

Bogotá D.C., 01 de diciembre de 2021

Honorable Representante  
**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**  
Presidente Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia del Proyecto de Ley No. 277 de 2021 *“Por el cual se establece un porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva”.*

Respetado Presidente,

De conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, nos permitimos rendir informe de ponencia a consideración de la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, del proyecto de ley No. 277 de 2021 *“Por el cual se establece un porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva”.*

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos de ley.

Cordialmente,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Coordinador Ponente



**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES**  
Representante a la Cámara por Bolívar  
Ponente



**GILBERTO BETANCOURT PEREZ**  
Representante a la Cámara por Nariño  
Ponente

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir **INFORME DE PONENCIA** para primer debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

### 1. Objeto del Proyecto de Ley.

El proyecto de ley tiene como finalidad garantizar un porcentaje mínimo de recursos con destino a programas de fomento y desarrollo del deporte en el territorio nacional. El porcentaje mínimo al cual se hace referencia surge de los recursos recaudados en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario, con el objeto de estimular la práctica deportiva, y que, entre otros, beneficie a los semilleros de formación (escuelas deportivas de las distintas disciplinas), en módulos o componentes de investigación, orientación, capacitación, promoción y acceso a la competitividad deportiva.

### 2. Generalidades y contexto.

La Corte Constitucional en Sentencia T-410 de 1999 (M.P. Dr. Valdimiro Naranjo Mesa), sostuvo que:

*“[...] El deporte, al igual que la recreación, ha sido considerado por la Corte como una actividad propia del ser humano que resulta indispensable para su evolución y desarrollo, tanto a escala personal como social. La actividad deportiva cumple entonces un papel protagónico en la adaptación del individuo al medio en que vive, a la vez que actúa como mecanismo facilitador en su proceso de crecimiento, impulsando las bases de la comunicación y las relaciones interpersonales.*

*En el nuevo orden constitucional, la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se reconoce como un derecho de todas las personas (C.P. art. 52) que, no obstante estar ubicado en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales, adquiere el carácter de fundamental por su estrecha conexidad con otros derechos que ostentan ese rango.*

*En efecto, en un marco participativo-recreativo, la inclinación por una determinada práctica deportiva a escala aficionada o profesional y la importancia que ello comporta en el proceso de formación integral del individuo, vincula el deporte con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación e incluso al trabajo cuando su práctica habitual se asume como una actividad profesional de la cual se deriva el sustento diario.*

*La importancia que tiene la actividad recreativa y deportiva en el desarrollo integral del ser humano y en la promoción social de la comunidad, la destaca en mayor medida el propio ordenamiento Superior al reconocer expresamente que dicha actividad reviste el carácter de derecho fundamental y prevalente en el caso de los niños (art. 44).*

*La práctica deportiva, entendida como derecho constitucional fundamental, constituye entonces una actividad de interés público y social, cuyo ejercicio, tanto a escala aficionada como profesional, debe desarrollarse de acuerdo con normas preestablecidas que,*

*orientadas a fomentar valores morales, cívicos y sociales, faciliten la participación ordenada en la competición y promoción del juego y, a su vez, permitan establecer las responsabilidades de quienes participan directa e indirectamente en tales eventos. Estas reglas, que son necesarias para conformar y desarrollar una relación o práctica deportiva organizada, se constituyen en fuentes de conducta obligatorias en tanto no comprometan el núcleo esencial de los derechos fundamentales consagrados y garantizados por la Constitución Política” (Subrata fuera de texto).*

Lo anterior, hace colegir entonces, que, al deporte, la educación física, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se les dio un estatus social significativo y lo convirtió en parte de los derechos sociales de la Nación. Siendo interpretado por conexidad como derecho fundamental.

El artículo 52 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 002 del 2000, consideró que:

*“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 en el ser humano.*

*El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.*

*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, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.*

Con ello, se consideró al sector en comento, como parte del gasto público social, ubicándolo como función del desarrollo integral del individuo, del mejoramiento de la calidad de vida, de la salud y como parte del sistema educativo.

En ese sentido, el deporte tomó un nuevo rumbo a través de las múltiples intervenciones que se originaron desde el aspecto legal, tales como los contemplados en la Ley 181 de 1995 (por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte)<sup>1</sup>, donde la obligatoriedad de todas las instituciones públicas y privadas de

---

<sup>1</sup> Sobre el particular, y encaminada a establecer jurisprudencia sobre la Ley 181 de 1995 que dictó las disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y creó el Sistema Nacional del Deporte, la Corte Constitucional en sentencia C – 221 de 2011, decantó el criterio para la distribución del gasto público social destinado a la promoción del deporte y lo hizo refiriéndose en primer lugar a que el artículo 52 de la C.P., que ya se ha mencionado, constituye no solo la cláusula que da origen constitucional al derecho y deber del estado de fomentar el deporte, la recreación y la cultura como elemento fundamental del desarrollo social e individual de los ciudadanos del Estado colombiano sino que también es una cláusula que establece una regla relativa a la responsabilidad institucional y a la asignación presupuestal del fomento del deporte. Argumentó la Corte, que ello se evidencia cuando dice que *“el deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social”*. Con ello, la intención del Constituyente fue otorgar una particular relevancia al gasto fiscal en materia deportiva, pues lo asignó al rubro de gasto público social, decisión que, como se explicará más adelante, otorga prerrogativas frente a otras especies de gasto público y, a su vez, impone determinadas reglas de distribución de recursos.

