

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA Y MODIFICA LA LEY N°19.712 Y LEY N°21.040
CON EL OBJETO DE FACILITAR INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA PÚBLICA A
CLUBES DEPORTIVOS**

I. Antecedentes y fundamentos.

1. Contexto jurídico.

El deporte ha sido reconocido internacionalmente como un derecho social de vital relevancia para el desarrollo de las personas y las comunidades que habitan. De esta manera, el deporte no solo se consagra como un derecho individual cuyo titular son todas las personas, sino que también contempla una arista social como derecho colectivo, radicado en los más diversos grupos, barrios y territorios. La transversalidad del deporte como práctica, competitiva o recreacional, no distingue edades, géneros, nacionalidades ni religiones, sino que por el contrario, se alza como un espacio común y de encuentro de todas las personas, en todo lugar y en toda época.

Pese a este vasto reconocimiento internacional¹, en nuestro ordenamiento jurídico nacional el derecho al deporte no se encuentra explícitamente consagrado como un derecho constitucional. No obstante, podemos extraer su importancia política y jurídica de la actual legislación. En primer lugar, considerando que el derecho al deporte está reconocido en tratados internacionales firmados por Chile, tales como la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer²; la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³; la Convención de Derechos del Niño⁴; y la recientemente ratificada Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores⁵; entre otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.

De igual modo, el derecho al deporte encuentra reconocimiento explícito en el ordenamiento nacional a través de la Ley N° 21.430, que en su artículo 44 reconoce explícitamente el

¹ El artículo 1° de la Carta Internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte de la UNESCO (2015) reconoce que: “*Todo ser humano tiene el derecho fundamental de acceder a la educación física, la actividad física y el deporte sin discriminación alguna.*” Con similares expresiones normativas se pronuncian otras declaraciones internacionales como la Carta Europea del Deporte (1992); la Declaración de Brighton (1994); el Consejo Europeo de Niza (2000); la Carta de Toronto para la Promoción de la Educación Física (2010) y la Declaración de Berlín (2013).

² Artículos 10 y 13 sobre la participación en igualdad de oportunidades.

³ Artículo 30 sobre el derecho a acceder al deporte.

⁴ Artículo 31, que no refiere expresamente al deporte pero sí al derecho que tienen niños, niñas y adolescentes de acceder al juego.

⁵ Artículo 22, sobre el derecho a la recreación, al esparcimiento y al deporte.

derecho al deporte de niños, niñas y adolescentes, en un sentido similar a lo que indica la Observación General N° 17 del Comité de Derechos del Niño⁶; y a través de una fórmula jurídica que si bien, no señala explícitamente el “derecho al deporte”, sí reconoce en el artículo 3° de la Ley N° 19.712 del Deporte, que las personas tienen derecho “*a organizar, aprender, practicar, presenciar y difundir actividades físicas y deportivas*”.

Por otra parte, es menester hacer referencia a la importancia política y jurídica que tiene el deporte en la actual legislación: la misma Ley N°19.712 en su artículo 2° obliga al Estado a “*crear las condiciones necesarias para el ejercicio, fomento, protección y desarrollo de las actividades físicas y deportivas*”. Luego, el mismo artículo señala que dicho deber será “*a través de la prestación de servicios de fomento deportivo y de la asignación de recursos presupuestarios, (...) que faciliten el acceso de la población, especialmente niños, adultos mayores, personas en situación de discapacidad y jóvenes en edad escolar, a un mejor desarrollo físico y espiritual.*”

En el mismo sentido, la Política Nacional de Actividad Física y Deporte con vigencia desde 2016 a 2025 y en un enfoque de derechos, reafirma el rol del Estado en la generación de las condiciones para el ejercicio y promoción de la actividad física y deportiva, sustentado en “*la convicción de que [...] son herramientas de integración y transformación social y tienen su razón de ser en la búsqueda permanente de una mejor calidad de vida de las personas*”⁷.

Por lo tanto, es innegable que la importancia social del deporte se encuentra plasmada no sólo en el derecho internacional, sino también en el ordenamiento nacional. Que si bien no recibe una consagración constitucional propiamente tal, sí cuenta con un vasto reconocimiento en los tratados internacionales recogidos en el derecho nacional según señala el artículo 5° de la Constitución Política; y también en el derecho nacional, al menos de forma directa en una ley tan relevante como lo es la Ley N° 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

Por tal razón, podemos concluir primeramente que el Estado de Chile cuenta con un mandato legal que lo obliga a garantizar el ejercicio de este derecho, amparado a su vez en el derecho internacional y que esta legislación permite el avance de las políticas públicas y

⁶ Observación General 17 (2013): El derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes.

