

Antecedentes normativos y perspectivas de futuro de la regulación antidopaje en el deporte colombiano

Sandra Liliana Echeverri Velásquez

RESUMEN

La represión del dopaje en el deporte es un tema de suma actualidad en el derecho deportivo internacional. En esta lucha están comprometidos los principales estamentos deportivos internacionales, así como diferentes organizaciones de derecho público y la gran mayoría de los Estados. Colombia no es ajeno al movimiento de concienciación y actuación en distintos frentes para erradicar el consumo de sustancias y el uso de métodos prohibidos en el deporte.

En este artículo la autora efectúa un análisis de los principales aspectos del ordenamiento jurídico deportivo colombiano en materia de dopaje, comenzando con el marco constitucional que avala la actitud de los organismos del Estado en esta lucha, y finalizando con los proyectos de ley en curso y una visión sobre el presente y futuro de este importante ámbito en Colombia.

Palabras clave

Derecho deportivo, dopaje en el deporte, régimen disciplinario, deportivo colombiano.

* Abogada. Magíster en Derecho Deportivo, Instituto Nacional de Educación Física de Cataluña. Candidata a Doctorado, Universidad de Lérida, España.

ABSTRACT

Doping consists of the illegal use of methods and forbidden substances to achieve sporting results, a fact which currently constitutes one of the major problems in the international sport context.

Although Europe is on vanguard in this field and it is there where the main initiatives surface in the fight against doping, Colombia is working to put itself up-to-date in this assignment; and it takes part in two work commissions, in the bosom of the Spanish American Sports Council, together with other Spanish American countries, in order to create a joint front of intergovernmental collaboration that would put a brake on this scourge in sports, on the normative and technological levels.

In this context, the Colombian anti-doping norm in sports deserves a study. In order to establish the guidelines which Colombia has followed in the elaboration of a repressive norm of sports doping and in the focus conferring to it in the undergoing projects of law, it is convenient to part from the constitutional basis of sports, which is of unquestionable relevance since it constitutes the action-framework of the different public performances in this field.

INTRODUCCIÓN

El dopaje consiste en el uso ilícito de métodos y sustancias prohibidos para obtener resultados deportivos, que actualmente constituye uno de mayores problemas en el contexto deportivo internacional.

Aunque el continente europeo es vanguardista en este tema y es allí donde surgen las principales iniciativas en la lucha contra el dopaje¹, Colombia está trabajando para ponerse al día en esta asignatura y forma parte de dos comisiones de trabajo, en el seno del Consejo Iberoamericano del Deporte junto con otros países de Iberoamérica², con el fin de crear un frente conjunto de colaboración intergubernamental que le ponga freno a este flagelo del deporte en los niveles normativo y tecnológico.

En este contexto, la normativa antidopaje colombiana en el deporte amerita un estudio³. A fin de establecer las pautas que ha seguido Colombia en la elaboración de una normativa represiva del dopaje en el deporte, y el enfoque que le está confiriendo en los proyectos de Ley en curso, conviene partir de la base constitucional del deporte, de indiscutible relevancia porque constituye el marco de acción de las distintas actuaciones públicas en este ámbito.

INTRODUCTION

Doping consists of the illegal use of methods and forbidden substances to achieve sporting results, a fact which currently constitutes one of the major problems in the international sport context.

Although Europe is on vanguard in this field and it is there where the main initiatives surface in the fight against doping, Colombia is working to put itself up-to-date in this assignment; and it takes part in two work commissions, in the bosom of the Spanish American Sports Council, together with other Spanish American countries, in order to create a joint front of intergovernmental collaboration that would put a brake on this scourge in sports, on the normative and technological levels.

In this context, the Colombian anti-doping norm in sports deserves a study. In order to establish the guidelines which Colombia has followed in the elaboration of a repressive norm of sports doping and in the focus conferring to it in the under-going projects of law, it is convenient to part from the constitutional basis of sports, which is of unquestionable relevance since it constitutes the action-framework of the different public performances in this field.

1. CONSTITUCIÓN Y DEPORTE⁴

En el marco del Título II, Capítulo II, *De los derechos sociales, económicos y culturales*, la Constitución Política Colombiana de 1991 no solo dedicó un artículo al deporte⁵, sino que le confirió la calidad de derecho de los denominados de la *segunda generación*.

Del encuadramiento constitucional conferido al deporte en la Carta Política de 1991 se desprenden varias situaciones. La primera de ellas es la no consideración del deporte como un derecho fundamental o, dicho de otra forma, su no inclusión entre los derechos que protegen las necesidades fundamentales de los individuos, como sí lo hizo con los derechos comprendidos en el Capítulo I de la Carta Política entre los que se destacan el derecho a la vida, el derecho a la protección de la intimidad personal, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, etc. Esto significa que el derecho a la práctica del deporte se ubicó entre aquellos derechos que promueven el disfrute de la libertad a través de la remoción de

los obstáculos que impiden su disfrute. Se trata de derechos-instrumentos para la satisfacción de los derechos fundamentales de la Carta Constitucional⁶.

En segundo lugar, se estableció la obligación de fomento por el Estado en favor del deporte, la recreación y el tiempo libre. Esa acción de fomento por parte de los poderes públicos es preciso entenderla en sentido amplio, como marco potencial de medidas administrativas, organizativas y prestacionales⁷, tendentes a posibilitar la realización de los fines del Estado en procura de la mejora de la salud de los individuos, principal valor asociado al deporte.

Finalmente, se dejó sentada la labor policiva, estableciendo un mandato dirigido a los poderes públicos consistente en inspeccionar las organizaciones deportivas, sobre las que pesa un mandato: su establecimiento con una estructura democrática.

El artículo analizado sufrió una importante transformación por vía del Acto Legislativo 2 de 2000. El tenor literal es el siguiente:

“El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud del ser humano. El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen control público social. Se reconoce el derecho a todas las personas a la recreación, la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará esas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.

El ejercicio del deporte, señalado en la primera parte del artículo, debe entenderse en un sentido bastante amplio, situación digna de ser considerada por los poderes públicos en el destino de recursos y en la implementación de las políticas de fomento sobre la faceta recreativa o deporte para todos, comúnmente asociado al deporte sin afán competitivo que practican los ciudadanos; la del deporte de competición en sus distintos niveles conforme lo reguló la Ley 181 de 1995 y la del deporte autóctono, vinculada básicamente a las manifestaciones culturales de las regiones colombianas. De igual manera, es preciso recalcar que el ejercicio del deporte bajo estos parámetros, se asocia al cumplimiento de una función que tiene dos aspectos: formativo y de preservación y desarrollo de la mejor salud física y psíquica del ser humano.

En este orden de ideas, será en el cumplimiento de dichas facetas donde el Estado debe proyectar sus acciones de fomento, a fin de cumplir cabalmente con el mandato constitucional que favorece el amplio colectivo que ejercita las prácticas reconocidas como derecho en el artículo 52 de la CN.

Una lectura permisiva de la constitución colombiana en favor del derecho a la práctica deportiva deberá armonizarse con otros preceptos de la Carta como el que consagra el derecho a la educación⁸ y su obligatoriedad⁹; el reconocimiento del deporte formativo en el contexto de la autonomía universitaria¹⁰, al derecho a la libre asociación¹¹, y el derecho al ejercicio de una actividad profesional¹². De igual manera, la participación estatal en la cultura¹³ la salud¹⁴, el debido proceso a propósito de los reglamentos disciplinarios y la debida defensa del deportista y la planeación de la distribución de los recursos en el deporte, puesto que al considerarlo gasto público social, debe tenerse en cuenta en la obligación de fomento por los diferentes entes públicos al deporte”.¹⁵

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA REGULACIÓN DISCIPLINARIA EN MATERIA DE DOPAJE EN COLOMBIA

Originalmente, en los estatutos y reglamentos de las entidades deportivas las sanciones disciplinarias consistían en la inhabilidad, la incompatibilidad y la responsabilidad, aplicables según la gravedad de las faltas cometidas. Con una mentalidad del legislador más propia de una normativa antiestupefacientes, en dos acuerdos de índole disciplinaria deportiva de 1983¹⁶ se introdujo una nueva sanción¹⁷, aplicable a quienes propiciaran o toleraran el uso de estimulantes o drogas atentatorias contra la salud de los deportistas, o también fueran sindicados formalmente ante la autoridad competente por incurrir en actividades relacionadas con el uso de estupefacientes.