Por último, el artículo también determina el marco de ejercicio de las competencias del Estado frente a la actividad deportiva e indica que el mismo debe fomentar, inspeccionar, vigilar y controlar las organizaciones deportivas y recreativas; también prevé un mandato constitucional específico, esta vez derivado del carácter expansivo del principio democrático, según el cual la estructura y propiedad de esas organizaciones deberán conformarse de acuerdo a dicho principio.

Respecto al tema fiscal que es lo que importa para los efectos de la presente, la misma sentencia citada menciona que la caracterización del gasto fiscal al deporte como gasto público social conlleva, como se dijo, al menos a dos consecuencias definidas:

- a) La adscripción de un lugar central y preferente en lo que respecta a la prelación en la asignación y gasto público;
- b) La determinación de parámetros constitucionales para la distribución de tales recursos, basados en la aplicación concurrente y ponderada del principio de universalidad de los derechos sociales y el mandato de promoción de la igualdad de oportunidades.

Para la Corte, el gasto público social es comprendido como “[...] *aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendencias al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión, y dado que la educación ha sido señalada como objetivo fundamental del estado social de derecho*”. (Sentencia C-375/10).

Como lo ha descrito la jurisprudencia de la Corte, a pesar de la dificultad para otorgar una definición sobre el tópico suficientemente comprehensiva, el gasto público social es comprendido como “[...] *aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendencias al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión, y dado que la educación ha sido señalada como objetivo fundamental del estado social de derecho*” (Sentencia C-375/10 - M.P. Mauricio González Cuervo).

Entonces, en ese orden de ideas, el gasto público social es una designación presupuestal forzosa, de raigambre constitucional, que busca garantizar la financiación de los mínimos materiales mencionados. Esta naturaleza se hace evidente al analizar el contenido del artículo 350 C.P., que ordena que dentro de la ley de apropiaciones se prevea un componente denominado gasto público social, el cual:

- a) Tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional;
- b) Debe distribuirse de manera territorial y a partir del análisis sobre el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, conforme la ley. Esta misma condición es reafirmada por el artículo 366 C.P., en tanto prevé que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades esenciales del Estado. Por ende, el objetivo fundamental de la actividad estatal, en cuanto a su finalidad social, es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Con el fin de cumplir esa misión, la norma constitucional reitera que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En conclusión, es evidente la existencia de un mandato constitucional hacia el Estado, consistente en satisfacer las necesidades básicas insatisfechas antes mencionadas, para lo cual le otorga una asignación presupuestal obligatoria y preferente, denominada gasto público social.

La Corte Constitucional ha identificado dos criterios definidos para la distribución de los recursos que integran el gasto público social. El goce de los derechos sociales, según han sido definidos por este Tribunal, está fundado en el principio de universalidad y progresividad, lo que implica que deben ser garantizados en condiciones equitativas para toda la población y, además, la acción estatal debe estar dirigida a su ampliación progresiva. En tratándose del deporte, estas consideraciones son aplicables mutatis mutandis a la generalidad de los derechos sociales. En tal sentido, respecto cada uno de estos derechos, entre ellos el de la recreación y el deporte, el Estado tiene la obligación de:

- a) Garantizar su contenido mínimo esencial, al margen cualquier consideración sobre nivel de desarrollo económico o definición de una política concreta;
- b) Propender por su ampliación progresiva, lo que impide que una vez alcanzado determinado grado de goce efectivo del derecho, pueda retrocederse en el mismo de manera injustificada, concepto que la doctrina constitucional define como prohibición de regresividad.

El segundo criterio de distribución del gasto público social está basado en el cumplimiento, por parte del Estado, del mandato de promoción de la igualdad de oportunidades. Este deber significa que en la asignación y ejecución de aquellos rubros fiscales que pertenecen al gasto público social, deberá preferirse a aquellas personas o grupos que están en situación de marginalidad o debilidad manifiesta, que han sido históricamente discriminados de manera sistemática o que pertenecen a aquellas categorías que conforman “criterios sospechosos” de discriminación, según lo explicado en el fundamento jurídico de la sentencia C – 221 de 2011.