⁷ MINDEP (2016): Política Nacional de Actividad Física y Deporte, p. 7.

el desarrollo de reformas legislativas que avancen en el reconocimiento y garantía del derecho al deporte y la actividad física.

2. Diagnóstico actual en Chile.

Pese al escaso desarrollo legislativo del derecho al deporte en el contexto nacional, la práctica deportiva y la actividad física ha ido en aumento en las últimas décadas. La importancia social del deporte ha trascendido en la población y ha acondicionado su práctica, sobre todo en las generaciones más jóvenes. Si bien, las cifras apuntan a un aumento gradual de la población activa⁸, nuestro país sigue estando bajo el promedio y recomendaciones de organismos internacionales.

Según la estadística oficial del Ministerio del Deporte, solo 1 de cada 5 personas realiza actividad física calificada como suficiente por la Organización Mundial de la Salud, cifra que presenta una significativa y preocupante brecha de género: un 45,3% de los hombres se considera una persona activa frente a un 25,8% en el caso de las mujeres⁹.

Similares resultados tienen otros estudios, tales como el informe “Miradas Globales Sobre el Ejercicio y los Deportes en Equipo”¹⁰ de la consultora internacional Ipsos, el cual exponía que en nuestro país, en 2021, las personas dedicaban en promedio sólo 3,7 horas de actividad física semanal, muy por debajo del promedio mundial de 6,1 horas. Nuevamente, en ese estudio se ratifica la brecha de género: los hombres dedicaban en promedio 4,5 horas semanales de ejercicio, un 33% más que las mujeres, con solo 3 horas¹¹.

De todas formas, la baja actividad física es una preocupación para la población. En el mismo estudio se muestra que 8 de cada 10 personas manifiestan interés por practicar más de dicha actividad.¹² Consultados los motivos por los que no realiza, en primer lugar un 46% alude a la falta de tiempo, seguido de un 21% de respuestas que se agrupan en una falta de infraestructura o instalaciones inadecuadas en el lugar donde vive: esta última razón es la que nos conduce directamente a la problemática planteada en el presente proyecto de ley.

⁸ Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deporte, resumen ejecutivo del Ministerio del Deporte (2018), p. 15.

⁹ Ídem, p. 21.

¹⁰ “Miradas Globales Sobre el Ejercicio y los Deportes en Equipo”, Ipsos, (2021), p. 3. Disponible en: <https://www.ipsos.com/es-mx/puntos-de-vista-globales-sobre-los-deportes-al-58-nivel-mundial-le-gustaria-practicar-mas> [fecha última de consulta: 14 de marzo de 2023].

¹¹ Ídem, p. 7

¹² Ídem, p. 19.

Teniendo en cuenta el motivo expuesto en los estudios, resulta necesario saber cuál es la infraestructura deportiva actual con la que cuenta nuestro país y, para tal objetivo, se ha acudido al catastro más reciente, efectuado por la Biblioteca del Congreso Nacional. Tal registro, actualizado a mayo de 2021, constata que el Instituto Nacional del Deporte (IND) tiene más de 300¹³ recintos en todo Chile, con un alcance de un millón y medio de personas: menos del 10% de la población del país.

En paralelo, existen más de 26 mil recintos deportivos públicos en todo el territorio nacional, entre los cuales predomina la multicancha en un 42% de los casos. Sin embargo, el uso y disponibilidad de estos últimos recintos está condicionada al dominio y/o administración del lugar, pudiendo ser de diversas personas, naturales o jurídicas, quienes disponen de dichos espacios. Tratándose de personas jurídicas de derecho público, creemos indispensable que se pueda garantizar un acceso expedito por parte de las organizaciones deportivas, más aún aquellas radicadas en los mismos territorios y comunidades en que se emplazan estos lugares.

Finalmente, también existe una gran cantidad de infraestructura deportiva pública que se encuentra bajo la administración de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), dada la vinculación existente entre los centros educativos y deportivos con sus barrios. Es en estos recintos donde se puede trabajar una de las aristas para fortalecer el círculo virtuoso entre los establecimientos educativos y las comunidades en que están insertas.

Según la última Encuesta Nacional de Salud 2016-2017¹⁴, cerca de un 40% de adolescentes entre 15 y 19 años se encuentran con sobrepeso; y según datos de la Defensoría de la Niñez¹⁵, posterior a la Pandemia por Covid-19, los trastornos de salud mental en niños, niñas y adolescentes han crecido considerablemente. Es imperativo que los espacios comunes más utilizados por niños, niñas y adolescentes (NNA), puedan ser también espacios de recreación y contención a través de la práctica de actividad física. En esta línea, los clubes deportivos de barrio (u otras organizaciones deportivas) cumplen una importante función social y formativa, por lo que se requiere contar con espacios para que

¹³ Biblioteca del Congreso Nacional, Asesoría Parlamentaria (2021). Catastro de Infraestructura Deportiva Pública a Nivel Nacional, p. 4.

