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma informó que el consumo de bolsas se había reducido en 67 millones, lo que equivale a un ahorro de 6 millones de toneladas de petróleo.

#### España

La Ley 22 de 2011, de residuos sólidos y suelos contaminados, dispuso unas fechas de sustitución progresiva de las bolsas plásticas desechables no biodegradables hasta su total sustitución en el año 2018.

Desde el año 2009 a la fecha España ha reducido en un 56% el uso de bolsas plásticas por persona.

#### **Estados Unidos de América (EE. UU.)**

California, en el año 2015, prohibió el uso de bolsas plásticas desechables en los grandes comercios minoristas.

El Distrito de Columbia prohibió en el año 2009 la distribución de bolsas plásticas.

En Hawái, cuatro condados, entre ellos Honolulu, prohíben el uso de bolsas plásticas no biodegradables, así como las bolsas de papel que sean fabricadas con menos del 40% de material reciclado.

#### **Francia**

La Ley 2006-11 prohibió en todo el territorio nacional la comercialización de bolsas plásticas no biodegradable a partir de 2010.

#### **NORMATIVIDAD COLOMBIANA**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Resolución 0668 del 28 de abril de 2016, reglamentó el uso racional de bolsas plásticas, obligando a los distribuidores de estas, como almacenes de cadena, grandes superficies, grandes supermercados y farmacias de cadena, a formular, implementar y mantener un programa de uso racional de bolsas plásticas.

La Ley 1819 de 2016 creó un impuesto nacional de consumo de bolsas plásticas a cargo del consumidor y con destino a la DIAN por valor de 20 pesos por bolsa para el año 2017, con la finalidad de desincentivar el uso de estas.

A nivel regional, la Corporación Ambiental del Archipiélago, Coralina, expidió la Resolución 847 de 30 de septiembre de 2005, por la cual se modificó la Resolución 329 de 2002, para prohibir el ingreso al Archipiélago de vajillas, portacomidas, bandejas, vasos y similares que sean desechables, elaborados en materiales tales como icopor, plásticos u otros no biodegradables, así como de bolsas plásticas.

Por diversas razones, estas normas no se están cumpliendo, y el uso no racional de elementos contaminantes deteriora cada vez más el frágil ecosistema del Archipiélago, por lo que se requieren disposiciones que puedan ser implementadas de manera más eficiente, para que se logre el propósito de minimizar la producción de residuos sólidos plásticos en las Islas.

Es evidente que existe un propósito cada vez más extendido de limitar el uso de bolsas plásticas, entre otros elementos, por su difícil disposición final, por lo que las legislaturas nacionales y locales a nivel mundial están expidiendo disposiciones en ese sentido, así que esta iniciativa hace parte de ese sentimiento planetario en la búsqueda de mitigar los impactos ambientales y la afectación de fauna marítima especialmente.

De igual manera, es deber de esta Comisión que la normalización no produzca efectos perversos,

no deseables, al no considerar aspectos del normal desenvolvimiento de la economía del lugar que se pretende proteger. En razón a ello es necesario precisar los alcances de las iniciativas legislativas y tomar en cuenta distintos factores.

Existen muchos tipos de plásticos, aunque el mercado está dominado por cuatro tipos de plásticos principales:

1. Polietileno (PE) (ejemplo: bolsas de plástico, láminas y películas de plástico, contenedores, incluyendo botellas), microsferas de cosméticos y productos abrasivos.

2. Poliéster (PET) (ejemplo: botellas, envases, prendas de ropa, películas de rayos X etc.).

3. Polipropileno (PP) (ejemplo: electrodomésticos, muebles de jardín, componentes de vehículos, etc.).

4. Cloruro de polivinilo (PVC) (ejemplo: tuberías y accesorios, válvulas, ventanas, etc.).

Por lo anterior y teniendo en cuenta que un alto porcentaje de los elementos utilizados por la persona humana son hechos en material plástico o tienen componentes fabricados a partir de algún tipo de plástico, si se generaliza su prohibición, afectaría parte de la economía del Departamento Archipiélago. En razón a ello presentamos a su consideración el siguiente texto, que prohíbe el ingreso de elementos plásticos que son altamente contaminantes, cuya restricción de ingreso no generará grandes daños a la economía insular y sí muchos beneficios en protección ambiental.

Por lo anterior, proponemos a la honorable Comisión el siguiente texto:

#### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se regula y prohíbe el ingreso, comercialización y uso de bolsas y otros materiales plásticos en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** La presente ley busca establecer medidas de reducción del impacto ambiental producido por el ingreso, comercialización y uso de algunos materiales plásticos en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**Artículo 2º. Prohibición.** Se prohíbe el ingreso, comercialización y uso de bolsas plásticas que se utilizan para la disposición y transporte de objetos y mercancías en establecimientos comerciales, platos, pitillos y vasos de plástico y/o icopor en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**Artículo 3º. Excepciones.** Se exceptúan de la prohibición contemplada en esta ley las bolsas

utilizadas para el empaque y disposición final de los residuos sólidos y hospitalarios, las que se utilicen para el procesamiento y presentación para su comercialización de productos alimenticios elaborados en el Departamento Archipiélago o introducidos en él, así como los utilizados para el empaque de ropa, lencería, licores, perfumería, cosméticos y medicamentos.

**Parágrafo.** Igualmente se exceptúa de la aplicación de esta ley las bolsas, platos y vasos de plástico que sean reutilizables.

**Artículo 4º. Incentivos.** Como estímulo a la prohibición ordenada en esta ley, los establecimientos de comercio podrán cobrar por la utilización de bolsas de papel o de material reutilizable, valor que deberá ser establecido anualmente mediante resolución por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).

**Artículo 5º. Transición.** Se establece un término de seis meses a partir de la promulgación de la presente ley para que se implemente en su totalidad.

**Artículo 6º. Campañas pedagógicas.** La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, junto con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, liderarán el desarrollo de campañas pedagógicas que impliquen crear conciencia ambiental sobre las consecuencias del ingreso, comercialización y uso del plástico en la reserva de la biosfera seaflower.

**Artículo 7º. Sanciones.** Los productores, distribuidores y demás personas jurídicas o naturales que comercialicen y usen bolsas, platos, pitillos y vasos de plástico y/o icopor en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina serán sancionados conforme lo determine la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina).

La Corporación en mención deberá regular e implementar las sanciones pertinentes acorde con los principios de gradualidad y gravedad del hecho.

Las sanciones impuestas deberán comprender como mínimo un componente económico y de responsabilidad social ambiental que implique actividades de limpieza y preservación del medio ambiente en el Departamento Archipiélago.

**Artículo 8º. Sistema de seguimiento, monitoreo, control, evaluación y vigilancia.** La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa

Catalina (Coralina), junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (Invemar) deberán diseñar e implementar un sistema de seguimiento, monitoreo, control, evaluación y vigilancia del cumplimiento de esta ley.

**Parágrafo.** Para efectos de control y vigilancia, la Policía Nacional, la Armada Nacional y la autoridad migratoria en las terminales aéreas y marítimas, dentro de su jurisdicción y competencia, se encargarán de velar por el cumplimiento de la presente ley.

**Artículo 9º. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.

De los honorables Representantes.

Cordial saludo,

  
**JULIO E. GALLARDO ARCHBOLD**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Archipiélago de San Andrés,  
 Providencia y Santa Catalina  
 Ponente Coordinador

  
**ANGEL MARIA GAITAN PULIDO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Tolima  
 Ponente

### PROPOSICIÓN FINAL

Con fundamento en los planteamientos anteriormente expuestos, solicitamos respetuosamente a los honorables miembros de la Comisión Quinta dar primer debate al Proyecto de ley número 110 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se prohíbe el ingreso, uso y circulación de bolsas y otros materiales plásticos en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes.