Estos argumentos, a juicio de la Sala resultan plenamente aplicables para la identificación de los criterios de distribución del gasto público social destinado al fomento del deporte. Así, en primer término, estos recursos deben garantizar el goce efectivo del derecho social a la práctica del deporte y la recreación, bajo condiciones de universalidad y progresividad. Luego, en segundo lugar, los desarrollos que realice el legislador respecto de ese derecho deben estar enfocados a satisfacer el mandato constitucional de promoción de la igualdad de oportunidades, lo que obliga a otorgar un tratamiento de asignación de recursos que prefiera a las personas o grupos en circunstancias de exclusión o debilidad manifiesta, o tradicionalmente discriminados o marginados.

carácter social, debían patrocinar, promover, ejecutar, dirigir y controlar actividades de recreación.






Pese a lo anterior, se considera que la citada normatividad, resulta en algunas ocasiones, imprecisa y ambigua, por lo que es fácil caer en confusiones de tipo conceptual. De tal manera, que ello ha coadyuvado a que algunos pocos lleguen a satisfacer intereses particulares, sobre todo respecto al deporte asociado competitivo<sup>2</sup>, lo cual ha ido en detrimento del interés público y social de conformidad con los preceptos establecidos en la Constitución Política y la ley (quienes no pertenecen a ellas, quedan marginados). Lo que en consecuencia, nos lleva a la necesidad de replantear el asunto y reajustar normativamente el ordenamiento jurídico en algunos aspectos, atendiendo las nuevas corrientes de la globalización.

Observemos qué nos traen las distintas legislaciones, efectuando un derecho comparado relacionado con la eficiencia y eficacia en el sector deporte:

DATO/ PAIS					
<b>ORGANO FOMENTADOR</b>	COLDEP ORTES	el Consejo del Presidente sobre Fitness, Deportes y Nutrición	El Consejo en su formación de Educación, Juventud, Cultura y Deporte	Ministerio del deporte	CONADE
<b>FINANCIACION</b>					
<b>DERECHO FUNDAMENTAL</b>	artículo 52 CN			artículo 217 CN	artículo 4 CN
<b>EFICIENCIA Y EFICACIA</b>	BAJA	ALTA		ALTA	MEDIA
<b>NORMATIVIDAD</b>	BASICA	BASICA		BASICA	BASICA VIGILADA

Lo anterior, por supuesto, no es óbice para que el Estado esté investido de la facultad de destinar gasto público social en materia deportiva con base en otros criterios distintos al de focalización. Empero, ello estará subordinado a que se dé cumplimiento prioritario al deber constitucional de preferencia antes explicado, fundado en la vigencia de la igualdad de oportunidades. Esto implica que resultarán contrarias a la Constitución aquellas decisiones legislativas que distribuyan los recursos que integran el gasto público social en detrimento de la financiación de las necesidades básicas insatisfechas de los grupos discriminados o marginados.

<sup>2</sup> Se ha evidenciado, que quienes pertenecen a las élites son quienes llegan a competir en justas internacionales, dependiendo de la disciplina deportiva (su rentabilidad económica), y de la construcción y mantenimiento de los escenarios deportivos (responsabilidad en su mayoría, del Estado, lo cual en este contexto, no observa una adecuada planeación administrativa que debe observarse en el ejercicio de la función pública (en ocasiones, la administración pública es cómplice de ello). Pues, a pesar de que existen recursos con destino al sector deporte, no se evidencia gestión eficiente ni eficaz de los mismos por parte de los organismos encargados (artículos 46, 47 y 48 de la Ley 181 de 1995)), pues marginan a quien no se encuentran en dichas élites.

DATO/ PAIS					
ONG		ASPEN INSTITUT 1983 (DICK CLARK)			ASPEN INSTITUT
FOMENTOS					PREMIOS © LEY DE PREMIOS, ESTIMULO S Y RECOMPE NSAS CIVILES.

Fuente Investigativa: UTL H.R. Enrique Cabrales Baquero<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Las distintas legislaciones establecen lo siguiente:

**- Brasil:**

**ARTICULO 217.** Es deber del Estado fomentar las prácticas deportivas formales y no formales, como derecho de cada uno, observando:

1. La autonomía de las entidades deportivas dirigentes y de las asociaciones, en lo referente a su organización y funcionamiento;
2. el destino de los recursos públicos a la promoción prioritaria del deporte escolar y, en casos específicos, para el deporte de alta competición;
3. el tratamiento diferenciado para el deporte profesional y no profesional;
4. la protección y el incentivo a las manifestaciones deportivas de creación nacional.
5. 1o. El Poder Judicial sólo admitirá acciones relativas a la disciplina y a las competiciones deportivas una vez agotadas las instancias de la justicia deportiva, regulada en la ley.
6. 2o. La justicia deportiva tendrá el plazo máximo de sesenta días, contados desde la instrucción del proceso, para dictar la resolución final.
7. 3o. El Poder Público incentivará el ocio, como forma de promoción social.