¹⁴ Ministerio de Salud (2017). Encuesta Nacional de Salud 2016-2017, p. 36. Disponible en https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/11/ENS-2016-17_PRIMEROS-RESULTADOS.pdf [fecha última de consulta: 17 de marzo de 2023].

¹⁵ Defensoría de la Niñez (2022). Estudio de Políticas Públicas Relacionadas con la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/10/Estudio-de-Politicas-de-Salud-Mental-Defensoria-de-la-Nin%CC%83ez.p> [fecha última de consulta: 17 de marzo de 2023].

puedan desarrollar su actividad, más aún, si son sus propios establecimientos educativos, cercanos a sus familias y círculos sociales.

Por otro lado, el disponer efectivamente de los recintos deportivos públicos para el uso de las organizaciones deportivas, a través de un mandato que obligue a los administradores, permitirá también fortalecer el tejido social y la articulación de redes de apoyo en cada barrio. Estas modificaciones legislativas benefician a la armonía también del sistema jurídico en su conjunto, toda vez que contemplan, no sólo el cumplimiento del sistema internacional de los derechos humanos, o de la propia ley de garantías de la niñez, como se ha señalado, sino que también recoge lo establecido en la Ley N°21.040 que Crea el Sistema de Educación Pública, particularmente a uno de los principios que inspiran a este: la integración del Servicio Local de Educación Pública (SLEP) con el entorno y la comunidad¹⁶.

3. Necesidad de legislar

En consideración al diagnóstico expuesto, cabe sostener dos premisas que justifican la necesidad de legislar sobre el acceso a la infraestructura deportiva: por una parte, hay un interés creciente de las personas en orden a aumentar su actividad física y la realización de prácticas deportivas. Por otro lado, la actual falta de infraestructura deportiva pública y que sostenemos, debe garantizarse su acceso a las comunidades.

Particularmente, esta segunda premisa es la que se busca trabajar de acuerdo al presente proyecto de ley. Los datos actualizados fueron recogidos en el informe¹⁷ elaborado por Fundación Clubes -ONG que trabaja directamente con las organizaciones deportivas de barrio del país¹⁸-, una consulta realizada a 76 clubes, de 14 disciplinas distintas, y en 11 regiones del país: *“En materia de facilidad de acceder a los espacios públicos para la práctica deportiva, el 66,2% de los clubes encuestados lo considera difícil, el 21,6% lo cree con dificultad y solo 12,2% considera simple el uso de infraestructura pública en sus territorios.”*

En este sentido, actualmente el uso que pueden dar las comunidades a los recintos deportivos públicos queda supeditado a la voluntad de las autoridades correspondientes.

¹⁶ Artículo 5, letra i).

¹⁷ Informe Consulta Clubes e Infraestructura (2023), adjunto.

¹⁸ Fundación Clubes (www.fundacionclubes.org)

El presente proyecto de ley busca mandar a estas autoridades para que los recintos sean efectivamente de uso público, y se simplifique el acceso a los mismos por parte de las organizaciones deportivas de base, pues son estas instituciones las que permiten el efectivo ejercicio y goce del derecho al deporte para todas las personas.

Sin perjuicio de la regulación que se debe hacer sobre los mecanismos para habilitar el uso, el presente proyecto busca mandar a quienes administran recintos deportivos públicos, para que establezcan convenios o modos de trabajo colaborativos junto a las organizaciones deportivas.

Cuando se hace referencia a los recintos deportivos públicos, se está haciendo alusión a aquella infraestructura cuya propiedad es de instituciones públicas tales como Ministerios, Servicios Públicos -como el IND-, Municipalidades, y hoy también los SLEP, entre otros.

4. Solución normativa.

El presente proyecto de ley contempla dos vías de solución a la problemática planteada. Por una parte, aborda la infraestructura deportiva de propiedad y administrada por el Instituto Nacional del Deporte, ya sea directamente o mediante convenio de administración o concesión.