Cordial saludo,

  
**JULIO E. GALLARDO ARCHBOLD**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Archipiélago de San Andrés,  
 Providencia y Santa Catalina  
 Ponente Coordinador

  
**ANGEL MARIA GAITAN PULIDO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Tolima  
 Ponente

## INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

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

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

Bogotá, D. C.

Doctores

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

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

Dando cumplimiento a la designación hecha por las Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Nacional y 199 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta nos permitimos rendir el presente informe de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia, en los siguientes términos:

#### ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO EN SENADO DE LA REPÚBLICA Y CÁMARA DE REPRESENTANTES

El presente proyecto de ley fue radicado en la Cámara el 02 de septiembre de 2015 y en el Senado el 20 de octubre de 2016.

Una vez presentado, fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 651 de 2015. Durante el trámite legislativo fue designado como ponente para el primer y segundo debate en dicha corporación el honorable Representante Álvaro López Gil, quien presentaron ponencias publicadas en las *Gacetitas del Congreso* número 938 de 2015 y 322 de 2016.

Luego de ser aprobado en su trámite legislativo por la Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional de Senado y fue designado Ponente para primer debate en Senado, al honorable Senador Édison Delgado Ruiz.

El día 4 de abril del presente año, en la sesión ordinaria de la Comisión Séptima se aprobó el presente proyecto de ley por unanimidad, así mismo en el desarrollo del debate se hicieron algunos planteamientos para mejorar el texto los cuales fueron tenidos en cuenta para la Ponencia en Segundo Debate.

EL 15 de junio de 2017 fue aprobado por la plenaria del Senado, luego de incluirse unas proposiciones trabajadas por diferentes Congresistas, partiendo de diferentes comunicaciones y solicitudes realizadas por entes relacionadas con el deporte.

Culminado su trámite legislativo, el proyecto de ley fue remitido a la Presidencia de la República, para la respectiva sanción presidencial, etapa que no se surtió favorablemente, ya que el señor Presidente Objetó el mismo por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad, ordenando su devolución al Congreso de la República el día 14 de agosto de 2017, objeciones que fueron publicadas en la *Gacetitas del Congreso* número 703 de 2017.

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

El Ejecutivo para la sustentación de la objeción cita la Sentencia C-756-2008, en la cual se declaró inexecutable la totalidad del artículo 25; del literal d) del artículo 10 y de la expresión “e implementar el proceso de recertificación dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley”, contenida en el Parágrafo 1º del artículo 10 de la Ley 1164 de 2007 y de la expresión “y será actualizada con base en el cumplimiento del proceso de recertificación estipulado en la presente ley”, del artículo 24 de la misma ley.

En síntesis, el referente constitucional no es aplicable al caso que nos ocupa, ya que el contenido, espíritu y sentido del Proyecto de ley número 104/2015 Cámara, 166 de 2016 Senado, no pretende recertificar los profesionales del sector deportivo que en la actualidad orientan procesos de preparación o entrenamiento deportivo.

En este sentido la primera objeción no tiene fundamento, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Plantea el Ejecutivo que el último inciso (del parágrafo) del artículo 8º, es aplicable tanto a quienes tengan título académico como a quienes no lo tengan, puesto que su enunciado no distingue entre los distintos “aspirantes” a obtener el registro de entrenador deportivo. De lo dicho por el ejecutivo, se puede colegir una interpretación parcial por parte del Gobierno Nacional, ya el artículo establece de manera clara que exclusivamente se hace referencia a los

entrenadores, denominados erróneamente como “empíricos”. Para estos efectos, en el parágrafo del artículo 8º, se plantea:

“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”.

En este sentido no es pertinente el argumento de la posible afectación del núcleo esencial del derecho fundamental en el artículo 26 de la Constitución Política de Colombia.

Por otro lado, y dentro de esta misma objeción ante el posible trámite de una ley estatutaria y no ordinaria, es importante señalar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-385-2015:

a) Los derechos fundamentales por regla general deben ser tratados por leyes ordinarias (Sentencia C-818-2011).

b) Cuando la ley tenga como cometido armonizar o ponderar derechos, que sin duda es su función más común, deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios (Sentencias C-791-2011 y C-818-2011).

c) En consecuencia, el procedimiento estatutario deberá aplicarse en una norma que desarrolle “i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos” (Sentencia C-818 de 2011).

d) La norma que regula una profesión u oficio determinado afecta el núcleo esencial de ejercer dichas las labores y por ende tiene reserva de ley estatutaria, cuando prohíbe o impone condiciones desproporcionadas o irrazonables para su ejercicio.

e) El procedimiento cualificado se predica de la regulación sistemática e integral del derecho

a escoger profesiones u oficios o de su núcleo esencial y no de la reglamentación de una actividad específica.

El argumento de la Corte Constitucional permite considerar que no existe afectación del núcleo esencial del derecho fundamental en el artículo 26 de la Constitución Política de Colombia, por las siguientes razones:

a) Con el contenido del proyecto de ley, no se pretende regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho.

b) Con el contenido del proyecto de ley, no se prohíbe o impone condiciones desproporcionadas o irrazonables para su ejercicio de la actividad de entrenador deportivo.

c) El proyecto pretende la reglamentación de una actividad específica que es el entrenamiento deportivo.

En conclusión, consideramos que el proyecto de Ley surtió el trámite correspondiente acorde a la Constitución y a Ley.

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

Al respecto y en relación a la posible la sustitución de la categoría de “profesión”, por la categoría de “actividad”, es preciso aclarar:

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 26 establece dos pilares fundamentales en materia de profesiones, ocupaciones, artes y oficios. Son ellos, la delegación a la ley para exigir títulos de idoneidad, y lo referente a que las citadas actividades que no exijan formación académica, son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

No debemos olvidar que con el Proyecto del ley número 104 de 2015 Cámara, 166 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones, el cual fue aprobado por el Congreso de la República, se dio estricto cumplimiento al mandato de la Corte Constitucional en la Sentencia C-307-2013, fallo que resuelve las objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia presentadas por el Ejecutivo, sobre el proyecto de ley, Proyecto de ley número 180 de 2011 Senado, 248 de 2011 Cámara, por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador(ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones; es decir, con el Proyecto de ley número 104 de 2015 Cámara, 166 de 2016 Senado.

En la Sentencia C-307-2013, la Corte Constitucional expresa:

“(i) el Legislador, en uso de libertad de configuración, definió la actividad de entrenador deportivo como una profesión; (ii) tal decisión

la basó en su condición interdisciplinaria, la existencia de una teoría que ordena la materia, una metodología y unos principios que rigen el entrenamiento deportivo; (iii) se apoya en la naturaleza pedagógica del entrenamiento deportivo, que busca desarrollar las capacidades de los practicantes de un determinado tipo de deporte, disciplina o modalidad deportiva de manera individual o colectiva, lo que conlleva a que para el ejercicio de las actividades propias del entrenador deportivo, se requiera de destrezas pedagógicas y de formación académica, pudiendo en consecuencia el legislador, exigir títulos de idoneidad”.

“La Corte considera que el Proyecto de ley número 180 de 2011 Senado, 248 de 2011 de Cámara, por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador (ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones, no vulnera el 26 CP., por cuanto: (i) es definida por el legislador como profesión, razonadamente; (ii) tiene un contenido académico: componente interdisciplinario, existencia de una teoría y métodos propios; (iii) es de naturaleza pedagógica, por lo que su ejercicio impone ciertos conocimientos y (iv) además, puede, en determinados niveles, entrañar riesgo social.”

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

Por ende, consideramos que no se presenta en el proyecto de ley una sustitución de la categoría de “profesión”, por la categoría de “actividad”. En este sentido, procederemos a aclarar:

a) La actividad de entrenador deportivo, viene siendo ejercida en Colombia por profesionales universitarios, tecnólogos y técnicos profesionales; resaltando, que los tres niveles de formación, implican como mínimo ser un profesional; es decir, tanto el técnico, como el tecnólogo, son profesionales. En el campo del entrenamiento deportivo, ejercen los profesionales universitarios en ciencias del deporte, profesionales universitarios en cultura física, profesionales universitarios en entrenamiento deportivo, profesionales universitarios en deporte, licenciados en educación física, tecnólogos en deporte, tecnólogos en entrenamiento deportivo, técnicos profesionales en entrenamiento deportivo, entre otros.