**- Colombia:**

**ARTICULO 52.** 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 en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

- Ley 181 de 1995
- Ley 1029 de 2006
- 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, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.
- La generalidad de países, no utiliza normatividad específica, respecto a la financiación y administración del sector deportivo público, ni de sus porcentajes de fomento e infraestructura.

**- México**

**ARTÍCULO 4:**

[...]

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Como se evidencia, Colombia posee poca eficiencia y eficacia para el sector en cuestión, pues resulta catalogada como una de las más bajas en el continente, respecto a otros países que se proyectan de manera organizada en el patrocinio mancomunado entre el sector público y privado, con la finalidad de fomentar y desarrollar el deporte en cualquier disciplina, incluso, con miras a la consecución de logros importantes en competencias a nivel internacional.

Es por ello, que resulta relevante regular aspectos necesarios que observen la conformación y desarrollo de la práctica deportiva organizada, con miras a atender los desarrollos jurisprudenciales, tales como los contenidos en la Sentencia T-410 de 1999 de la Corte Constitucional.

### 3. Antecedentes.

La presente iniciativa fue radicada por primera vez en el 2018, año en el cual se encontraba en funcionamiento el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES, entidad rectora del sector deporte en Colombia. Posteriormente, fue expedida la Ley 1967 de 2019, por la cual se transformó el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad física y el Aprovechamiento del tiempo libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte.

No obstante lo anterior, resulta pertinente exponer cual era el estado de las cosas y los argumentos expuestos para el momento en el que se radicó inicialmente la iniciativa, pues esto es lo que fundamentó y sigue fundamentando la presentación de este proyecto de Ley:

“El Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES, tiene como objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física, para promover el bienestar, la calidad de vida, así como contribuir a la salud pública, a la educación, a la cultura, a la cohesión social, a la nacional y a las relaciones internacionales, a través de la participación de los actores públicos y privados.

En ese sentido, lo primero que ha de tenerse en cuenta es, que actualmente existe un sistema de financiación para el sector deporte, que en su mayoría es atendido por el

---

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

[...]

#### LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES.

**ARTÍCULO 1.-** Esta ley tiene por objeto determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos u obras, merezcan los premios, estímulos o recompensas que la misma establece.

Estado (otras, en ocasiones, son atendidas por parte del sector privado, pero focalizado al deporte de grandes masas)<sup>4</sup>. Y cierto es que los recursos provenientes de la Nación, son determinados en gran medida por los ingresos con los que cuenta el Ministerio de Deporte, anteriormente, el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES, para la ejecución de su presupuesto.

Con ello, resulta importante traer a colación que el Ministerio de Deporte, extinto Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES, a través del Presupuesto General de la Nación, ha tenido las siguientes asignaciones en los últimos años:

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Funcionamiento</b>	24.652.91 4.916	25.257.29 5.687	28.691.66 3.300	63.544.10 0.396	56.405.72 3.673	38.382.00 0.000
<b>Inversión</b>	364.064.0 00.000	327.703.6 56.000	407.679.7 43.203	345.243.5 14.580	534.058.5 54.407	537.985.0 00.000
<b>Total Asignado</b>	388.716.9 14.916	352.960.9 51.687	436.371.4 06.503	408.787.6 14.976	590.464.2 78.080	576.367.0 00.000

Fuente: SIIF Nación

Para la conformación del presupuesto mencionado, se tienen, entre otros, los recursos recaudados en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario (modificado por la Ley 1819 de 2016). Esto es, el que estableció en un 4% el impuesto sobre las ventas del IVA al servicio de telefonía móvil. Allí se preceptuó:

*“Artículo 512-2. Base gravable y tarifa en los servicios de telefonía, datos y navegación móvil. Los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil estarán gravados con la tarifa del cuatro por ciento (4%) sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas.*

*Para la porción correspondiente a los servicios de datos, internet y navegación móvil se gravará solo el monto que exceda de uno punto cinco (1.5) UVT mensual.*

*El impuesto se causará en el momento del pago correspondiente hecho por el usuario.*

*Este impuesto de cuatro por ciento (4%) será destinado a inversión social en Deporte y Cultura y se distribuirá así:*

*1. El setenta por ciento (70%) para Deporte. Estos recursos serán presupuestados en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).*

<sup>4</sup> Pese a que tanto el sector público como el privado tienen la co-responsabilidad en el fomento y desarrollo del deporte, la recreación la actividad física y el aprovechamiento de tiempo libre, no existe claridad frente al fomento, desarrollo e incentivos para que la empresa privada participe más activamente en el patrocinio del deporte nacional de conformidad con el artículo 52 de la Constitución Política.