De esta manera, el artículo 1 interpreta una de las funciones del IND señalada en el artículo 12 letra j) de la Ley N°19.712 consistente en: *“Administrar los recintos e instalaciones que formen parte de su patrimonio, pudiendo encargar la gestión del todo o parte de ellos a las municipalidades o a personas naturales o a personas jurídicas de derecho público o privado a través de convenios o concesiones en los que deberá establecerse y asegurarse el cumplimiento de los fines de la institución y el debido resguardo de su patrimonio;”*. Respecto de dicha función, este proyecto de ley interpreta su sentido comprendiendo que contempla el aseguramiento y disponibilidad de uso de dichos recintos a organizaciones deportivas, sin distinguir entre aquellos recintos que son administrados directamente por el IND o por terceros, a través de la celebración de convenios.

Para efectos de reforzar lo anterior, se agrega un artículo 50 bis en el mismo cuerpo legal, relativo a la infraestructura deportiva, que establece una obligación para el IND de contar con mecanismos y fórmulas que garanticen el uso y disponibilidad de estos espacios a las organizaciones deportivas que así lo soliciten.

En una segunda arista, se interpreta la función establecida en el artículo 19 numeral 8) de la Ley N°21.040, para contener la obligación de facilitar el acceso de la infraestructura deportiva, a cargo del SLEP, tratándose de recintos educacionales. Lo anterior, supone la interpretación de la Ley N°21.040, respecto a sus funciones en orden a velar por la infraestructura que se encuentre habilitada para la práctica de la actividad física y el deporte, en cuyo caso, deberán ser facilitadas a las organizaciones deportivas que así lo soliciten.

En ambas situaciones, un reglamento regulará el mecanismo de acceso: cómo realizar las solicitudes, los requisitos y condiciones de procedencia, así como la eventual negativa justificada por la autoridad.

II. Idea Matriz

Mediante la técnica de interpretación auténtica, se busca precisar el sentido de ciertas normas de la Ley del Deporte y de la Ley de Educación Pública con el objeto de garantizar el uso y disponibilidad de la infraestructura deportiva a las organizaciones deportivas.¹⁹ A su turno, se incorpora al primero de los cuerpos normativos señalados precedentemente un nuevo artículo 50 bis, con el objeto de materializar aún más el objetivo propuesto.

En virtud de lo expresado precedentemente, es que venimos en presentar el siguiente:

Proyecto de Ley

Artículo primero: Declárase, interpretando el sentido auténtico del literal j) del artículo 12 de la Ley N° 19712 (Ley del Deporte) en el siguiente sentido:

Entiéndase incluida en la función descrita en dicha norma, el aseguramiento y la disponibilidad de uso de los recintos e instalaciones que formen parte de su patrimonio, así como aquellos que administren, ya sea por cuenta propia o a través de terceros mediante la

¹⁹ Sobre la interpretación legal, Larraín Ríos nos señala que “es la que emana del propio legislador, en uso de su facultad de explicar y declarar el verdadero sentido de las normas que él mismo ha dictado. Esta clase de interpretación es la única que tiene fuerza obligatoria general, según expresamente lo dispone el inciso primero del art. 3° del Código Civil. A mayor abundamiento, sostiene el mismo autor, “la particularidad de las leyes interpretativas consiste en que se entienden incorporadas a las leyes que interpretan”. Larraín (1994). “Lecciones de Derecho Civil”, Editorial Jurídica de Chile, 1° edición, Santiago, p. 50). Lo anterior significa que un proyecto que utiliza esta técnica legislativa es, en nuestra consideración plenamente admisible.

celebración de convenios, a las organizaciones deportivas sin fines de lucro que así lo requieran.

Artículo segundo: Agréguese el siguiente artículo 50 bis a la Ley N°19.712 (Ley del Deporte) del siguiente tenor:

“Art. 50bis: Los administradores de bienes inmuebles públicos que se encuentren habilitados para la práctica de la actividad física y el deporte, contarán con mecanismos y fórmulas adecuadas que permitan facilitar su uso a organizaciones deportivas sin fines de lucro que lo soliciten. Dichos mecanismos y fórmulas estarán regulados en un reglamento que se dicte al efecto, estableciéndose en él la forma en que se realizarán las solicitudes de acceso, sus requisitos y condiciones, entre otros”.

Artículo tercero: Declárase, interpretando el auténtico sentido del numeral 8 del inciso primero del artículo 19 de la Ley N° 21040 que crea el Sistema de Educación Pública en el siguiente sentido:

Entiéndase incluida en la función descrita en dicha norma, la facilitación de dicha infraestructura y equipamiento educativo, en caso de estar habilitada para la práctica de la actividad física y el deporte, a las organizaciones deportivas sin fines de lucro que así lo requieran.

Artículo transitorio: El reglamento señalado en el artículo segundo de la presente ley se dictará en un plazo de 6 meses desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.

FIRMA

H. D. ANDRÉS GIORDANO SALAZAR