De otra parte, existen personas que ejercen la actividad de entrenador deportivo, sin haber obtenido ningún título en el nivel de profesional universitario, tecnólogo y técnico profesional.

b) Por lo expuesto anteriormente, se parte de la premisa de la existencia de un gran número de titulaciones en el nivel de educación superior que convergen hacia la “**actividad**” de entrenador deportivo, que se será reconocida y reglamentada con el presente proyecto de ley.

La Constitución Política en su artículo 26, establece: “*Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. (...)*”.

La Corte Constitucional ha precisado que la diferencia entre las profesiones y los oficios es de gradación, es decir, se diferencian teniendo como criterio central el grado de regulación que puede adoptar el legislador. En las Sentencias C-226 de 1994 y C-399 de 1999, se ha dicho que “las profesiones tienen como regla general la reglamentación y la vigilancia, además del control sobre su ejercicio. En contraste, los oficios se rigen primordialmente por la libertad en su desempeño y solo serán regulables cuando la actividad exija formación académica o implique un riesgo social.

Lo anterior se fundamenta como lo señalan las mismas sentencias que “el constituyente supone que las profesiones van ligadas a una necesaria cuota de escolaridad, la cual se presentaría como garantía de aptitud para realizar la labor profesional. De esa manera se reduce el riesgo social que puede implicar para la sociedad el ejercicio de una actividad profesional. En cambio, el Constituyente entiende que las ocupaciones, artes y oficios, por lo general, no requieren formación académica y no comportan un riesgo social. Así, se presenta la necesidad de controlar el ejercicio de las profesiones y la posibilidad del libre ejercicio de las ocupaciones, artes y oficios. Sin embargo, la propia Carta fundamental establece la posibilidad de reglamentación, inspección y vigilancia sobre aquellas ocupaciones no profesionales que exijan formación académica o que, a pesar de no necesitar la mencionada formación, impliquen un riesgo social”.

Por su parte al Estado le corresponde ejercer el control que el ejercicio de las profesiones y oficios amerite, buscando siempre el debido equilibrio entre la salvaguarda de los postulados superiores y los derechos particulares, de manera tal que el Estado Social de Derecho se haga realidad en armonía con el cabal respeto y acatamiento que merecen los derechos de las personas en su perspectiva individual o colectiva. Éstas a su turno deben tener presente que el ejercicio de cualquier

profesión u oficio implica responsabilidades frente a la comunidad y el Estado, razón por la cual a este le corresponde expedir y aplicar estatutos de control bajo los parámetros vistos<sup>1</sup>.

De este modo, la Ley Superior consagra: (i) La libertad de profesión u oficio, en cuanto la elección que las personas hagan de ellos, en desarrollo de su derecho de autodeterminación, y respecto del ejercicio de una u otro; (ii) La posibilidad legal de imponer restricciones, límites y controles al ejercicio de profesiones u oficios, por razones de interés general, como la exigencia de títulos de idoneidad o el sometimiento de tales actividades a la inspección y vigilancia administrativa; (iii) La extensión de tales controles a oficios, ocupaciones o artes que exijan formación académica, o que no requiriéndola, implican “*un riesgo social*”<sup>2</sup>.

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

Lo que pretende el legislador con la exigencia de títulos de idoneidad es la protección del interés general de la sociedad y derechos fundamentales frente al riesgo derivado del ejercicio de una profesión, riesgo que debe reunir las siguientes condiciones: i) debe ser claro; ii) los bienes jurídicos sujetos al riesgo deben ser el interés general o los derechos subjetivos; iii) debe tener una magnitud considerable, respecto de la capacidad que pueda tener de afectar el interés general y los derechos fundamentales; iv) debe ser mitigable; v) la formación académica debe ser un factor que hace posible la mitigación del riesgo; debe tener como finalidad la prevención del ejercicio torpe de un oficio que pueda producir efectos nocivos.

Por lo anterior y una vez analizado el presente proyecto de ley y sus antecedentes legislativos, se observa que en el análisis de objeciones gubernamentales realizado por la Corte Constitucional mediante Sentencia

C-307 del 22 de mayo de 2013, la actividad del entrenador deportivo como una profesión fue definida por el legislador en uso de su libertad de configuración, basados en su condición interdisciplinaria, la existencia de una teoría que ordena la materia, una metodología y unos principios que rigen el entrenamiento deportivo. Para limitar esta profesión, el legislador se apoya en la naturaleza pedagógica del entrenamiento deportivo, que busca desarrollar las capacidades de los practicantes de un determinado tipo de deporte, disciplina o modalidad deportiva de manera individual o colectiva, lo que conlleva a que para el ejercicio de las actividades propias del entrenador deportivo, se requiera de destrezas pedagógicas y de formación académica, pudiendo en consecuencia el legislador, exigir títulos de idoneidad.

La Corte Constitucional en la sentencia citada anteriormente, también señaló frente al entrenador deportivo lo siguiente:

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

*En síntesis, por regla general el ejercicio de las ocupaciones, artes u oficios que no requieren de formación académica es libre (CP., artículo 26). Sin embargo, dicha libertad se encuentra limitada por: (i) la facultad del legislador de definir las profesiones y los casos en que por sus características sea procedente la exigencia formación académica y de títulos de idoneidad y (ii) cuando el ejercicio de la ocupación, arte u oficio implique un riesgo social, caso en el que podrá el legislador exigir formación académica”.*

En este sentido, la Sentencia **C-606 de 1992**, la Corte estimó que la ley puede exigir títulos de idoneidad tanto a las profesiones como a los oficios. “Igualmente, cualquier actividad que se clasifique como ‘profesional’, y las ocupaciones, artes y oficios que exijan formación académica o impliquen riesgo social, pueden ser objeto de inspección y vigilancia”. En principio, las ocupaciones, artes u oficios serán libres. Esa regla tiene dos excepciones que implican la posibilidad de que el legislador regule la actividad, y se concretan en que el oficio: i) exija formación académica; o ii) constituya riesgo social. Por consiguiente, el ejercicio de un arte, oficio o profesión, no está condicionado por la posesión de un título académico sino cuando lo exige la ley, y ésta solo puede exigir ese requisito para precaver un riesgo social.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-098 del 11 de febrero de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-307 del 22 de mayo de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.



La Sentencia C-177 de 1993 reiteró dicha posición y advirtió que a pesar de que la Constitución amplió el margen de regulación sobre los oficios “una lectura sistemática de la Constitución nos demuestra que el nuevo catálogo de derechos conexos y complementarios al derecho fundamental que se estudia no hacen otra cosa que limitar la intervención del Estado en el ámbito de la autonomía de la persona, pues exigen una mejor y mayor legitimación constitucional, razonable y probada para dicha intervención”.

Es claro que, con el presente proyecto de ley, se pretende reglamentar una actividad que como bien lo indico la Corte Constitucional en la Sentencia C-307 de 2013, es una actividad que implica un riesgo social y en este entendido el legislador tiene la competencia y las facultades como ya se enuncio de limitar las mismas y profesionalizarlas a través de la exigencia de títulos de idoneidad.