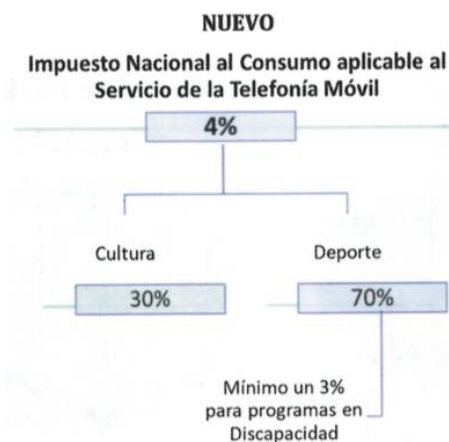
2. El treinta por ciento (30%) para Cultura. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura.

*PARÁGRAFO 1o. Los recursos girados para Cultura a las entidades territoriales, que no hayan sido ejecutados al 31 de diciembre de la vigencia siguiente a la cual fueron girados, serán reintegrados por dichas entidades territoriales a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, junto con los rendimientos financieros generados, a más tardar el 30 de junio siguiente.*

*Los recursos reintegrados al Tesoro Nacional serán destinados a la ejecución de proyectos de inversión a cargo del Ministerio de Cultura relacionados con la apropiación social del patrimonio cultural.*

*PARÁGRAFO 2o. Los rendimientos financieros originados por los recursos del impuesto nacional al consumo a la telefonía, datos, internet y navegación móvil girados a las entidades territoriales para el fomento, promoción y desarrollo de la Cultura y el Deporte, deberán consignarse semestralmente a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, en febrero y julio de cada año”.*

De conformidad con lo anterior, el gravamen –gráficamente- se distribuye de la siguiente manera:



Fuente: MinTIC

En el desarrollo del mismo, el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES, expidió entre otras, la Circular Externa No. 0001 del 15 de junio de 2018, donde estableció lineamientos de los recursos del impuesto nacional al consumo a la telefonía móvil, en materia deportiva. En la misma se consideró, entre otra, que:

“[...] **IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO A LA TELEFONÍA MÓVIL, INTERNET, NAVEGACIÓN MÓVIL Y SERVICIO DE DATOS**

*Destinación del impuesto nacional al consumo a la prestación de los servicios de telefonía móvil, internet y navegación móvil, y servicio de datos para Deporte.*

*El 70% de los recursos generados por el Impuesto Nacional al Consumo aplicable al servicio de la telefonía, datos y navegación móvil, y servicios de datos, de que trata el artículo 512-2 del Estatuto Tributario destinados para Deporte, se presupuestarán en el “Departamento Administrativo del Deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre – Coldeportes” y se destinaran a los siguientes conceptos:*

- Para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional. Estos recursos serán presupuestados en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (COLDEPORTES).*
- Para destinarlo a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, en el Distrito Capital y los Departamentos. Del total de estos recursos se deberán destinar mínimo un tres por ciento (3%) para el fomento, promoción, desarrollo del deporte y la recreación de deportistas con discapacidad.*
- Para la ejecución de proyectos de inversión a cargo del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (COLDEPORTES)”.*

Como se observa, los programas de fomento y desarrollo de actividades deportivas no cuentan con una garantía mínima en el porcentaje de su financiamiento (se diluye respecto a los demás programas y/o componentes)<sup>5</sup>, y es por ello que el presente proyecto de ley pretende regular el mismo, así:

Sobre el citado setenta por ciento (70%), constitutivo de un cien por ciento (100%) con destino al Deporte, se tiene la necesidad de establecer el porcentaje mínimo de la destinación de recursos en el desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, después de efectuarse los lineamientos para la distribución de la inversión de los recursos del IVA a la telefonía móvil por parte del Ministerio del Deporte, conforme a la normatividad vigente, toda vez que de no regularse, el desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional se encontraría diezmado frente a otros, como por ejemplo, los correspondientes a proyectos de infraestructura deportiva y recreativa. De tal manera, que el mínimo que se propone corresponde al veinte por ciento (20%) de dichos recursos.

Lo anterior, tiene sustento en lo siguiente:

Los dineros recaudados en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario en las vigencias 2017 y 2018, se observan de manera desagregada por conceptos de inversión y funcionamiento, de la siguiente manera:

---

<sup>5</sup> Todo se encuentra en una misma bolsa, y se distribuye de conformidad con las directrices que considere COLDEPORTES.