El Decreto 2845 de 1984 de noviembre 23 “Por el cual se dictan normas para el ordenamiento del deporte, la educación física y la recreación”

Con este decreto, las selecciones deportivas nacionales que gozaran del reconocimiento de Coldeportes obtuvieron la calificación de *interés nacional*, situación que le otorgó al deporte de competición una posición favorable en los planes trazados por los organismos deportivos del Estado. Ese interés repercutió en la regulación del régimen disciplinario deportivo, trazado con la mentalidad de “*preservar la sana competición, el decoro y el respeto que la actividad deportiva demanda, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa...*”.

En este contexto normativo fueron consideradas faltas “*la violación a la legislación deportiva, los actos contra la disciplina, el decoro y la ética deportiva, la violación y el incumplimiento de los deberes consagrados en los estatutos y en los reglamentos, toda conducta que menoscabe el buen nombre del país en cualquier representación deportiva u el uso o suministro de estimulantes o sustancias prohibidas*” (*El subrayado es nuestro*).

Cabe resaltar la idea de que toda conducta que las autoridades consideraran que potencialmente podía contribuir al menoscabo de la buena imagen del país en las representaciones internacionales, tenía el mismo grado de *lesividad* que el consumo de las sustancias prohibidas. Su ingestión, con ocasión del deporte, se asoció más al deterioro de *la buena imagen del país* mediante comportamientos considerados antideportivos que al detrimento real o potencial de la salud del deportista.

De manera paralela al decreto 2845/84 del ordenamiento del deporte, la educación física y la recreación, rigió en Colombia el decreto 1188 de 1974, primer “*Estatuto Nacional de Estupefacientes*” que, junto con varios decretos de emergencia complementarios al mismo, reguló durante esa década de manera directa el tema de la represión del tráfico ilegal de las drogas¹⁸. El Estatuto sancionó *el delito* de porte de drogas en la cantidad considerada *dosis personal* con pena de arresto de un mes a dos años y multa de doscientos a mil pesos¹⁹, y el suministro de las sustancias estupefacientes ilícitas, con presidio de dos a ocho años. Un deportista que incurriera en el comportamiento descrito en este tipo penal, podía ser arrestado hasta por dos años, y multado, sin perjuicio de la sanción disciplinaria en sede deportiva que para estos casos era la suspensión hasta por cinco años²⁰.

En síntesis el régimen disciplinario deportivo de 1984 presentó las siguientes notas características:

Las autoridades deportivas podían abrir una investigación por el uso de sustancias prohibidas por parte del deportista de oficio o a petición de parte.

Aunque el título de la disciplina deportiva no lo señaló expresamente, otras personas podrían incurrir en la conducta señalada a título de copartícipes.

No se estableció la clasificación de las faltas de acuerdo con su gravedad. El discernimiento sobre tal consideración y la imposición de una sanción que podía ser la amonestación y/o la suspensión por un tiempo no mayor a 5 años, decisión que le correspondió, en primera instancia, a los Tribunales Deportivos y Organismos Deportivos y, en segunda, al Tribunal Nacional del Deporte,

No podían, bajo ninguna circunstancia, imponerse sanciones de por vida ni instaurarse un expediente disciplinario por comportamientos que no estuvieran previamente establecidas en el reglamento disciplinario.

El trámite de instrucción y resolución con ocasión de una infracción a la disciplina deportiva se fundamentó en los principios de defensa, audiencia del acusado y contradicción de la prueba

Se impuso la obligación a las federaciones deportivas de expedir un código disciplinario que, previa aprobación de Coldeportes, sería de aplicación obligatoria en los organismos deportivos correspondientes.

Se le endilgó a Coldeportes la obligación de velar para que las competiciones tuvieran desarrollo en el marco de la sana confrontación, libre de ayudas antideportivas, y el deber de reglamentar los controles al uso de las sustancias que podían resultar artificiales, así como la actualización y divulgación de la lista de sustancias prohibidas.

Decreto 1421 de 1985 de mayo 22 “Por el cual se reglamenta el decreto extraordinario 2845 de 1984 sobre Disciplina Deportiva²¹”

Unificó en el mismo artículo varias conductas de distinta naturaleza entre las que incluyó *el uso o suministro de estimulantes o sustancias prohibidas*²². La sanción máxima a aplicar fue la suspensión, y no resultó aplicable al dopaje sino a la falsificación, la suplantación y el acuerdo con los adversarios para facilitar la victoria.

Establece que las federaciones deportivas deben tener, como parámetro de su régimen disciplinario, la calificación de las faltas como leves, graves y muy graves, en atención a la naturaleza, efectos, modalidades, circunstancias del hecho, motivos determinantes y los antecedentes del infractor, lo mismo que las sanciones a imponer. Pese a esto, no se tipificó la falta disciplinaria con su correspondiente consecuencia jurídica. Esta laguna debían resolverla, en la práctica, los correspondientes organismos disciplinarios²³.

Decreto 515 de 1986 de febrero 17, “Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto 2845 de 1984 y se dictan disposiciones sobre el Deporte, la Educación Física y la Recreación”

Por primera vez considera el dopaje como falta muy grave en el régimen disciplinario colombiano, aunque nuevamente el legislador guardó silencio en lo correspondiente al uso de los métodos prohibidos en el deporte. Resulta curiosa la omisión de este aspecto, cuando el legislador colombiano, en repetidas oportunidades, había expresado la aceptación y adhesión a los reglamentos que en materia de dopaje expedían las federaciones deportivas internacionales y el Comité Olímpico Internacional, donde la conducta señalada como dopaje integra dos aspectos: el uso de sustancias prohibidas, y los métodos prohibidos en el deporte. Ante el vacío existente en las normas disciplinarias de 1984 y 1986, y en respeto del principio de *tipicidad*, parecería que la conducta relevante, entendida como *dopaje en*

el deporte en Colombia, hiciera referencia únicamente a la primera parte de la definición de dopaje, dejando a un lado la represión del uso de los métodos prohibidos en la obtención de los resultados deportivos, aspecto relevante que ya estaba incluido en las definiciones oficiales de los organismos deportivos y extradeportivos del contexto internacional.

Otros aspectos conexos

Preceptuó que las federaciones deportivas nacionales debían incluir las sanciones aplicables al uso de las sustancias prohibidas en sus reglamentos, e informar periódicamente a los entrenadores y deportistas afiliados sobre los peligros que conlleva para su *salud moral* el uso de sustancias destinadas a estimular artificialmente el rendimiento deportivo y establecer los controles del uso de las mismas en forma regular en las competiciones deportivas.

No estableció el criterio para señalar en cuáles competiciones deportivas deberían hacerse los controles, ni cuál sería el laboratorio o los laboratorios encargados del procedimiento a seguir, mucho menos se mencionaron los medios para financiar esta medida. Parecía saldarse el tema de los controles únicamente con anotar que el parámetro para realizarlos y conocer las sustancias prohibidas en el deporte sería el seguimiento a “... *las normas que sobre las mismas dicten el Comité Olímpico Internacional o las Federación Deportiva Internacional respectiva, y actualizar y divulgar la lista de tales sustancias prohibidas.*”²⁴

De esta manera, el legislador aceptaba los preceptos de derecho privado en el ordenamiento jurídico deportivo patrio en lo tocante a la identificación de las sustancias prohibidas en el deporte, y a otros aspectos, sin el cumplimiento de los procedimientos constitucionales y legales para que la normativa de estos organismos privados tuviera validez en Colombia. Entre tanto, el ordenamiento penal vigente había sufrido un cambio trascendental en materia de estupefacientes. El decreto 1188 de 1974²⁵ fue derogado por un nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes²⁶, que aludió directamente al *suministro de droga o medicamentos que produzcan dependencia a los deportistas*²⁷ y, de manera general, varios artículos del texto normativo resultaron aplicables a las diferentes conductas, tipificadas como dopaje en el deporte, que para nada reñían con los preceptos de la disciplina deportiva del decreto 515/86²⁸.

El control de la salud de los deportistas²⁹, dio lugar a la entrega de un certificado médico en el cual debía advertirse si existían contraindicaciones médicas para la práctica del respectivo deporte. Los atletas seleccionados para participar en eventos deportivos nacionales y representar al país en las competencias de índole internacional debían recibir la atención médica específica correspondiente, impartida de manera exclusiva por los facultativos con práctica acreditable en la medicina deportiva o en grado de especialización.