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

Para la tercera objeción el Ejecutivo, expresa lo señalado en las Sentencias C-191-2005, C-606-1992, C-399-99; sin embargo, es importantes precisar:

El Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo incorpora a los entrenadores de 53 deportes que su mayoría están vinculados a los diferentes organismos que hacen parte del Sistema Nacional del Deporte. La naturaleza, constitución, estructura e integrantes del Colegio de Entrenamiento Deportivo no es la “única asociación organizativa que representa los intereses profesionales de las ciencias del deporte”. En este orden de ideas, los entrenadores están actualmente asociados en 10 organizaciones, que son las que a la fecha se han constituido para este propósito, como es el caso de: Comité Olímpico Colombiano, Comité Paralímpico, Asociación Red Colombiana de Facultades de Deporte, Educación Física y Recreación (Arcofader), Asociación Nacional de Entrenadores Deportivos de Colombia, Asociación Colombiana de Profesores de Educación Física (ACPEF), Escuela Nacional del Deporte, Asociación Colombiana de Entrenadores de Fútbol, Asociación Colombiana de Entrenadores de Natación, Asociación de Técnicos Deportivos del Valle, Colegio Colombiano de Educadores Físicos y Profesiones Afines (COLEF).

En síntesis, no puede existir una violación de libertad de asociación, cuando están involucradas todas las organizaciones existentes a la fecha en Colombia.

Conforme a lo anterior, se puede concluir, que el presente proyecto no viola la libertad de asociación.

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

El Ejecutivo plantea esta objeción por inconstitucionalidad, a la luz de las Sentencias C-260-2015 y C-155-2016, por lo anterior y en diferencia a los argumentos del ejecutivo la Corte Constitucional en Sentencia C-260 de 2015, para declarar exequible el parágrafo 2º del artículo 15º de la Ley 1579 de 2012, que prohíbe gravar con impuestos, tasas o contribuciones municipales o departamentales, salvo el impuesto de registro, los actos notariales, concluyó lo siguiente:

“los impuestos configuran una categoría de tributo que se caracteriza por: i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imperio en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; ii) el hecho generador que lo sustenta refleja la capacidad económica del contribuyente; iii) se cobra indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; iv) no incorpora una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; v) su pago es obligatorio, no es opcional ni discrecional; y vi) el Estado dispone de él con base en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva.

Así las cosas, las tasas se diferencian de los impuestos en los siguientes aspectos: i) el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público o la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que se traduce en un beneficio particular del sujeto pasivo; ii) tiene naturaleza retributiva, pues busca compensar un gasto público del Estado para prestar un servicio público”.

En la C-155-2015, la Corte deja claro, que para efectos de la tasa se debe tener en cuenta : (i) el hecho generador se basa en la prestación de un servicio público, o en un beneficio particular al contribuyente, por lo cual es un beneficio individualizable; y (ii) tiene una naturaleza retributiva, por cuanto, las personas que utilizan el servicio público, deben pagar por él, compensando el gasto en que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio ; y (iii) se cobran cuando el contribuyente provoca la prestación del servicio, siendo el cobro de forma general proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos.

En suma, el pago de uno derechos de inscripción, no puede ser considerado como una tasa, ni tampoco una compensación que debe asumir el usuario, ante el gasto que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio.

Conforme a lo anterior, se puede concluir, que no se pretende el establecimiento de una tasa sin fijación de sus elementos básicos constitutivos, con desconocimiento del principio de legalidad tributaria.

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

El Gobierno nacional plantea esta objeción por inconstitucionalidad, a la luz de las Sentencias C-482-2002, C-543-2001, C-233-2002, argumento que resulta infundado, por los siguientes motivos:

Tal y como se señala en el numeral anterior, el pago de derechos de inscripción, no puede ser considerado como una tasa, ya que no es un servicio público, ni tampoco una compensación que debe asumir el usuario, ante el gasto que ha incurrido el Estado para prestar dicho servicio. En este orden de ideas, los argumentos del Ejecutivo sobre la indebida previsión legal de una descentralización no son claros y consideramos que no se fundamenta.

De otra parte, en el artículo 11 del proyecto de ley, se establecen de manera clara las siguientes funciones públicas del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo:

*“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”.*

Con fundamento en el texto del artículo 11, es pertinente aclarar que no existe indebida imprevisión legal como lo precisa el ejecutivo, ya que de su simple lectura se puede colegir, que no existe en las 4 funciones una imprecisión de las funciones públicas del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo.

La Corte en la C-482-2002 planteó que *“las funciones de inspección y vigilancia sobre las profesiones legalmente establecidas no competen con exclusividad al Presidente de la República, y por ello bien puede la ley determinar cuál sea la autoridad competente al efecto. Así las cosas, la ley puede igualmente determinar las características de la autoridad que cree para tal función- órgano unipersonal o pluripersonal-, fijar su integración (con servidores públicos o con intervención de particulares, etc.), objetivos y funciones”.*

Constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas mediante ley una organización de origen privado. En este caso, el Legislador puede otorgar las 4 funciones públicas al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo.

Conforme a lo anterior, consideramos que no existe una indebida previsión legal de una descentralización por colaboración.

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

En el caso de la sexta objeción de inconstitucionalidad el Gobierno Nacional invoca las Sentencias C-195-2005, C-385-2015, C-1265-2000, C-191-2005, C-220-2017, para abordar varios aspectos que al parecer son funciones indelegables del Congreso de la República. En este sentido, es preciso aclarar:

En el caso particular del *“proceso deontológico y bioético disciplinario, su estructura y funcionamiento”*, texto que aparece en el artículo 14° del proyecto de ley, es importante señalar la existencia de una normativa vigente sobre esta vigente, como es la Ley 49 de 1993, la cual establece en su artículo 1° y 2°:

*“Artículo 1°. Objeto del régimen disciplinario.* El régimen disciplinario previsto en esta Ley tiene por objeto preservar la ética, los principios, el decoro y la disciplina que rigen la actividad deportiva y a la vez asegurar el cumplimiento de las reglas de juego o competición y las normas deportivas generales.

*Artículo 2°. Campo de aplicación.* El campo de aplicación del régimen disciplinario en el deporte, para los efectos de la presente ley, se extiende a las infracciones de las reglas de juego o competición y normas generales deportivas, tipificadas en el Decreto número 2845 de 1984, en esta ley y en las disposiciones reglamentarias de estas normas y en las estatutarias de los clubes deportivos, ligas, divisiones profesionales y federaciones deportivas colombianas, cuando se trate de actividades o competiciones de carácter nacional e internacional o afecte a deportistas, dirigentes, personal técnico, científico, auxiliar y de juzgamiento que participen en ellas.”

De otra parte la Ley 845 de 2003 *“por la cual se dictan normas de prevención y lucha contra el dopaje, se modifica la Ley 49 de 1993 y se dictan otras disposiciones”*, establece como sujetos procesales a los entrenadores deportivos (así como también, directores técnicos y preparadores físicos), así:

*“Artículo 17. Otros responsables.* Además de lo dispuesto en el artículo anterior, las disposiciones contempladas en la presente ley serán aplicadas a quienes faciliten, suministren y/o inciten a la práctica del dopaje y obstaculicen su control, tales como entrenadores, directores técnicos, personal paramédico (fisioterapeutas, deportólogos, odontólogos, kinesiólogos, masajistas, terapeutas alternativos), árbitros, preparadores físicos, administradores deportivos y demás personas vinculadas a las correspondientes disciplinas deportivas.”

El hecho que el Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo desarrolle tareas de reglamentación, promoción, actualización y capacitación de los entrenadores deportivos, no significa que esté realizando funciones indelegables del Congreso de la República, ya que es una función propia del colegio, la cual no desborda lo establecido en el artículo 26 de la Constitución Política, ni van en contravía de los pronunciamientos de la Corte.