TIPO	2017		2018		NO CONSIDERADO 2018
	APR	IVA Tel. Móvil	PRG	IVA Tel. Móvil	
<b>Funcionamiento</b>	55.688	27.194 1/	38.382	-	17.306
<b>Inversión</b>	529.661	169.667 2/	513.085	161.808 3/	16.576
<b>Infraestructura +JJ Bolivarianos 2017</b>	207.999	-	309.300	-	101.301
<b>Resto Inversión</b>	321.662	-	203.785	-	117.877
<b>Total COLDEPORTES</b>	585.349	196.861	551.467	161.808	33.882

1/ Recursos transferidos a los entes territoriales equivalentes al 12.5% del 90% del IVA a la Telefonía Móvil

2/Corresponde al 75% del 90% del IVA de la Telefonía móvil

3/ Corresponde al 70% del Iva a la telefonía móvil de acuerdo a la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria)

**Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Cifras en Millones de Pesos.**

Ahora, frente a la modificación del Estatuto Tributario, las cifras son las siguientes<sup>6</sup>:

**Rentas De Destinación Específica Impuesto Al Consumo Telefonía Móvil: Cifras en Miles de Millones de Pesos (\$)**

CONCEPTO DE GASTO	BASE LEGAL	CONCEPTO DE RENTA	DISTRIBUCIÓN (%)	
			2017	2018
COLDEPORTES: Liquidación Plan Sectorial Recreación y Deporte	Ley 788 de 2002; Ley 1607 de 2012 (art. 72); y Ley 1753 de 2015 (art. 85)	75% para el plan sectorial de fomento, promoción, desarrollo del deporte, la recreación, escenarios deportivos, la atención de los juegos deportivos, la atención de los juegos deportivos nacionales y paraolimpicos nacionales, entre otros.	75,0%	169,7
COLDEPORTES Y	Ley 788 de 2002;	El 25% restante	90%	

<sup>6</sup> La manera como COLDEPORTES ha invertido los recursos en los último 10 años, se soporta en las siguientes normas: Artículo 35 de la Ley 788 de 2002; artículo 37 de la Ley 1111 de 2006 (Decreto 4934 de 2009); artículos 71 y 72 de la Ley 1607 de 2012; artículo 85 de la Ley 1753 de 2015; artículo 201 de la Ley 1819 de 2016.

MINCULTURA: Programa Desarrollo Deportivo, Deptos. Y Distrito Capital	Ley 1607 de 2012 (art. 72); y Ley 1753 de 2015 (art. 85)	debe ser girado a los Departamentos y al Distrito Capital para apoyar los programas de fomento y desarrollo deportivo, atendiendo los criterios del SGP y también, al fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana.	25,0%	54,4	
MINCULTURA	Ley 1607 de 2012; y Ley 1753 de 2015 (art. 85)	Departamentos y Distrito Capital	12,5%	27,2	
DEPORTE	Ley 1607 de 2012; y Ley 1753 de 2015 (art. 85)	Departamento y Distrito Capital	12,5%	27,2	
Red Nacional de Bibliotecas Públicas	Ley 1379 de 2010; Ley 1753 de 2015 (art. 85)	En desarrollo de lo previsto en el artículo 24 de la Ley 397 de 1997, no menos del 10% del total del incremento de IVA a que se refiere el artículo 470 del Estatuto Tributario, adicionado por la Ley 1111 de 2006, se destinarán a los efectos previstos en dicho artículo.	10,0%	27,7	
<b>REFORMA TRIBUTARIA 2016</b>					
COLDEPORTES	Ley 1819 de 2016 (Art. 201)	Por reglamentar	70,0%		161,8
MINCULTURA	Ley 1819 de 2016 (Art. 201)	Por reglamentar	30,0%		69,3
TOTAL RECURSOS DISTRIBUIDOS			100%	251,7	231,2

Fuente: SIIF-MHCP

Nota: para 2017, Coldeportes recibió el 78,75% del IVA total a la telefonía móvil; mientras, para 2018 se le asignará el 70%.

El comportamiento del presupuesto de inversión en el Ministerio del Deporte, obedece a tres grandes líneas:

- Fomento a la Recreación, la Actividad Física y el Deporte
- Formación y Preparación de Deportistas
- Fortalecimiento de la Gestión y Dirección del Sector Deporte y Recreación

Estas líneas programáticas permiten establecer los recursos de una manera más clara dejando determinar las inversiones en fomento y desarrollo deportivo, donde entre otros, se encuentran los siguientes proyectos de inversión:

- Apoyo a la universalización de la práctica regular de la actividad física y de hábitos y estilos de vida saludable en Colombia
- Apoyo al desarrollo del programa convivencia y paz en Colombia
- Apoyo y fomento para el desarrollo del deporte social comunitario en Colombia.
- Apoyo y fomento para el desarrollo de la recreación en Colombia
- Apoyo y fomento al desarrollo de la educación física extraescolar y el deporte formativo de la infancia, adolescencia y juventud en Colombia
- Apoyo al programa que orienten un desarrollo neuromotriz, formación técnica y física en la educación física extraescolar nacional.

El porcentaje de la asignación al fomento en los últimos cinco años frente al presupuesto asignado fue el siguiente<sup>7</sup>:

PROYECTOS POR LÍNEAS PROGRAMATICAS	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fomento a la Recreación, la actividad física y el deporte	26,05%	21,34%	15,83%	19,57%	15,47%	11,30%

Fuente: COLDEPORTES

Como se observa, es más que claro que el porcentaje de inversión para el fomento y desarrollo del deporte ha decrecido a lo largo de los últimos años. Por ello, la necesidad de garantizar un porcentaje mínimo de estos recursos, que como se expuso, ya se encuentran apropiados por disposición del Estatuto Tributario (art. 512-2).