Ley 18 de 1991, de febrero 18 “Por la cual se ordena el control de las sustancias y métodos prohibidos en el deporte”

Introduce una definición más completa sobre dopaje con la prohibición en todas las actividades deportivas del país del uso de drogas: “*cuyos efectos procuren mejorar artificialmente el rendimiento, reducir la angustia, disminuir la fatiga o incrementar el poder de los músculos de los competidores, tales como estimulantes, narcóticos, analgésicos, anabólicos, betabloqueadores, diuréticos, hormonas peptidas y análogas, transfusiones sanguíneas, alcohol, marihuana, anestesia local no terapéutica, corticosterona, etc., y aquellas sustancias y métodos que pretendan evitar o hacer difícil la detección por el laboratorio del uso de estas sustancias.*”

Si alguna de las sustancias descritas resultaba de uso indispensable para el tratamiento o control médico de un deportista, el médico encargado tenía el deber de informar este hecho a las autoridades deportivas, con anterioridad a la realización del torneo, quienes tenían la potestad para determinar o condicionar la participación del deportista.

Para los médicos deportólogos que coadyuvaran en el dopaje se señaló la sanción consistente en la suspensión para el ejercicio de su actividad profesional en Colombia, aunque los hechos se hubieran cometido en el exterior. No se expresó durante cuánto tiempo se extendería esta interdicción ni su aplicabilidad en el evento en que el profesional que incurriera en el tipo descrito no tuviera la especialización en medicina del deporte.

Los sujetos pasivos del régimen disciplinario fueron los deportistas, dirigentes, personal técnico, auxiliar, científico y de juzgamiento que incurrieran en las infracciones señaladas. Se consideró falta grave la promoción, incitación o utilización de las prácticas prohibidas, así como la negativa a someterse a los controles exigidos por órganos o personas competentes o cualquier omisión que impidiera o perturbara su puesta en práctica. No obstante lo anterior, el legislador omitió regular los efectos disciplinarios de las infracciones a la disciplina deportiva.

Otros aspectos previstos en la ley 18 de 1991

La Comisión nacional de Medicina Deportiva y Ciencias Aplicadas al Deporte pasó a llamar Comisión Nacional Antidoping³⁰. Entre sus funciones principales podemos mencionar la divulgación de la información existente sobre el uso del dopaje y sus modalidades de control, la promoción e impulso de acciones de control, la determinación de la lista de las competiciones deportivas oficiales en las que sería obligatorio el control, la elaboración de los protocolos y reglas para la realización de los controles dentro y fuera de competición y participar en la elaboración del reglamento de sanciones.

Por otra parte, Coldeportes tenía varias tareas asignadas:

La promoción, el impulso de las medidas de prevención, control y la represión del dopaje en acción conjunta con las Federaciones Deportivas y el Sistema nacional de la Salud³¹.

También, junto con las Federaciones Deportivas, procurar los medios necesarios para la realización de los controles antidopaje, determinados por la Comisión Nacional Antidoping. En las competiciones oficiales de control obligatorio, los análisis destinados a la comprobación de prácticas prohibidas debían realizarse en los laboratorios estatales homologados por el Sistema nacional de la Salud.

Elabora las listas de las sustancias y métodos prohibidos en Colombia, utilizando, como base, los tratados que sobre el tema suscribiera Colombia, y, obrando conjuntamente con el Ministerio de Salud, informar a las seccionales de salud del país sobre el nombre y efectos de las sustancias prohibidas, así como de los métodos incompatibles con la ética deportiva.

Al respecto, cabe hacer una reflexión. El artículo segundo mencionó que las listas básicas en materia de dopaje correspondía elaborarlas a Coldeportes, basándose en los tratados suscritos por Colombia. En este punto no existe claridad si las listas en cuestión debían efectuarse tomando en consideración los convenios en los que Colombia participó o llegara a participar relacionados con el tema de los estupefacientes, o la norma dejó abierta la posibilidad de firmar acuerdos internacionales en materia de sustancias y de métodos interdictos en el deporte. Al respecto, desconocemos a participación

de Colombia en convenios de esta índole en el ámbito deportivo, anteriores a su participación en el consejo iberoamericano del Deporte, contrario a lo que ha sucedido en materia de estupefacientes, donde la participación de Colombia en diversas iniciativas ha sido bastante activa.

De otra parte, debe advertirse que las listas suscritas por el Comité Olímpico Internacional son privadas, así como lo es la naturaleza de dicho organismo y no porque el comité Olímpico colombiano o Coldeportes las acepten, los reglamentos y cualquier otra normativa pueden considerarse parte integral del ordenamiento jurídico colombiano.

Así las cosas, al desconocer la existencia de tratados suscritos con organismos de derecho internacional en materia de dopaje, nos inclinamos por considerar que, de manera tácita, Colombia integró en el ámbito de la disciplina deportiva la lista de las sustancias prohibidas en el ordenamiento jurídico que reguló el tema de los estupefacientes. Podría entenderse así en la medida en que las federaciones deportivas tenían la obligación legal de informar al Consejo Nacional de Estupefacientes si tenían conocimiento de un posible evento de uso de tales sustancias en el deporte.

Finalmente, el procedimiento de instrucción y la resolución de los expedientes en las competiciones oficiales se radicó en la competencia de los tribunales deportivos de las federaciones, en primera instancia, y ante el Tribunal Nacional del Deporte, en segunda. Cuando se tratara de competiciones locales, el funcionario de salud de mayor jerarquía sería el competente para dirimir el aspecto técnico.

El dopaje en la Ley 49 de 1993 de marzo 4, “Por la cual se establece el régimen disciplinario en el deporte”

El régimen disciplinario deportivo colombiano³² tuvo su mayor desarrollo específico con la Ley 49/93. El mismo se extiende a las reglas del juego o competición y las normas generales deportivas³³. Estableció, por primera vez, un régimen de sanciones, cerrando la puerta a posibles arbitrariedades y a los vacíos que pudieran presentarse en los reglamentos federativos.

Las infracciones siguieron la consideración propia de los reglamentos disciplinarios internacionales, distinguiendo entre el carácter grave, muy grave y leve, y la implementación de los principios básicos garantistas del respeto por los derechos de los sujetos destinatarios del régimen disciplinario deportivo (los deportistas, dirigentes, personal técnico, científico, auxiliar y de juzgamiento). Así por ejemplo se consagró *non bis in idem*³⁴, principio propio del derecho sancionador, la aplicación de efectos retroactivos favorables, la prohibición de no sancionar por infracciones tipificadas con anterioridad al momento de comisión de las mismas, la implementación del debido proceso en las normas disciplinarias y un sistema de recursos contra las sanciones impuestas.

El dopaje fue considerado infracción muy grave sujeta a agravantes y atenuantes de la responsabilidad. El literal e, introdujo el dopaje como:

“La promoción, incitación o utilización de sustancias y de métodos prohibidos en el deporte, como el doping, así como la negativa a someterse a los controles exigidos por los órganos y personas competentes o cualquier acción u omisión que impida o perturbe la correcta realización de dichos controles.”

Se establecieron como sanciones a imponer a cargo de los Tribunales Deportivos la inhabilitación, la suspensión, o la privación al deportista de la afiliación al club, liga, división o federación de la licencia federativa con carácter temporal o definitivo, en adecuada proporción a las infracciones cometidas³⁵. Lo curioso de este precepto, es en la práctica la manera como podría resultar aplicable la privación de

la licencia federativa cuando en Colombia, dicha figura no existe, como sí ocurre en España, en donde se ha inspirado el legislador para regular de diversos aspectos del derecho deportivo colombiano³⁶.

Sobre lo que queremos llamar la atención aquí es que en la realidad del deporte colombiano, especialmente bajo la vigencia de la ley 49/93, el competidor careció de un documento oficial que acreditara su pertenencia a los organismos deportivos integrados a la Federación Nacional de su respectiva disciplina deportiva.

En estas circunstancias, pensamos que el legislador insertó en la Ley una medida disciplinaria que devenía inaplicable en nuestro país o, si su intención fue implementarla, primero debió crear esta figura con una delimitación clara de sus efectos jurídicos.

Dejando a un lado la cuestión de la licencia federativa, se estableció la inhabilitación para participar en competiciones deportivas o la privación de la afiliación al respectivo club deportivo. También se implementó la modificación de los resultados en las pruebas, la amonestación pública, la suspensión que podía alcanzar los cinco años, la destitución del cargo para el dirigente, el descenso de categoría o la expulsión del torneo o evento³⁷.