En lo referente al artículo 8° del proyecto de Ley, se puede evidenciar una posible interpretación parcial por parte del Ejecutivo ya que:

- a) El COLEF no va a certificar o acreditar la idoneidad de los entrenadores deportivos con un título universitario, ya que son las instituciones de educación superior las que otorgan los títulos en el nivel de profesional universitario, tecnólogo y técnico profesional. Asunto claramente expuesto en este documento sobre la segunda objeción por inconstitucionalidad.
- b) En el caso de los entrenadores denominados erróneamente como “empíricos”, se hace necesario que el COLEF, otorgue una certificación de idoneidad como entrenador deportivo, con fundamento en unos lineamientos que establecerá el Colegio Colombiano de Entrenadores Deportivos. Es decir, se dará estricto cumplimiento a la sentencia C-307-2013, ya que se deben establecer unos plazos razonables, para aquellas personas que están ejerciendo como entrenadores deportivos, sin haber obtenido un título universitario.
- c) En la misma línea del literal anterior, las personas que no han obtenido un título académico formal, deberán realizar un proceso de formación, ya que el registro será provisional, por un periodo de 5 años, renovable por 5 años más. Esto significa que el entrenador, necesariamente debe realizar un proceso de formación, si quiere ejercer después de los 10 años.
- d) En suma, el COLEF verificará la experiencia y la capacitación que ha adquirido un entrenador a través de su ejercicio y los cursos que ha realizado en el deporte federado o con instituciones educativas; de igual forma, por cuenta propia, como autodidacta de procesos de preparación deportiva.

Por lo anterior se puede concluir que el proyecto de ley, no le asigna al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo unas funciones indelegables del Congreso de la República.

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

Al respecto y en relación a esta objeción se puede mencionar que:

En materia disciplinaria existen dos normas que establecen claramente que el entrenador deportivo

es un sujeto procesal. En este sentido, se hace referencia a la Ley 49 de 1993 y a la Ley 845 de 2003.

En el caso concreto de las “múltiples prohibiciones”, es importante aclarar:

a) Las prohibiciones, no son tipos disciplinarios. Además, las “múltiples prohibiciones”, son 4, de las cuales una hace referencia a las demás prohibiciones consagradas en el Código Mundial Antidopaje de la Agencia Mundial Antidopaje WADA (World Antidoping Agency; asunto que ha sido desarrollado y hace parte del contenido de la Ley 845 de 2003.

b) El “omitir o retardar el cumplimiento de las actividades del entrenador deportivo”; así como también, “solicitar o aceptar prebendas o beneficios indebidos para realizar sus actividades”; son prohibiciones claramente definidas en el proyecto de Ley, a las cuales no se les puede dar el carácter de indeterminadas, por ende que puedan tener un “margen interpretativo excesivo y por lo mismo inconstitucional”.

El “realizar actividades que contravengan la buena práctica profesional”, tampoco puede calificarse como una prohibición indeterminada o indefinida, ya que solo basta con leer el contenido del artículo 5° del mencionado proyecto de ley para concluir el rol de un entrenador deportivo, el cual se deriva un su práctica profesional, así:

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

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

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

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

4. **Interdiscipliniedad.** 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.”*

**“Artículo 5º. 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)”.*

La Ley 49 de 1993 y la Ley 845 de 2003, establecen las sanciones a los entrenadores deportivos; así como también, las formalidades del proceso disciplinario conforme a la Constitución Política de Colombia.

Conforme a lo anterior, se puede concluir, que con el presente Proyecto de Ley no se formularon prohibiciones a las personas, con desconocimiento del principio de legalidad.

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

El Gobierno nacional plantea esta objeción por inconstitucionalidad, a la luz de las Sentencias C-307-2013, C-191-2005, C-697-2000, por lo anterior consideramos:

Sobre la objeción es importante tener en cuenta el reciente pronunciamiento de la Corte en la C-220-2017:

a) *“En principio, para que los criterios de distribución no se opongan directamente al principio de igualdad, estos deben, (i) respetar el principio de igualdad de oportunidades de todos los interesados; (ii) ser transparentes, (iii) estar predeterminados y (iv) no afectar desproporcionadamente los derechos de algunas personas. Además, (v) deben determinarse en consideración a la naturaleza del bien o la carga a imponer; análisis que, por regla general, corresponde a las ramas legislativa y ejecutiva del poder público”.*

b) *“Al ser necesario que el principio de igualdad tenga que ser concretado, la jurisprudencia constitucional se ha aproximado al mandato de igualdad en la casuística, de manera que ha advertido que no existen, en la práctica, situaciones idénticas, ni supuestos absolutamente diferentes. Lo que se presenta, en cambio, son supuestos (situaciones, personas, grupos) con igualdades y desigualdades parciales, así que la tarea del juez consiste en determinar cuáles poseen mayor relevancia desde criterios normativos contenidos en el ordenamiento jurídico, para concluir si deben o no recibir el mismo tratamiento por parte del derecho. Lo anterior, ha llevado a concluir a la Corte que no todo trato diferente es reprochable desde el punto de vista constitucional, pues un trato diferente basado en razones constitucionalmente legítimas es también legítimo, y un trato diferente que no se apoye en esas razones debe considerarse discriminatorio y, por lo tanto, prohibido”.*

c) *“Un primer paso del análisis consiste en identificar, como presupuesto lógico de todo juicio de igualdad, los sujetos entre los cuales se predica el tratamiento presuntamente desigual y el parámetro (tertium comparationis) que los hace comparables entre sí. El segundo paso, consiste en determinar el nivel de intensidad del juicio de igualdad, de acuerdo a la naturaleza de la medida analizada y la afectación que sobre un derecho, garantía o posición jurídica implica; finalmente, se debe realizar el escrutinio de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida, conforme al grado de exigencia de la intensidad que corresponda al caso analizado”.*

d) *“En suma, la jurisprudencia constitucional ha definido una metodología específica para la evaluación, en sede judicial, de las medidas que son acusadas de ser contrarias al principio de igualdad. Las etapas de ese análisis, según lo expuesto, versan sobre (i) la identificación de los*

*sujetos o situaciones reguladas por la medida y el parámetro de comparación predicable de los mismos (tertium comparationis); (ii) la escogencia del nivel de intensidad (leve, intermedio o estricto) del juicio de igualdad, de acuerdo con la naturaleza de la medida analizada; y (iii) la aplicación del test, conforme con los grados de exigencia que prevea el grado de intensidad escogido”.*

*e) “Esta Corte ha explicado que el Congreso de la República, por mandato constitucional (artículos 150 a 170. C.N.), tiene la facultad de hacer las leyes. Como resultado de esta cláusula general de competencia, otorgada por la propia Constitución, el legislador goza de una amplia libertad para determinar y establecer la configuración normativa que debe regir nuestro país. Dicha libertad se encuentra realzada en la posibilidad discrecional para (i) expedir las leyes in genere, (ii) interpretarlas, (iii) reformarlas y (iv) derogarlas. No obstante lo anterior, dicha libertad debe estar de conformidad con las limitaciones y requisitos que la Constitución señale, como cuando se le asigna a otra rama u órgano independiente la regulación de un asunto determinado (artículo 121 C.P.), o las cláusulas constitucionales que imponen límites a la configuración del legislador sobre asuntos específicos”.*

*“No obstante, la amplia libertad de configuración del legislador para exigir títulos de idoneidad también cuenta con límites, pues no es posible “imponer condiciones exageradas, o poco razonables, que anulen los derechos a ejercer una profesión y al trabajo.” De la misma manera, la Corte ha precisado que en la regulación del derecho al ejercicio de escoger profesión u oficio y la exigibilidad de títulos de idoneidad, debe respetar “las garantías de igualdad y libertad que protegen este derecho, y por tanto “las limitaciones establecidas por el legislador deben estar enmarcadas en parámetros concretos”.*

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la C-220-2017 expresó:

*“También ha emitido algunos pronunciamientos en los que ha cuestionado el ejercicio de la potestad de regular los títulos de idoneidad de profesiones u oficios, y en los que ha trazado algunas pautas. Así por ejemplo, la Corte ha considerado que los errores de técnica legislativa, pese a no ser deseables en las disposiciones legales que regulan el ejercicio de las profesiones u oficios, no constituyen en principio, por sí solos, una violación de aquella libertad, no obstante pueden tener una entidad tal si conllevan a una interpretación irracional de la ley que contraría la Constitución. Igualmente, ha señalado que no se vulnera la libertad de configuración del legislador cuando se regula en épocas distintas y de manera diversa una determinada actividad*

*profesional. Y también ha señalado que se puede establecer una reglamentación específica para una determinada profesión, pese a que existe una reglamentación general anterior.*

El legislador cuenta con una amplia potestad para exigir títulos de idoneidad. La Corte ha explicado que estos requerimientos tienen como finalidad acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social frente a la comunidad. No obstante, la libertad de configuración del legislador tiene límites en tanto no se pueden realizar exigencias innecesarias o desproporcionadas que den lugar a discriminaciones prohibidas por la Constitución. Finalmente, la jurisprudencia ha indicado que ciertos defectos de la libertad del legislador para exigir títulos de idoneidad relacionados con la mala técnica legislativa en la regulación de las profesiones u oficios, una modificación que se hace con posterioridad a una reglamentación anterior, o específica de una profesión, así exista una reglamentación general y anterior, pueden convertirse en violaciones de forma o fondo que ameriten la inconstitucionalidad de la regulación.