En ese sentido, la finalidad del artículo 1º del proyecto de ley, es pretender fijar mínimo en un 20% los recursos que se recauden en ocasión al artículo 201 de la Ley 1819 de 2006 (modificativa del Estatuto Tributario) y con destino al deporte, en programas de fomento y desarrollo deportivo.

<sup>7</sup> Es importante se tenga en cuenta, que la asignación se realiza a través de proyectos de cofinanciación los cuales deben ser presentados solamente a través de las Federaciones Deportivas, Institutos Departamentales, Regionales o Locales, entidades del Sistema Nacional del Deporte Las pautas y lineamientos están enfocados a desarrollar la cultura física a través del deporte, la recreación, la actividad física y la educación física, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana.

Para acceder a los recursos, COLDEPORTES realiza convocatorias públicas a nivel nacional como política de cofinanciación para presentar proyectos, las fechas están relacionadas con la disponibilidad de los recursos, las necesidades de desarrollo y compromiso deportivo.

Dichos proyectos deben ser presentados según las convocatorias, las cuales son publicadas en la página web de COLDEPORTES, donde se establecen claramente las líneas de acción, requisitos y la normatividad vigente para la presentación de proyectos del Departamento Nacional de Planeación (Metodología General Ajustada).

El párrafo del mismo artículo, dispone que respecto a los mismos recursos, se garantice una partida que beneficie a las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte (Ley 181 de 1995), en los componentes de investigación, capacitación (orientación), promoción y competencia deportiva.

Y es que ello resulta necesario, toda vez que los mismos se constituyen como los principales semilleros y eslabón primario en la formación de deportistas<sup>8</sup>; por lo que es imperioso, se alleguen las herramientas necesarias para el desarrollo íntegro deportivo, como lo es, el estimular al sector<sup>9</sup> que se encarga de gestar deportistas con miras a la recreación, o más importante aún, al alto rendimiento. Por ello, resulta perentorio que las escuelas de formación deportivas no solo sean consideradas como programas educativos sino, como organismos deportivos, sujetos de derechos y obligaciones, alcanzando un status social importante en el fomento y desarrollo deportivo dentro del territorio nacional. De esta manera, las Escuelas de formación deportiva podrán acceder a los beneficios que se disponen en el citado proyecto de ley.

Aunado a ello, basta solo mencionar que las mismas disposiciones coadyuvan en el desarrollo de la política criminal dentro del Estado colombiano, en lo que respecta a crear espacios que propugnan la prevención del delito<sup>10</sup> y la desviación social de la conducta<sup>11</sup>.<sup>12</sup>

#### **4. Destinación Específica de Recursos – Excepción Constitucional.**

El artículo 1º del Proyecto de Ley tiene por finalidad establecer que un mínimo del 20% de los recursos que se recauden en ocasión al artículo 201 de la Ley 1819 de 2006 (modificativa del Estatuto Tributario) sean destinados en programas de fomento y desarrollo deportivo. De igual forma, que, respecto a los mismos recursos, se garantice una partida que beneficie a las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte (Ley 181 de 1995), en los componentes de investigación, capacitación (orientación), promoción y competencia deportiva.

---

<sup>8</sup> Hasta hoy, de conformidad con las Resoluciones 000058 del 25 de abril de 1991 y 0001909 del 05 de agosto de 1991 de COLDEPORTES (véase igualmente, Resolución No. 299 de 2009 del Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRDR de Bogotá D.C.), las escuelas de formación deportivas son consideradas programas educativos y no organismos deportivos, de tal manera que no tienen reconocimiento deportivo, ni hacen parte del Sistema Nacional del Deporte. De tal manera, que la presente ley pretende se les de el reconocimiento correspondiente, para ser beneficiarios de la capacitación, promoción y competencia deportiva.

<sup>9</sup> El estímulo consiste en entregarles las herramientas conceptuales básicas y necesarias, que se encuentren a la vanguardia de un mundo globalizado (investigación, orientación, promoción y competencia deportiva).

<sup>10</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Comisión Asesora de Política Criminal. Informe Final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Junio de 2012.

<sup>11</sup> Taylor I., Walton P., y J. Young. La Nueva Criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada. Amorrortu Editores. 1era. Ed. Buenos Aires. 1977.

<sup>12</sup> “Por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva”, Proyecto de Ley 220 Cámara, 2018.