Es importante señalar que los comportamientos tipificados como infracciones en la ley 49/93, además de generar efectos disciplinarios, podrían dar origen a responsabilidades de índole penal, civil o administrativa³⁸. Por ejemplo, el dopaje estaba previsto en el del Estatuto Nacional de Estupefacientes y podía constituir contravención³⁹ o delito según se incurriera en el tipo descrito por primera vez, o se tratara de un caso de reincidencia.

Esta coexistencia de normativas y de consecuencias jurídicas resulta lógica. El derecho disciplinario deportivo pertenece a la esfera del derecho administrativo, donde las sanciones administrativas tienen la finalidad de sancionar las faltas cometidas, de una parte, por sujetos que están en una situación de características especiales de sujeción frente a Estado, como es el caso de los deportistas⁴⁰, y de otra, por los sujetos vinculados a la administración por relaciones jurídicas y deberes especiales, como sería el caso de los directivos del deporte, médicos y demás profesionales adscritos a las entidades deportivas departamentales (Indeportes), funcionarios de las federaciones deportivas, y de las demás organizaciones adscritas al Instituto Colombiano del Deporte.

Ley 181 de 1995, del Deporte

La ley 181/95 señala las directrices del Estado en relación con todas las materias relacionadas con el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación física y la educación extraescolar de la niñez y la juventud. Constituye la primera Ley del Deporte en Colombia. A partir de su vigencia cambia la denominación del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, por Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes⁴¹.

En el régimen disciplinario deportivo, la Ley del deporte no aportó novedades. El tratamiento del problema del dopaje no recibió ninguna atención, pese a constituir un atentado contra la salud y la formación física y espiritual adecuadas de los deportistas, objeto de la Ley del deporte colombiana⁴². Parece que el legislador de 1995 tal vez no tuvo en mente sentar una continuidad en la regulación del dopaje, iniciada con la Ley 49 de 1993, pero, en cambio, dejó abierta la posibilidad de continuar proyectando planes de futuro en éste y en otros temas que desarrollan el artículo 52 de la Carta Política de 1991.

El deporte, en sus vertientes de alto rendimiento y competición, aparece en la Ley 181 como dos conceptos diferenciales que reciben la atención del Estado, de modo que su fomento, protección, planificación, organización, implantación, la vigilancia y el control de estas actividades, constituyen una “función del Estado” y se convierten en un fin legal⁴³.

La ética en el deporte cobró importancia como uno de los principios fundamentales, como informadora de la práctica deportiva y de las actividades de recreación y tiempo libre, así como de la competición, el pundonor y el respeto a las normas y reglamentos deportivos. La Ley del Deporte recuerda que el reglamento disciplinario coexiste con las responsabilidades legales pertinentes a que diera lugar un comportamiento que vulnere este principio fundamental.

Por último, los objetivos rectores introducidos con la Ley 181 se asocian a un derecho constitucional muy valioso que también guarda íntima relación con el tema de los estupefacientes y las normas colombianas en la materia: el derecho al deporte. Del texto legal vigente se desprende que son dos los organismos que tienen en sus manos la posibilidad de hacer viable la plena realización de las previsiones constitucionales y su aplicación en el ámbito concreto del dopaje: Coldeportes y el Comité Olímpico Colombiano.

3. LOS PROYECTOS DE LEY EN CURSO

Finalmente no podemos dejar de mencionar tres proyectos de Ley cronológicamente contemporáneos con los que modificarían diversos aspectos de la Ley del deporte colombiana y de la legislación disciplinaria deportiva, de especial interés en el ámbito del dopaje.

Proyecto de la de Nueva Ley del Deporte colombiana

El proyecto de Ley 205 de 2001⁴⁴ forma parte del desarrollo de varios artículos constitucionales destacando, fundamentalmente, los que contemplan el derecho al deporte, a la recreación, a la educación y a la salud del pueblo colombiano.

Aspectos clave

- El proyecto modificador de la Ley del deporte, le ha asignado un título a la ética en el deporte, y señala que tendrá tres protagonistas: la educación física, el deporte y la recreación, a los que se dedicará gran parte de la regulación en sus diferentes aspectos. No obstante, el deporte, en el Proyecto de Ley, solo se menciona en dos conceptos: el deporte para todos y el deporte para altos logros.
- Los organismos del sector asociado⁴⁵ con la Ley en Proyecto cambian la denominación, pasando a convertirse en organizaciones deportivas, siguiendo la expresión utilizada en el artículo 52 de la Constitución Política colombiana.
- Se hace imperativo el control médico en el deportista como desarrollo fundamental de la salud (artículo 49 de la Constitución Política colombiana), por lo que el tema es regulado ampliamente en el Título VII.

El capítulo IV introduce, como novedad, las Comisiones Asesoras, siendo una de ellas, la Comisión Nacional de Dopaje, Medicina Deportiva y Ciencias Aplicadas al Deporte. Dicha Comisión se ocuparía de temas relacionados con la toma de muestras, manejo de las mismas y demás aspectos relacionados con el control al dopaje y tendrá la obligación de crear programas de capacitación para que los deportistas no incurran en casos de utilización de sustancias y métodos prohibidos en el deporte⁴⁶. También se previó la creación de un Consejo de Expertos para la investigación científica y las ciencias aplicadas al deporte (artículo 74).

Se incluyeron dos títulos conexos a la disciplina deportiva, que estaba integrada en un solo cuerpo legal en la Ley 49 de 1993. Se resalta como novedosa la intervención del Director de Coldeportes en determinados eventos que repercuten en el régimen disciplinario de los distintos agentes deportivos.

El título V establece los objetivos a tener en cuenta para garantizar el acceso del individuo y de la comunidad a la práctica del deporte para todos. Se trata de un desarrollo directo del artículo 52 de la Constitución Política colombiana referido al deporte recreativo.

También se alude a los programas de control médico para los participantes en las actividades del deporte para todos, en procura de la integridad física de las personas. Asociamos comúnmente el dopaje y las prácticas indebidas en el deporte al deporte de competición, pero para nadie es desconocido el problemático consumo de esteroides y anabolizantes en gimnasios con la finalidad de incrementar la masa muscular. De igual manera, puede vincularse el uso de las sustancias prohibidas a diversas facetas del deporte para todos aunque en la práctica, en principio, parece difícil encontrar casos. De todas maneras es precisamente en su potencial uso y en la prevención de esta práctica dañina para la salud del individuo y del deporte donde el Estado debe intervenir realizando campañas de información y educación. Recordemos que el deporte aficionado, el deporte escolar y el universitario son la base del deporte de alto rendimiento, por lo tanto, la campaña de prevención del dopaje debe iniciarse en estos niveles, justamente donde se ubican los niveles más propensos a incurrir en estas prácticas.

- El deporte para altos logros requiere de la acción coordinada de Coldeportes y las Federaciones Deportivas Nacionales, entidades que han de realizar dos tareas señaladas en la nueva Ley y que cumplirían un activo papel en la construcción del deporte para altos logros⁴⁷:

Ahora bien, surge una inquietud. Si el deporte es categorizado, y se establece un orden de prioridades que superpone unas disciplinas deportivas sobre las demás, teniendo en consideración por ejemplo las que se disputan en los juegos olímpicos sobre las que no están incluidas en el ciclo olímpico, ¿qué incidencia tendría esta situación en los controles antidopaje? ¿Será que no es el deporte colombiano en general sino únicamente los deportes olímpicos los que verdaderamente tendrán la atención del Estado colombiano en la prevención y represión de la lucha contra el dopaje? Si hacemos una interpretación coherente con el cuerpo de la norma que no distingue los deportes cuando aborda los temas correspondientes *al deporte para altos logros, el deporte para todos, las actividades científicas y de investigación aplicadas al deporte, la ética deportiva y el control médico*, deberá ser el deporte en sus diversas manifestaciones, previstas y no previstas en la nueva ley, el gran destinatario, y no solamente el deporte de interés profesional o de carácter olímpico.

Otra cosa es la concreción de los controles y de las políticas antidopaje en la práctica. En el primer aspecto se hace necesario establecer mediante resolución los deportistas que se constituirían en sujetos destinatarios de los controles antidopaje dentro y fuera de la competencia. Esta necesidad surge por

la asunción del coste de las pruebas y de los demás implementos requeridos en el laboratorio. En relación con las políticas antidopaje, entendemos que la prevención del dopaje debe hacerse desde el sistema educativo y desde el deporte de base.