El Ejecutivo no tuvo en cuenta el pronunciamiento de la Corte en la C-307-2013, en la cual se resuelven las objeciones del Gobierno nacional en materia de riesgo social; así mismo, de los plazos razonables que se deben establecer para aquellas personas que ejercen como entrenadores deportivos, sin haber obtenido un título académico en el nivel de profesional universitario, tecnólogo o técnico profesional. En este caso, se hace mención, al Proyecto de ley número 180 de 2011 Senado, 248 de 2011 Cámara, *por la cual se reconoce y reglamenta el ejercicio de la profesión del (la) entrenador(ra) deportivo (va) y se dictan otras disposiciones”.*

Conforme a lo anterior, se puede concluir, que en el proyecto de ley no se presenta que existe una violación del principio de derecho igualdad.

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

El Ejecutivo plantea en la novena objeción por inconstitucionalidad por la violación del derecho a la igualdad de quienes han tenido grados técnicos o tecnológicos en el campo del deporte con denominaciones distintas a la de deporte o entrenamiento deportivo. En este sentido, se viola el artículo 13 de la Constitución, al no permitirle a titulaciones diferentes a las de deporte y entrenamiento en programas técnicos profesionales y tecnológicos la inscripción en el registro de entrenadores deportivos.

Sobre este particular, es importante precisar.

En el artículo 13 de la Constitución Política se expresa *“todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”*. El mencionado artículo continúa estableciendo que *“el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”*; seguidamente, platea *“protegerá especialmente aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en Circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*.

El Ejecutivo argumenta la existencia en Colombia de múltiples denominaciones diferentes para los programas profesionales y cita denominaciones como: ciencia del deporte y la recreación, ciencias del deporte y de la educación física, licenciatura en educación física recreación y deporte y deporte y cultura física, en este sentido es necesario señalar que, con excepción de la tecnología en recreación ninguna de estas titulaciones corresponden a programas técnicos profesionales y tecnológicos. En este mismo orden se encuentra la mención de la educación física en el contexto de la formación técnica profesional y tecnológica, lo cual resulta incorrecto por cuanto la formación de docentes de educación física a través de los programas de licenciaturas quedó regulada por las siguientes normas: Ley 30 de 1992, la Ley 115 de 1994, Decreto número 1015 de 2015 y la Resolución número 02041 de 2016, por tanto no corresponden a las formaciones a las que se refiere la objeción.

Los títulos profesionales universitarios a los que se refiere la presente objeción están recogidos en el numeral uno del artículo 8º, donde se establece el requisito para obtener la tarjeta de entrenador deportivo. En este orden de ideas, la objeción desconoce la naturaleza específica de las titulaciones técnicas profesionales y tecnológicas, según lo establecido en la Ley 30 de 1992.

La Ley 30 en su artículo 25 estableció que los programas académicos de acuerdo con su campo de acción, cuando son ofrecidos por un institución técnica profesional conducen al título en la ocupación o área correspondiente al título deberá anteponerse en la denominación: *“técnico profesional en...”*. El mismo artículo a continuación dice *“los ofrecidos por las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, o por una universidad, conducen al título en la respectiva ocupación, caso en el cual deberá anteponerse la denominación de “técnico profesional en...”*; si hace relación a profesiones o disciplinas académicas, al título podrá anteponerse la

denominación de: *“profesional en...”* o *tecnólogo en...”*.

Entre los 22 programas tecnológicos en el país en el año 2016 en el sistema nacional de información de la educación superior (SNIES), las titulaciones distintas a tecnología en deporte o entrenamiento deportivo se contaban en: dirección de servicios turísticos y recreativos, recreación, gestión de servicios recreativos, actividad física, evaluación y programación de la actividad física, gestión deportiva y administración deportiva.

Con respecto a los programas técnicos profesionales en el año 2016 existían un total de 15, entre los cuales, titulaciones distintas a deporte o entrenamiento deportivo, se presentaban en turismo de aventura, servicios recreativos y de guía y prevención y rehabilitación a través del deporte.

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

Conforme a lo anterior, debemos concluir, que existe una violación del derecho a la igualdad, y por tanto, dicha objeción debe ser rechazada.

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

En esta objeción se puede señalar que existe un yerro, ya que se cambia la palabra *“entrenamiento”* por *“entrenadores”*, asunto que no representa ninguna relevancia, ni tampoco desnaturaliza el proyecto de ley, más aún, con el señalamiento de la Corte sobre esta materia *“Así por ejemplo, la Corte ha considerado que los errores de técnica legislativa, pese a no ser deseables en las disposiciones legales que regulan el ejercicio de las profesiones u oficios, no constituyen en principio, por sí solos, una violación de aquella libertad”*.

En síntesis, en el proyecto de ley se hace referencia al Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo; empero, por un yerro se expresa en dos ocasiones Colegio Colombiano (Nacional) de Entrenadores Deportivos.

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

El Ejecutivo parte de unos supuestos, razón por la cual esta objeción por inconveniencia, resulta infundada por las siguientes razones:

Según la objeción de inconveniencia, en Colombia existe la Ley 181 de 1995; un Sistema Nacional del Deporte y un ente rector de dicho sector que es Coldeportes. También hay distintas normas que regulan las diferentes profesiones deportivas, así como los múltiples programas de educación superior profesional, técnica y tecnológica en el campo deportivo.

De acuerdo con lo anterior, la inconveniencia se deriva de que el proyecto de Ley, no precisa, de qué manera se articulará las actividades en instancias de entrenamiento deportivo con las instituciones, regulaciones y autoridades ya existentes.

Lo establecido en el proyecto de ley en materia de formación deportiva, perfeccionamiento deportivo y altos logros deportivos como niveles donde el entrenador deportivo orienta 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, se ajusta a lo planteado en el título IV del deporte, capítulo I definiciones y clasificación, de la Ley 181 de 1995.

El artículo 16 de la mencionada ley plantea las diversas formas como se desarrolla el deporte: el deporte formativo, el deporte social comunitario, el deporte comunitario, el deporte asociado, el deporte competitivo, el deporte de alto rendimiento, el deporte aficionado y el deporte profesional.

La objeción confunde la profesión con las titulaciones. Es cierto que en el país existen titulaciones de profesionales universitarios, tecnológicas y técnicas profesionales según lo establecido por la Ley 30 de 1992, sin embargo para el campo específico de la educación física, el deporte, la recreación y la actividad física, la única profesión que ha sido regulada es la del docente, conforme a la Ley 115 de 1994.

La objeción desconoce qué actividades orientadas al entrenamiento deportivo, la recreación y la actividad deportiva no se encuentran reguladas en Colombia como profesiones.

Si bien, la Ley 181 de 1995 reconoce en su artículo 16 que el deporte formativo se realiza también en el sector educativo formal, no por ello debe identificarse al docente de educación física con un entrenador deportivo o como un recreador.