Frente a lo anterior, es pertinente aclarar que el artículo 359 de la Constitución Política, preceptuó:

**“ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.**

**Se exceptúan:**

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”. (Subraya fuera de texto)

La Sentencia C-009 de 2002 de la Corte Constitucional (M.P. Jaime Córdoba Triviño), estableció que, en aplicación al anterior precepto se han señalado una serie de características, de las cuales importa resaltar las siguientes:

*“a. La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir sobre impuestos nacionales.*

*b. Las rentas de destinación específica proceden únicamente con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución.*

*c. La consagración de rentas de destinación específica no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario.*

*d. La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo.*

*e. La prohibición constitucional de las rentas de destinación específica tiene como finalidad consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política fiscal, de promoción del desarrollo económico y de asignación eficiente y justa de los recursos”.*

Así las cosas, se considera que lo consagrado en el artículo propuesto se circunscribe a la excepción No. 2 del artículo 359 constitucional, pues es claro en disponer la destinación de recursos a inversión social dentro del sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre. Pues, como ejemplo, los programas de fomento del deporte son concebidos como “inversión social”, en el entendido que la práctica deportiva tiene como objetivos, entre otros, la salud, la cohesión social y el esparcimiento o aprovechamiento del tiempo libre.

## 5. Impacto Fiscal.

El proyecto de ley en cuestión no tiene impacto fiscal alguno, toda vez que lo único que propende, como se dijo, es garantizar la destinación de un porcentaje mínimo de las apropiaciones causadas en virtud del Estatuto Tributario, que respalden programas consistentes en el fomento y desarrollo de actividades deportivas, entre otras.

## 6. Consideraciones finales.

Se considera oportuna la presentación nuevamente del presente proyecto de ley<sup>13</sup>, pues resulta claro que, actualmente, el estado de las cosas expuesto en el acápite de los antecedentes continua igual, es decir, no se ha establecido un porcentaje mínimo de esos recursos que se recaudan con ocasión al artículo 201 de la Ley 1819 de 2006 (modificativa del Estatuto Tributario) y con destino al deporte, dirigido a programas de fomento y desarrollo deportivo, lo cual ha impedido que exista un desarrollo real y significativo en el área de fomento a la Recreación, la actividad física y el deporte.

Adicionalmente, no solo continúa siendo imperativo el establecimiento de un porcentaje mínimo destinado a esta área, sino que, para que a futuro exista una materialización concreta de estos recursos, proponemos se garantice una partida que beneficie, específicamente, a las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte. Lo anterior, por cuanto cada vez es más evidente la importancia de apoyar esos centros de formación deportiva iniciales con herramientas eficaces, que permitan a dichas escuelas formar desde sus inicios a deportistas de todas las disciplinas a efectos de garantizar el derecho al deporte y la recreación.

---

<sup>13</sup> Previamente, se radicó el Proyecto de Ley 220 de 2018 Cámara, el cual fue archivado por vencimiento de términos conforme a la Constitución y la Ley 5ta de 1992.



## PROPOSICIÓN

Por lo anterior, nos permitimos comedidamente solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate al proyecto de Ley No. 277 de 2021 *“Por el cual se establece un porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva”*.



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Coordinador Ponente



**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES**  
Representante a la Cámara por Bolívar  
Ponente



**GILBERTO BETANCOURT PEREZ**  
Representante a la Cámara por Nariño  
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 277 DE 2021 “POR EL CUAL SE ESTABLECE UN PORCENTAJE MÍNIMO DE DESTINACIÓN DE RECURSOS AL DESARROLLO Y FOMENTO DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE GARANTIZAN BENEFICIOS A ESCUELAS DE FORMACIÓN DEPORTIVA.”

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º.** De los recursos recaudados con destino al deporte en ocasión al artículo 512-2 del Estatuto Tributario, una vez efectuados los lineamientos para la distribución de la inversión de los recursos del IVA a la telefonía móvil por parte del Ministerio del Deporte, se garantizará un porcentaje mínimo equivalente al 20% del total de dichos recursos, con destino a programas de fomento y desarrollo deportivo en el territorio nacional.

**Parágrafo 1.** De los recursos destinados a programas de fomento y desarrollo deportivo, el Ministerio del Deporte, dispondrá una partida que beneficie a las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte, en los componentes de investigación, capacitación, promoción y competencia deportiva.

**Parágrafo 2.** El Sistema Nacional del Deporte, dispondrá las políticas públicas y reglamentarias correspondientes, a efectos de registrar y/o reconocer a las escuelas de formación deportiva, como organismos deportivos que desarrollan programas educativos.

**ARTÍCULO 2º.** Las Escuelas de Formación Deportiva legalmente registradas y/o reconocidas por alguno de los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte que hace referencia el artículo anterior, deberá contar con personal acreditado que propenda por el desarrollo físico de los menores de edad y la educación en valores para vivir en comunidad.

**ARTÍCULO 3º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.



**GILBERTO BETANCOUR PÉREZ**  
Representante a la Cámara por Nariño



**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES**  
Representante a la Cámara por Bolívar