La ley 49 de 1993 del régimen disciplinario colombiano quedaría modificada con la nueva Ley del Deporte en lo concerniente a las autoridades que tienen la potestad disciplinaria, cambiando la expresión en adelante “*Tribunales Deportivos*” por “*Comisiones Disciplinarias*”, de manera que las autoridades disciplinarias de los Clubes, Ligas y Federaciones a que se refiere el artículo 80 y concordantes de la ley 49 de 1993, se denominarían en Comisiones Disciplinarias dentro del marco estructural que introduce el Proyecto de Ley. De igual manera se creará una Comisión General Disciplinaria integrada por tres abogados y un secretario también abogado, designados por el Comité Ejecutivo del Comité Olímpico Colombiano, y por Coldeportes, y una Comisión Disciplinaria de Apelación para las divisiones con deportistas profesionales.

El artículo 11 de la ley 49/93 había establecido unas infracciones muy graves a las reglas de juego o competición o las normas deportivas. El proyecto de ley del deporte introduce, además de las ya previstas, otras dos. La primera de ellas es “*cualquier acción u omisión tendente a impedir o perturbar la correcta realización de los procedimientos de represión del dopaje*” y la segunda es “*la administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la competición deportiva.*” Para quienes incurran en dichos comportamientos se prevén las siguientes sanciones:

“Artículo 95.1. Suspensión temporal, mientras la comisión disciplinaria respectiva falla

2. Prohibición de participación en competiciones deportivas en un período no inferior a seis (6) meses, descalificación del deportista y pérdida de los premios, por violación de las normas sobre dopaje, por primera vez.

3. Prohibición de participación en competiciones deportivas en un período no inferior a un (1) año, multa de un (1) salario mínimo mensual, descalificación del deportista y pérdida de los premios por violación de las normas sobre dopaje, por segunda vez.

4. Suspensión definitiva cuando incurra en violación de las normas sobre dopaje, por tercera vez.”

Para efectos de configurar la reincidencia, se considerarán las infracciones cometidas por el deportista en otros países, siempre que haya sido sancionado por la Federación Deportiva Internacional o la Federación Deportiva Nacional correspondiente y las sanciones para los directivos, personal técnico, científico o de juzgamiento previstas en el artículo 20 y su párrafo; y para los clubes profesionales en el artículo 21 de la ley 49 de 1993, serían de aplicación en los casos de dopaje en que resulten involucrados.

La nueva ley señala la obligatoriedad de incluir en los respectivos códigos disciplinarios de las federaciones deportivas nacionales, sus divisiones o comisiones, ligas y clubes, además de lo dispuesto en la ley 49 de 1993, las infracciones sobre dopaje que hemos señalado atrás.

Respecto de la sanción grave consistente en suspensión definitiva, está totalmente en concordancia con el máximo castigo impuesto en las regulaciones antidopaje del concierto deportivo y extradeportivo internacional. Resulta comprensible que si una persona no tiene la intención de aprender de su error e incurre en el mismo comportamiento por tercera vez, significa que definitivamente no tiene intención

de asumir el comportamiento correcto y respetar los principios de igualdad y juego limpio; por lo tanto debe asumir las consecuencias apartándose de la competencia deportiva de manera definitiva.

Proyecto de Ley “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 49 del 4 de marzo de 1993 y el numeral 2o del artículo 32° del Decreto Ley 1228 del 18 de julio de 1995”

Este proyecto reglamentario determina el propósito y alcance de la Comisión Nacional Antidopaje⁴⁸, introducido a su vez por el proyecto de modificación de la Ley del deporte, inmediatamente analizado.

Para el cumplimiento de sus fines, se introducen la Subcomisión de Control al dopaje y la Subcomisión de Medicina Deportiva, ambas con funciones asesoras que elaboran recomendaciones y propuestas a la Comisión Nacional de Medicina Deportiva y brindan asesoría en la elaboración de programas de prevención, evaluación y seguimiento.

En este proyecto se señaló que los miembros de la Comisión Nacional Antidopaje y Medicina Deportiva son el Subdirector Técnico del Sistema Nacional y Proyectos Especiales de Coldeportes, actuando en calidad de presidente⁴⁹, un representante del Ministro de Salud, el Presidente del Comité Olímpico Colombiano o su representante, un delegado de la Asociación Colombiana de Medicina Deportiva y un abogado con experiencia en legislación deportiva, designado por el Director de Coldeportes.

Respecto de las funciones de la Comisión Nacional de Control al Dopaje y Medicina Deportiva, únicamente está prevista en el Proyecto de Ley la facultad de poner en conocimiento de las Comisiones Disciplinarias Deportivas las conductas que constituyan faltas deportivas, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la ley 49 del 4 de marzo de 1993.

El proyecto reglamentario de la Ley 49/93 de la disciplina deportiva prevé también el seguimiento médico de los deportistas⁵⁰, los procedimientos⁵¹ y la atribución de facultades de inspección, vigilancia y control a Coldeportes, en la persona de su director⁵².

Proyecto de Ley 156/2001, “Por el cual se dictan normas de prevención y lucha contra el dopaje, se modifica la Ley 49 de 1993 y se dictan otras disposiciones”

Es un texto más extenso que el que abordamos anteriormente. Consta de dos títulos, siete capítulos y 43 artículos. La finalidad de este Proyecto de Ley es la defensa de los derechos constitucionales de la salud y de la práctica deportiva, así como la promoción del juego limpio y la ética deportiva.

Define el dopaje como “*la administración de sustancias ajenas al organismo o la aplicación de métodos prohibidos en el deporte, con el fin de aumentar artificialmente el rendimiento de los deportistas*”⁵³, de manera que incurrir en dopaje los deportistas que utilicen sustancias o grupos farmacológicos y/o métodos prohibidos en el deporte, antes, durante o después de su entrenamiento o de una competencia deportiva⁵⁴.

Como el dopaje produce *alto riesgo para la salud de los deportistas*, se pretende el cumplimiento de la finalidad del proyecto de Ley con la implementación del control obligatorio en las prácticas y competiciones⁵⁵.

A la Comisión Nacional de Dopaje y Medicina Deportiva⁵⁶ le asignó la tarea de establecer anualmente la lista unificada de sustancias dopantes y métodos prohibidos en el deporte, publicarla y difundirla en el Sistema Nacional del Deporte⁵⁷. A este efecto, el sistema colombiano se ciñe a lo previsto en el listado

oficial de sustancias y de métodos prohibidos indicado por el COI o el previsto en las reglamentaciones de las federaciones deportivas internacionales.

El Proyecto de Ley también señala quiénes serían los sujetos autorizados para solicitar los controles, el seguimiento médico a los deportistas⁵⁸ y un régimen de infracciones y sanciones⁵⁹ integrando la sanción por dopaje en animales⁶⁰, los procedimientos⁶¹, las facultades de inspección, vigilancia y control⁶², y regula aspecto concernientes a las autoridades disciplinarias deportivas, denominadas aquí “Comisiones Disciplinarias”.

CONCLUSIONES

El régimen administrativo sancionador colombiano en materia de dopaje en el deporte, como hemos visto, ha tenido a lo largo de su historia varias referencias normativas. Cabe destacar la buena voluntad y el interés del legislador por regular el dopaje, aunque se debe reconocer que han quedado aspectos pendientes y una tarea por realizar, con el objeto de que el ordenamiento que rija goce de la previsión y la congruencia suficientes para instrumentalizar de manera efectiva el papel de Colombia en la lucha contra el dopaje en el deporte.

Entre los aspectos que convendría revisar a fin de mejorar las previsiones de futuro en materia de normativa antidopaje consideramos los siguientes:

- Establecer una diferenciación entre dos documentos de naturaleza administrativa previstos, carentes de suficiente desarrollo normativo en Colombia: la licencia federativa que menciona la ley 49 de 1993 de la que no conocemos desarrollo en el ordenamiento jurídico deportivo colombiano y la figura de la licencia deportiva, incluida en los proyectos de normas deportivas colombianas.
- Considerar la unificación de los tres proyectos de ley en uno solo. De este modo se evitarían incongruencias y repeticiones de aspectos regulados con variaciones en los tres textos. Una de estas incongruencias resulta muy clara al confrontar el proyecto de reglamentación parcial de la Ley 49/93 y el proyecto de Ley 156 de 2001 por la que se dictan normas de prevención y lucha contra el dopaje en relación con la concertación de las personas que conformarían la Comisión Nacional Antidopaje. Tratándose del mismo organismo no existe correspondencia entre ambos textos normativos. Ocurre lo mismo en el empleo de los términos, pues el proyecto analizado inicialmente denomina comisiones disciplinarias lo que en el último se menciona como tribunales deportivos, en relación con los organismos a los que se les atribuye la potestad disciplinaria deportiva.