El proyecto de ley por su parte reconoce que los docentes de educación física que se forman en programas de licenciatura adquieren las competencias para desarrollar los procesos de iniciación y formación deportiva. Por tal motivo dicha titulación se encuentra incluida dentro de los requerimientos para obtener la tarjeta de entrenador deportivo.

No se entiende a qué se refiere la expresión “*también hay distintas normas que regulan las diferentes profesiones deportivas*”. Es decir, es un señalamiento vago e impreciso.

Cuando el argumento de Ejecutivo plantea que el proyecto de ley no resuelve la diferenciación entre los entrenadores deportivos y los profesores de física quedando al arbitrio del intérprete, se pasa por alto lo establecido en el artículo segundo en la definición de entrenador deportivo, según la cual realiza su actividad en niveles de formación deportiva, perfeccionamiento deportivo y de altos logros deportivos; a continuación se señala claramente que la ley no aplica para los docentes que imparten enseñanza de educación física.

Conforme a lo anterior, debemos concluir, que no es cierto lo que afirma el Gobierno nacional, al decir que existe desarticulación de esta norma con la legislación vigente en materia deportiva en el país, y por tanto, dicha objeción debe ser rechazada.

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

El Gobierno nacional en la presente objeción por inconveniencia plantea la desarticulación de la norma con la legislación vigente en materia educativa en el país. Para estos efectos, señalaremos lo siguiente:

El argumento del Ejecutivo, se basa en el hecho que el proyecto en su artículo 3º establece que la naturaleza de la actividad del entrenador deportivo es pedagógica e interdisciplinaria, basado en esto, la señalada objeción cuestiona la ausencia de una articulación de la norma con el sector de educación en Colombia.

En este orden de ideas, la concepción del entrenamiento deportivo en la norma se instala en la tendencia que considera que, es un propósito general de la preparación del deportista su formación integral, por ello entiende esta actividad como un proceso pedagógico en concordancia con los planteamientos de varios de los más importantes autores en el campo de saberes de la teoría y metodología del entrenamiento deportivo, citados en el trabajo del profesor Juan Manuel García Manso “Alto rendimiento: la adaptación y la excelencia deportiva” García, M (1999).

a) La preparación deportiva ha sido tipificada como un proceso sistemático dirigido al perfeccionamiento deportivo que pretende desarrollar óptimamente la capacidad y la disposición de juego y de rendimiento de todos los jugadores y del equipo (Martín, 1977).

b) Como un proceso pedagógico educativo complejo, el cual se concretiza en el ejercicio repetido suficiente número de veces y con la intensidad tal que aplicadas de forma creciente estimulen el proceso fisiológico de

supercompensación del organismo, favoreciendo el aumento de la capacidad física, psíquica, técnica y táctica del atleta, con la finalidad de mejorar y consolidar el rendimiento en la prueba (Vittori, 1983).

c) Para Navarro (1999) el entrenamiento deportivo es un proceso pedagógico que va a desarrollar las capacidades técnicas, tácticas, físicas y psicológicas de los practicantes y los equipos, en el marco específico de las competiciones a través de la práctica sistemática y planificada del ejercicio, orientada por principios y reglas debidamente fundamentadas en el conocimiento científico.

Siguiendo estos argumentos es innegable la preocupación que le atañe al proceso de preparación deportiva por afectar al deportista de manera integral, de ahí la importancia que tiene pensarlo como sujeto de la transformación y las implicaciones que tienen las diferentes disciplinas científicas que sustentan la intervención de los entrenadores deportivos. La objeción del Ejecutivo, desconoce la diferencia de los propósitos del proceso de preparación deportiva con los objetivos de la inclusión del deporte en la educación. En este sentido, los autores citados coinciden en que el proceso de entrenamiento deportivo tiene como finalidad:

a) Desarrollar óptimamente la capacidad y la disposición de juego y de rendimiento de todos los jugadores y del equipo. (Martín, 1977)

b) Mejorar y adaptar las funciones naturales del organismo humano sano a un rendimiento previamente fijado. (Álvarez el Villar, 1983).

c) Dirigir la evolución del deportista. (Matveev, 1983).

d) Influir de forma dirigida sobre la evolución del deportista y asegurar el grado necesario su disposición a alcanzar elevadas marcas deportivas. (Matveev, 1985).

e) Conformar las funciones humanas, psicológicas y fisiológicas para poder superar las tareas más exigentes. (Bompa, 1983).

f) Aumentar el rendimiento deportivo. (Grosser, 1983).

g) Aumentar la capacidad física, psíquica, técnica y táctica del atleta, con la finalidad de mejorar y consolidar el rendimiento en la prueba. (Vittori, 1983).

h) Aumentar las posibilidades condicionales y técnico-tácticas y de (disponibilidad) comportamiento deportivo. (Verchoshansky, 1985).

i) Desarrollar las cualidades psicofísicas orientadas al logro de resultados deportivos de máximo nivel, con relación a las capacidades del sujeto, el grupo o el equipo. (Manno, 1991).

j) Desarrollar las capacidades técnicas, tácticas, físicas y psicológicas de los practicantes y de los equipos. (Navarro, 1999).

k) Provocar en el deportista la ruptura de su estado de equilibrio mediante una fatiga controlada, la cual tras una adecuada recuperación permite una vuelta a la situación de normalidad que con el tiempo se transforma en adaptaciones que conducen a una mejora en el rendimiento. García, M (1999).

En modo alguno los propósitos antes mencionados, pueden ser vinculados al servicio público de la educación, el cual según el artículo primero de la Ley 115 de 1994 cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, la familia y de la sociedad.

a) En su artículo 5° la mencionada ley sobre los fines de la educación plantea en el inciso 12 la formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre.

b) Más adelante en el artículo 14 al referirse a la enseñanza obligatoria plantea que, en todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con el aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimular a su difusión y desarrollo.

c) Al referirse la ley a los objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de primaria en el artículo 21 establece el conocimiento y ejercitación del propio cuerpo, mediante la práctica de la educación física, la recreación y los deportes adecuados a su edad y conducentes a un desarrollo físico y armónico.

d) Del mismo modo la ley en su artículo 22 plantea como objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de secundaria la educación física y la práctica de la recreación y los deportes la participación y organización y la utilización adecuada del tiempo libre.

e) En ningún caso el marco regulativo referido menciona que la actividad de entrenamiento deportivo o la finalidad de alcanzar altos rendimientos deportivos haga parte de los fines, las áreas y los objetivos específicos del servicio educativo.

Conforme a lo anterior, debemos concluir, que no es cierto lo que afirma el Gobierno nacional, al decir que existe desarticulación de esta norma con la legislación vigente en materia educativa en el país, y por tanto, dicha objeción debe ser rechazada.



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

Señala el Ejecutivo infundadamente una supuesta incongruencia en la formulación del artículo 5°. En este sentido, señalaremos lo siguiente:

El texto del artículo 5° establece:

*“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)”.*

En gracia de discusión, si existiera una supuesta indeterminación en las actividades de los entrenadores deportivos, según si nivel de formación, conforme al artículo 14 del proyecto de ley, el Gobierno nacional podrá reglamentar los aspectos que resulten necesarios para la adecuada aplicación de la mencionada norma.

Al denominar de manera imprecisa las actividades del Entrenador Deportivo, el Ejecutivo manifiesta un profundo desconocimiento del campo de saberes de la Teoría y Metodología del Entrenamiento Deportivo. Tales actividades contienen los problemas principales de la preparación deportiva y los conceptos básicos de sus procesos. El diseño y la evaluación de planes de entrenamiento deportivo, el diseño de programas para la identificación, selección y desarrollo del talento deportivo, la evaluación y el control de la preparación deportiva y la dirección de grupos de trabajo interdisciplinarios son el contenido fundamental de la actividad de un entrenador deportivo.

Adicionalmente todas las actividades que son inherentes al ejercicio del entrenador deportivo, fueron revisadas y resueltas favorablemente por la Corte Constitucional en la C-307-2013.

Conforme a lo anterior, debemos concluir, que no es cierto lo que afirma el Gobierno nacional, al decir que existe incongruencia en la formulación del artículo 5°, y por tanto, dicha objeción debe ser rechazada.

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

La quinta objeción por inconveniencia del Gobierno nacional es infundada por las siguientes razones:

El proyecto de ley en los artículos 7°, 8° y 9° establece claramente los requisitos y procedimientos, así:

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

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

Parágrafo 2°. Los costos de inscripción permanente y provisional y de certificación de idoneidad, serán a costa del interesado y se fijará anualmente por parte del Colegio Colombiano de Entrenamiento Deportivo con base en los costos.

En gracia de discusión, si existiera una supuesta indeterminación en el procedimiento para otorgar el registro o tarjeta de los entrenadores deportivo, conforme al artículo 14 del proyecto de ley, el Gobierno nacional podrá reglamentar los aspectos que resulten necesarios para la adecuada aplicación de la mencionada norma.

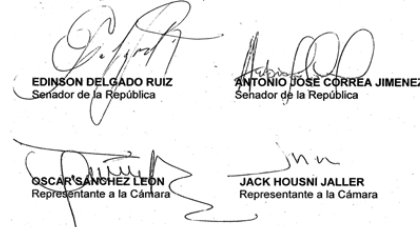
Conforme a lo anterior, debemos concluir, que no es cierto lo que afirma el Gobierno nacional, al decir que existe ausencia de determinación del procedimiento de inscripción en el registro de entrenadores y expedición de la tarjeta correspondiente, y por tanto, dicha objeción debe ser rechazada.

### Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, solicitamos a las Plenarias del Senado de la

República y de la Cámara de Representantes, aprobar el presente informe, negando las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia al Proyecto de ley número 166 de 2016 Senado, 104 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad del entrenador(a) deportivo y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



EDINSON DELGADO RUIZ  
Senador de la República

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMENEZ  
Senador de la República

OSCAR SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara

JACK HOUSNI JALLER  
Representante a la Cámara

### Referencias

Blanco, O. (2013). Plan de Desarrollo Municipal, prólogo. Bogotá, D.C.: Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A.

Bompa, T. (1993). Theory and Methodology of Training the to athletics Performance. Publishing Company. Iowa/Hunt.

Forteza, A. (1999). Entrenamiento deportivo. Alta metodología, Carga, estructura y planificación. Korneki Editorial Colombia.

García, M (1999). Alto rendimiento: la adaptación y la excelencia deportiva. Editorial Gymnos, España.

Grosser, M. y N. Zimmerman. (1990). Principios del entrenamiento deportivo. Ed.Mtnez. Roca, México, D.F.

Grosser, M. y P. Bruggemam. (1990) Alto rendimiento deportivo. Planificación y desarrollo. Técnicas deportivas. Ed.Mtnez. Roca, México, D.F.

Harre, D. (1988) Teoría del entrenamiento deportivo. Ed. Científico técnica. La Habana.

Matveev, L. (1990) El entrenamiento y su organización. Escuela de deporte, Roma.

Ozolin, N. (1989). Sistema contemporáneo de entrenamiento. Ed. Científico Técnico, Habana.

Matveev, L. P. (2001). Teoría general del entrenamiento deportivo. Barcelona: Paidotribo.

Navarro, F. (2000). Principios del entrenamiento y estructuras de la planificación deportiva. Módulo 2.1.1. Master en ARD. UAM-COE.

Platonov, V. (2015). Bases generales del sistema de preparación de los deportistas, libro 2. Bogotá, D.C.: Editorial Universidad del Valle y Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A.

Verkhoschansky (2002). Teoría y metodología del entrenamiento deportivo.

Zintl, F. (1991). Entrenamiento de la resistencia. Barcelona: Martínez Roca, 1991.

## CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO  
PÚBLICO A LA PONENCIA PARA  
CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 327 DE 2017 CÁMARA, 242  
DE 2017 SENADO**

*por la cual la nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

1.1. Oficina Asesora de Jurídica  
Bogotá, D. C.,  
Honorable Congresista  
RODRIGO LARA RESTREPO  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Ciudad

**Asunto: Comentarios a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 327 de 2017 Cámara, 242 de 2017 Senado, por la cual la nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de Fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley relacionado en el asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto “(...) que la nación rinda homenaje y se vincule a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia, la universidad del Estado. Al reconocer la deuda que el país tiene con esta casa de estudios superiores, el Estado eleva a ley de honores la celebración de su aniversario 150 y autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para financiar la dotación tecnológica de las aulas, centros de cómputo, auditorios y laboratorios para la enseñanza y la investigación de la Universidad Nacional de Colombia por valor de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) anuales, durante cinco años consecutivos”<sup>1</sup>.

En primer lugar, es pertinente señalar que la realización de los compromisos identificados en el proyecto de ley, dependerá de la priorización que de los mismos realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para cada vigencia fiscal. Lo anterior, en virtud del principio de autonomía presupuestal consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) que al respecto establece:

“(...) Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.

Las personas jurídicas de derecho público tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional ha manifestado:

“(...) El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)”<sup>2</sup>

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal.

Así, correspondería a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

De otra parte, resulta conveniente advertir que si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el PGN. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001, sostuvo lo siguiente:

“(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso número 745 de 2017.

<sup>2</sup> Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.*

*Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual solo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.*

*Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996–, preceptúa que “Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993” (...). (Subrayado fuera del texto).*

Asimismo, ha establecido ese Alto Tribunal que “(...) respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello (...)”<sup>3</sup> y que “(...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué pastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 C. P.) (...)”<sup>4</sup> (Subrayado fuera del texto).

Por consiguiente, este Ministerio pone de presente que la apropiación de partidas presupuestales para la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia solo podrá realizarse en la medida que los recursos sean priorizados por la entidad competente.

En virtud de lo manifestado, esta Cartera solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar

con la actividad legislativa en los términos de disciplina y responsabilidad fiscal vigentes.

Cordialmente,

*Paula Acosta*

**PAULA XIMENA ACOSTA MÁRQUEZ**  
Viceministra General

Con copia a:

Honorable Senador Ángel Custodio Cabrera Báez, Autor

Honorable Senador Arleth Patricia Casado de López, Autor

Honorable Senador Olga Lucía Suárez Mira, Autor

Honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto, Autor

Honorable Representante Kelyn Johana González Duarte, Autor

Honorable Representante Alirio Uribe Muñoz, Ponente

Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ-2491-17

**CONTENIDO**

Gaceta número 987 - viernes 27 de octubre de 2017  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE LEY

|  |         |
|--|---------|
| Proyecto de ley número 180 de 2017 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones. ....   | Págs. 1 |
| PONENCIAS  |         |
| Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 110 de 2017 Cámara, por medio de la cual prohíbe el ingreso, uso y circulación de bolsas y otros materiales plásticos en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones. ....                                 | 6       |
| Proyecto de ley número 110 de 2017 Cámara, por medio de la cual se regula y prohíbe el ingreso, comercialización y uso de bolsas y otros materiales plásticos en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina e Islas Menores que lo componen, y se dictan otras disposiciones. ....   | 11      |
| INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES   |         |
| Informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley número 166 de 2016 Senado, 104 de 2015 cámara, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad del entrenador (a) deportivo (a) y se dictan otras disposiciones. ....  | 13      |
| CARTA DE COMENTARIOS   |         |
| Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al proyecto de ley número 327 de 2017 Cámara, 242 de 2017 Senado, por la cual la nación rinde público homenaje y se vincula a la celebración del sesquicentenario de fundación de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones. .... | 27      |

<sup>3</sup> Sentencia C-197 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.  
<sup>4</sup> Sentencia C-157 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbo-nell y Hernando Herrera Vergara.