Finalmente, hay un aspecto fundamental en materia de dopaje que cobra protagonismo en la actualidad: la supuesta inconstitucionalidad de los proyectos de ley por contemplar la sanción máxima por dopaje, consistente en suspender de por vida al deportista que incurra por tercera vez en el comportamiento prohibido. Este es un obstáculo que ha incidido para que los proyectos analizados no culminen aún de manera exitosa su proceso legislativo.

El argumento esgrimido para alegar la supuesta inconstitucionalidad es la apreciación de que dicha sanción supuestamente vulnera el artículo 52 de la Constitución, analizado al comienzo de este trabajo, el artículo 28 de la Carta Política que expresa que en ningún caso puede haber penas y medidas de seguridad imprescriptibles en Colombia y el derecho constitucional al trabajo, previsto en el artículo 23 del mismo texto constitucional.

No considero ajustada a derecho la tesis de la inconstitucionalidad por lo siguiente:

El derecho a ejercitar la práctica deportiva previsto en el artículo 52 de la Carta de 1991 informa la legislación antidopaje, inscrita en el derecho disciplinario deportivo. Debe comprenderse la aplicación de la sanción de suspensión de por vida para ejercer la práctica deportiva en el estricto contexto de la competición deportiva, como una consecuencia lógica de haber vulnerado, de la manera más grave, las normas deportivas que protegen el principio de igualdad en el deporte.

Un deportista que compite lo hace porque ha ganado por méritos propios el honor de participar en un evento competitivo en representación de unos colores, de un equipo. Si infringe las normas antidopaje hasta dos veces es sancionado pero puede continuar compitiendo. Si lo hace por tercera vez, a menos que compruebe su total ausencia de responsabilidad, es lógico y justo que sea apartado del estatus de competidor con todas las consecuencias que se desprendan de esta medida. Con su comportamiento se ha colocado en posición de resultar interdicto de su derecho a participar de la competición y sus beneficios principalmente económicos, no de su derecho constitucional a practicar el deporte, que es una situación bien diferente.

Respecto del segundo artículo: si bien informa tanto el derecho penal colombiano como la potestad administrativa sancionadora del Estado, sancionar con la suspensión definitiva al deportista que ha incurrido por tercera vez en un comportamiento considerado de los más graves, resulta totalmente ajustado a derecho. Si el argumento de la inconstitucionalidad fuera de recibo, de igual manera resultarían inconstitucionales todos los reglamentos administrativos de diverso orden que contemplan la privación de la licencia para ejercer un derecho correlativo a un deber de respeto y seguimiento de unas normas, por incurrir en las infracciones de mayor gravedad previstas en dichos reglamentos. El derecho a competir se obtiene porque el deportista acredita unas condiciones técnicas, físicas y mentales que lo hacen apto para participar en un evento deportivo. Si devienen irreales porque actúa con fraude, es lógico que la Administración lo aparte en el ejercicio de su potestad sancionadora, en sede disciplinaria deportiva.

Al respecto, no solo en todos los reglamentos disciplinarios de los organismos deportivos internacionales, sino también en varias legislaciones deportivas homologas en la que se ha inspirado la normativa Colombiana, se contempla la sanción de la que se predica la supuesta inconstitucionalidad en nuestro país. Podemos citar, como ejemplo, los preceptos disciplinarios deportivos en materia de dopaje de países como España (Real Decreto 255 de 1996 de 16 de febrero por el que se establece el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje y que permite aplicar las sanciones disciplinarias suscitadas en sede federativa internacional entre las que obviamente se incluye la sanción a perpetuidad para los casos de reincidencia por tercera vez), Francia (Ley francesa de 9 de marzo de 1999 relativa a la protección a la salud de los deportistas y a la lucha contra el dopaje), Bélgica (Ley de Bélgica de 2 de abril de 1965, sobre la prohibición de la práctica del dopaje en acontecimientos deportivos) y Portugal (Decreto ley 183 de 1997 de 26 de julio).

Todas estas leyes contemplan, de manera impecable, las garantías procesales y siguen la tendencia mayoritaria del régimen deportivo sancionador en materia de dopaje, tendencia que seguramente recibirá toda la influencia del Código Mundial Antidopaje de la Agencia Mundial Antidopaje, organismo creado en el concierto internacional bajo la fórmula fundacional, para liderar la lucha contra el dopaje en el deporte. El Código signado por la casi totalidad de federaciones deportivas internacionales y un número considerable de gobiernos, establece la sanción de suspensión a perpetuidad de los escenarios competitivos para los reincidentes por segunda vez en los comportamientos tipificados como dopaje en el deporte (ver Código Mundial Antidopaje 2003, artículo 10.2).

Obsérvese que la sanción máxima acogida por una pluralidad considerable de países y de organismos deportivos no excluye al deportista culpable de dopaje de acceder a la práctica deportiva, derecho constitucional, sino de la posibilidad de participar en competiciones deportivas oficiales de índole profesional o amateur.

La sanción a perpetuidad se impone sobre la calidad de deportista competidor, reconocida por los diferentes Estados y que conlleva consecuencias de diversa índole como la pérdida de premios obtenidos por los triunfos logrados en competición, la anulación de los resultados obtenidos con fraude al juego limpio y, si se trata del ejercicio de la profesión de deportista, las consecuencias lógicas derivadas de no poder competir.

Este sería el tercer punto sobre el que se han argumentado causales de supuesta inconstitucionalidad en relación con la sanción de suspensión definitiva del deportista infractor. La Constitución Política expresa que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. El dopaje es la negación a la dignidad y una grave injusticia contra los demás competidores. Además, el Código Sustantivo del Trabajo prevé el despido cuando se incurre en comportamientos graves, y el dopaje es gravísimo. Por lo tanto, tampoco en este sentido devendría inconstitucional la aplicación de la sanción de las normas disciplinarias conexas al derecho deportivo laboral colombiano.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ SANTULLANO-PLANAS Leonor. La lucha contra el dopaje. Marco legal. En: Revista Española de Derecho Deportivo Nº1. Enero-junio de 1993. Madrid, Editorial. Aranzadi, Página 87 y siguientes.
- ASÍS ROIG, Rafael. Derechos fundamentales y deporte. En: X Jornadas UNISPORT sobre Derecho Deportivo. Málaga. Junta de Andalucía, 1993. Página 95, y siguientes.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA de 1991. Bogotá, Legis 2003.
- CARRETERO LESTÓN, José Luis. La disciplina deportiva, concepto, contenido y límites. Madrid. En: "Revista Española de Derecho Deportivo" Nº 3, 1994. Madrid, Editorial Civitas. 1994. Página 12, y siguientes.
- BERMEJO VERA, José. Constitución y Deporte. Madrid. Editorial TECNOS, S.A. 1998 300 p.
- BERMEJO VERA, José. Derecho Administrativo: Parte Especial. 4a Edición. Madrid. Editorial Civitas, Ediciones, S.L. 1999. Página 219.
- CAMPS I POVILL, A. (1996) Las federaciones deportivas. Régimen jurídico. Madrid. Editorial Civitas, 1996. Página 26.
- DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, Miguel. Represión y prevención penal del dopaje en el deporte. En: Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y sociales. Navarra. Universidad Pública de Navarra, 1994. Página 103
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo Tomo I. Madrid. Editorial Civitas, S.A. 1986 Página 37 y siguientes.
- GOYANES SÁNCHEZ, Enrique. Constitución Española Comentada. 21a Edición. Editorial Paraninfo, 1998. 300 Páginas.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto, RODRÍGUEZ BUENO, Cecilia y GUERRERO OLEA, Antonio. El dopaje en el ámbito del deporte. Editorial Aranzadi, 1999. 182 Páginas.
- RAMÍREZ BASTIDAS, Yesid. Los Estupefacientes. Huila. Segunda edición, Empresa Publicaciones del Huila, 1985. 510 páginas.
- REAL FERRER, Gabriel. Derecho público del deporte. Madrid. Universidad de Alicante-Editorial Civitas, 1989. 499 páginas.
- RODRÍGUEZ BUENO, Cecilia. Dopaje. Madrid. Interamericana Me Graw- Mili, 1992. 320 páginas.
- SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Segunda Edición, Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Normativa sobre el control del dopaje en España Madrid Ed. Consejo Superior de Deportes, MEC, 1996. 150 páginas.

NOTAS

- ¹ La muerte y el deterioro de la salud de los deportistas, ligados al dopaje, habían alertado a la comunidad deportiva internacional desde hacía tres décadas, pero únicamente a partir de los años 60 suscitó la actuación preventiva y represiva de los diversos organismos tanto deportivos como no deportivos de la Comunidad Internacional. La lucha contra el dopaje en el deporte fue liderada inicialmente por el Comité Olímpico Internacional y las federaciones deportivas internacionales, organismos de derecho privado internacional. Posteriormente, los Estados se vincularon al compromiso derivado de normas internacionales de derecho público y de la actividad constante del Consejo de Europa en este ámbito.
- ² Colombia forma parte de la Comisión de control al dopaje, liderada por Cuba e integrada por Colombia, Uruguay, Venezuela y Argentina, y de la Comisión para la armonización, desarrollo y seguimiento de la legislación deportiva iberoamericana encabezada por España y conformada por Colombia, Portugal, Puerto Rico y México.
- ³ La pista de su génesis en nuestro país realmente debe ubicarse en la legislación antiestupeficientes desde donde podrían realizarse un análisis y un seguimiento histórico que confluyen en el ordenamiento jurídico deportivo, concretamente en el ámbito disciplinario. A fin de no excedernos en el contenido de este artículo, de un tema que es bastante amplio por naturaleza, nuestra investigación tendrá como marco teórico casi exclusivo el ámbito normativo deportivo, sin perjuicio de las alusiones puntuales que haremos a la normativa antiestupeficientes relacionada directamente el objeto de este trabajo.
- ⁴ La primera aproximación a la base constitucional del deporte en Colombia se gestó en el Acto Legislativo 1/ 36, introductor del precepto que marcó pautas en el sistema educativo de nuestro país. En esa oportunidad la cultura y la formación de los individuos alcanzaron reconocimiento de fines del Estado y, como tales, cobraron importancia en la educación de los colombianos (art. 44). Para entonces, el legislador no mencionó ni el deporte ni la educación física, pero su silencio no debe interpretarse como el desconocimiento de su valor en la formación o su innegable vinculación con la cultura y el sistema educativo.
- ⁵ El artículo 52 original de la Constitución Política colombiana de 1991 expresó: "Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas".
- ⁶ Rafael de Asís Roig analiza la naturaleza del deporte como derecho fundamental desde tres perspectivas: ética, histórica y jurídica. Considera que, aunque algunos identifiquen la práctica del deporte como derecho fundamental por tratarse de uno de los medios para obtener el libre desarrollo de la personalidad, la práctica del deporte realmente es un derecho vinculado a otros derechos fundamentales, pero sin individualidad propia como tal. En la visión de este autor, otras vías constitucionales podrían apoyar una visión del deporte como derecho fundamental. Concretamente, se trataría del derecho a la integridad física el derecho a la educación, y el derecho al acceso a la cultura. Aunque las valiosas reflexiones que realiza en su artículo se fundamentan en la Constitución Española de 1978, son trasladables al caso colombiano. En: DE ASÍS ROIG, R. (1993) Derechos fundamentales y deporte. En: X Jornadas Unisport sobre derecho deportivo. Granada-Málaga. Unisport, Junta de Andalucía. Página 95, y siguientes.
- ⁷ BERMEJO VERA, José (1999): Derecho Administrativo: parte especial. 4a Edición. Madrid. Editorial Civitas, Ediciones, S.L. 1999. Página 219.
- ⁸ Artículos 27, 67 y 68 de la Constitución Política de 1991.
- ⁹ *Ibid.*, Constitución Política colombiana, artículos 41,67.
- ¹⁰ *Ibid.*, Constitución Política colombiana, artículo 69.
- ¹¹ *Ibid.*, Constitución Política colombiana, artículo 68.
- ¹² *Ibid.*, Constitución Política colombiana, artículo 25.
- ¹³ *Ibid.*, Constitución Política colombiana, artículo artículos 70 y 71.
- ¹⁴ *Ibid.*, Constitución Política colombiana, artículo 49.
- ¹⁵ *Ibid.*, Constitución Política colombiana, artículo 339.

- ¹⁶ Acuerdo № 000340 de noviembre 23 de 1983. “Por el cual se establecen inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades para ejercer cargos de dirección y administración para pertenecer como socios a clubes deportivos y equipos, o para patrocinar actividades deportivas” y acuerdo número 0342 de 1983 de noviembre 30 “Por el cual se aclara y adiciona el acuerdo № 000340 de noviembre 23 de 1983”.
- ¹⁷ Los infractores no podrían ser elegidos o designados miembros de comités ejecutivos, juntas directivas, gerentes, directores, secretarios ejecutivos o autoridades técnicas, ser socios patrocinadores de clubes, actuar como entrenadores, etc.
- ¹⁸ Decreto Legislativo 0615 de marzo 14 de 1984 por el cual se declaró turbado el orden público en los departamentos de Caquetá, Huila, Meta y Cauca; decreto Ley 1038 de mayo 1 de 1984 que complementó el anterior y generalizó el estado de excepción en toda Colombia; decreto 0670/84 de marzo 21 que otorgó a los jueces de instrucción criminal de los departamentos declarados en emergencia, competencia para conocer de las infracciones del Estatuto Nacional de Estupefacientes; decreto 1041/84 de mayo 1 por el cual se establecieron unas contravenciones; decreto 1042 de 1984 de mayo 2 que otorgó competencia a la justicia penal militar para conocer de determinados delitos del Estatuto Nacional de los Estupefacientes; decreto 1060/84 de mayo 5 que introdujo nuevas infracciones en materia de estupefacientes y modificó otras; decreto 1061/84 de mayo 5 que reguló otros comportamientos relacionados con el tráfico de estupefacientes y estipuló las sanciones correspondientes; decreto 1290 de 1984 de mayo 29 que modificó la competencia atribuida a la justicia penal militar para conocer del tráfico ilegal de drogas en razón de las cantidades decomisadas; y finalmente, el decreto 1265 de 1984 de octubre 26 que reguló el procedimiento para la destrucción de sustancias empleadas en el procesamiento de drogas.
- ¹⁹ Artículo 39, decreto 1188 de 1974.
- ²⁰ Artículo 55 del decreto 2845 de 1984.
- ²¹ Este decreto constituye el desarrollo reglamentario del Título V del decreto extraordinario 1845/84, sobre la disciplina deportiva.
- ²² Los otros comportamientos sancionables en sede disciplinaria deportiva fueron: la violación a la legislación deportiva, los actos contra la disciplina, el decoro y la ética deportiva, la violación y el incumplimiento de los deberes consagrados en los estatutos y en los reglamentos, toda conducta que menoscabe el buen nombre del país en cualquier representación deportiva, y, la falsificación o adulteración de documentos en competiciones nacionales o internacionales, la suplantación de persona y el acuerdo con los adversarios para facilitar la victoria o la derrota.
- ²³ Tribunal Deportivo de los clubes, Tribunal Deportivo de las Ligas, Tribunal Deportivo de las Federaciones y Tribunal Nacional del Deporte. Artículo 4, y siguientes, del decreto 1421/85
- ²⁴ *Ibid.*, artículo 31 decreto 515/86.
- ²⁵ Primer Estatuto Nacional Antiestupefacientes.
- ²⁶ Introducido con la Ley 30 de 1986 de 31 de enero.
- ²⁷ *Ibid.*, Ley 30 de 1986, artículo 36.
- ²⁸ Los preceptos en cuestión fueron los que regularon la penalización de la dosis de uso personal, la estimulación o propagación del uso ilícito de drogas o medicamentos que producen dependencia, el suministro o aplicación ilegal de estas sustancias por parte de profesional o practicante de la medicina, el suministro a menor de dieciséis años y las causales de agravación de la pena. Casi bien, el ordenamiento deportivo debía concatenarse con el penal. El artículo 32 del decreto 515/86, señaló la obligatoriedad para las federaciones deportivas nacionales de dar aviso a la Comisión de Estupefacientes del Ministerio de Justicia, cuando se hiciera uso de sustancias prohibidas en las competencias deportivas a efectos de establecer las sanciones penales correspondientes.
- ²⁹ La responsabilidad del Estado en la preservación de la salud del deportista de competencia se reconoce a través de un organismo público: la Comisión Nacional de Medicina Deportiva y Ciencias Aplicadas al Deporte.
- ³⁰ La Comisión Nacional de Medicina Deportiva y Ciencias Aplicadas al Deporte fue creada en el año 1984, mediante el Decreto 1845, artículo 45 y siguientes. Es un organismo adscrito a Coldeportes.

- ³¹ Artículo 3o, Ley 18 de 1991 de febrero 18.
- ³² El artículo 1 señaló: “el objeto del régimen disciplinario es preservar la ética, los principios, el decoro y la disciplina que rigen la actividad deportiva y asegurar el cumplimiento de las reglas del juego o competición y las normas deportivas generales”.
- ³³ Las infracciones a las reglas del juego o competición y normas generales deportivas estaban tipificadas en el decreto 2845 de 1984, en la ley 49 de 1993 y en las disposiciones reglamentarias de las normas y estatutarias de los clubes deportivos colombianos según el ámbito en el que se hubiera desarrollado el encuentro en donde tuvo lugar la infracción.
- ³⁴ No doble sanción por los mismos hechos.
- ³⁵ Artículo 19 a, Ley 49/93.
- ³⁶ La licencia federativa es un documento administrativo que avala la participación de los deportistas inscritos en los clubes deportivos de las distintas disciplinas deportivas en cualquier evento organizado por las federaciones deportivas oficiales, y que tiene múltiples funciones, entre otras, obtener fondos para el sostenimiento del deporte asociativo, subvencionar el seguro de los deportistas en las competencias de toda índole, y conferirle validez al grado de formación que alcanza el deportista cuando éste tiene una categoría que trasciende su participación en el deporte como simple aficionado. En relación con el dopaje, Palomar Olmeda, Alberto expresa que el vínculo que une al deportista con licencia federativa y al Estado por su alcance y configuración, es subsumible dentro del concepto clásico de las relaciones de sujeción especial y permite exigir que “todos los deportistas con licencia para participar en competiciones oficiales de ámbito estatal tengan la obligación de someterse a los controles previstos en el artículo 58.1 L 10/90 del deporte española, durante las competiciones o fuera de ellas, a requerimiento del Consejo Superior de Deportes, de las federaciones deportivas, de las ligas profesionales, o de la Comisión Nacional Antidopaje. TALOMAR OLMEDA y otros, “El dopaje en el ámbito del deporte”, Pamplona, Editorial Aranzadi 1999, p. 60.
- ³⁷ *Ibid.*, ley 49/93 artículo 19, e.
- ³⁸ *Ibid.*, ley 49/93 artículo 4.
- ³⁹ La modalidad de la contravención estaba prevista en el artículo 51 de la ley 30/86 que señalaba: “el que lleve consigo, conserve para su propio uso o consuma, cocaína, marihuana o cualquiera otra droga que produzca dependencia en cantidad considerada como de uso personal, conforme lo dispuesto en esta ley, incurrirá en las siguientes sanciones: a) por primera vez, en arresto hasta por treinta días y multa en cuantía de medio a un salario mínimo mensual, b) por la segunda vez, en arresto de un mes a un año y multa en cuantía de medio a un salario mínimo mensual, siempre que el nuevo hecho se realice dentro de los 12 meses siguientes a la comisión del primero.
- ⁴⁰ Op. Cit., Palomar Olmeda, Alberto “El dopaje en el ámbito del Deporte”, Editorial Aranzadi 1999, página 60.
- ⁴¹ El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, es el máximo organismo planificador, rector, director y coordinador del Sistema Nacional del Deporte y, director del Deporte Formativo y Comunitario (artículo 61 ley 181/95).
- ⁴² *Ibid.*, ley 181/95, artículo 1.
- ⁴³ *Ibid.*, ley 181/95, artículo 58.
- ⁴⁴ Acorde con el contenido, el Proyecto de Ley del Deporte realmente no reforma en su totalidad la ley 181/ 95, prevaleciendo la tendencia a introducir modificaciones y novedades.
- ⁴⁵ Estructurados mediante el Decreto 1228 de 1995.
- ⁴⁶ Proyecto de Ley de reforma a la Ley del deporte colombiana 205 de 2001, artículo 30.
- ⁴⁷ El artículo 68 le señala dos tareas a estos organismos: en primer lugar la ejecución de los objetivos nacionales propuestos en el Plan Nacional del Deporte y la Educación Física y en segundo, la categorización de los deportes en grupos prioritarios según el aporte para el cumplimiento de los objetivos nacionales. La categorización de los deportes se debe hacer en cada ciclo olímpico.
- ⁴⁸ En el Título I señala el objeto de la Comisión Nacional Antidopaje y Medicina Deportiva consistente en asesorar a

Coldeportes y por medio de éste, brindar a la actividad deportiva el soporte científico propio de las ciencias aplicadas a la salud, "para el logro de mejores resultados deportivos y el establecimiento de mecanismos e instrumentos para la lucha, control y prevención del consumo de sustancias prohibidas y el uso de métodos ilegales para el aumento artificial del rendimiento deportivo."

- ⁴⁹ El Presidente de la Comisión nacional de Dopaje y Medicina Deportiva, tendrá como tareas representar a la Comisión y presidir sus reuniones; vigilar el cumplimiento de sus funciones; promover, dirigir y coordinar las actividades de los grupos de trabajo, y hacer seguimiento de los resultados positivos. Artículo 4, proyecto de Ley de modificación parcial a la Ley 49 de 1993.
- ⁵⁰ *Ibíd.*, Proyecto de Ley, artículo 6.12 en concordancia con el artículo 12. Se trata de uno de los aspectos más relevantes de este proyecto. Le corresponde realizarlo el facultativo de la respectiva federación deportiva, quien debe verificar si el deportista cuenta con una preparación integral para participar en eventos internacionales.
- ⁵¹ *Ibíd.*, Proyecto de Ley, Capítulo I. Cabe destacar la previsión de que cuando las Federaciones Deportivas no incluyan en sus reglamentos disciplinarios las sanciones por dopaje conforme lo preceptúa la Ley 49/ 93, los Tribunales Deportivos aplicarán directamente el listado de sustancias dopantes y las sanciones establecidas por la Federación Internacional que corresponda o por el Comité Olímpico Nacional.
- ⁵² *Ibíd.*, Proyecto de Ley, artículo 9.
- ⁵³ Proyecto de Ley 156 de 2001, artículo 5.
- ⁵⁴ *Ibíd.*, Proyecto de Ley 156 de 2001, artículo 16.
- ⁵⁵ *Ibíd.*, Proyecto de Ley 156 de 2001, artículo 2.
- ⁵⁶ También en este Proyecto de Ley se indica quienes serían las personas que integrarían la Comisión Nacional de Dopaje y de Medicina Deportiva: el Ministro de Educación Nacional, el Ministro de Salud, el Director de Coldeportes, el Presidente del Comité Olímpico Colombiano y el presidente de la Asociación Colombiana de Medicina del Deporte, o en defecto de ellos, sus respectivos delegados. Artículo 6.
- ⁵⁷ *Ibíd.*, Proyecto de Ley 156 de 2001, artículo 7.
- ⁵⁸ *Ibíd.*, Proyecto de Ley 156 de 2001, capítulo III. Introduce básicamente tres novedades a la legislación deportiva Colombiana: 1) La responsabilidad de realizar el seguimiento médico recae sobre los clubes, las ligas y las federaciones nacionales, que deberá ser realizado conforme el calendario deportivo nacional.; 2) Regula la figura de la licencia deportiva; 3) establece requisitos que condicionan la participación de los deportistas en las competiciones deportivas.
- ⁵⁹ *Ibíd.*, Proyecto de Ley 156 de 200, capítulo IV. Modificaría el régimen de sanciones e infracciones de la Ley 49/93 en lo concerniente a la infracción por dopaje.
- ⁶⁰ *Ibíd.*, Proyecto de Ley 156 de 2001, artículo 19.
- ⁶¹ *Ibíd.*, Proyecto de Ley 156 de 2001, capítulo V.
- ⁶² *Ibíd.*, Proyecto de Ley 156 de 2001, capítulo VI.