Bogotá D.C., 28 julio de 2026

Doctor

Miguel Ángel Sanchez
Secretario General
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley “Por medio de la cual se fortalece el sistema de financiación del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, se sustituye la fuente de financiación prevista en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, se modifica la Ley 181 de 1995 y se dictan otras disposiciones.”

Respetado secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley “Por medio de la cual se fortalece el sistema de financiación del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, se sustituye la fuente de financiación prevista en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, se modifica la Ley 181 de 1995 y se dictan otras disposiciones.”

Iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

Solicito al señor secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

Cordialmente,



ESTEBAN QUINTERO CARDONA

Senador de la República

PROYECTO DE LEY No. _ DE 2026 SENADO

"Por medio de la cual se fortalece el sistema de financiación del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, se sustituye la fuente de financiación prevista en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, se modifica la Ley 181 de 1995 y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional del Deporte mediante el establecimiento de un mecanismo permanente de financiación que permita asegurar el cumplimiento efectivo del artículo 52 de la Constitución Política, fortalecer la inversión pública social en deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, promover el desarrollo de la infraestructura deportiva nacional y asegurar la continuidad de los programas de formación deportiva, alto rendimiento, deporte asociado, deporte escolar, deporte universitario, deporte comunitario y deporte paralímpico.

Artículo 2. Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley atenderá los siguientes principios:

a) Universalidad.

b) Equidad territorial.

c) Sostenibilidad financiera.

d) Eficiencia del gasto público.

e) Transparencia.

f) Planeación.

g) Inversión social.

h) Progresividad.

i) Coordinación entre Nación y entidades territoriales.

j) Responsabilidad fiscal.

Artículo 3. Finalidades. La financiación prevista en la presente ley tendrá como finalidad:

1. Garantizar el acceso de todos los colombianos al deporte.

2. Fortalecer la infraestructura deportiva nacional.

3. Incrementar la cobertura del deporte escolar.

4. Fortalecer el deporte universitario.

5. Financiar el deporte paralímpico.

6. Financiar el alto rendimiento.

7. Garantizar la realización de Juegos Nacionales y Paranacionales.

8. Promover hábitos saludables mediante la actividad física.

9. Fortalecer los organismos deportivos.

10. Reducir las brechas regionales en materia deportiva.

Artículo 4. Definición de inversión deportiva social.

Para efectos de la presente ley se entiende por inversión deportiva social toda destinación de recursos públicos orientada a garantizar el cumplimiento del artículo 52 de la Constitución Política mediante programas, proyectos y obras que promuevan el acceso universal al deporte, la recreación, la actividad física, la infraestructura deportiva, el deporte asociado y el desarrollo integral de la población.

Parágrafo. En ningún caso los recursos regulados por esta ley podrán destinarse al financiamiento de gastos generales de funcionamiento distintos de aquellos indispensables para la ejecución de los proyectos de inversión.

CAPÍTULO II

DEL SISTEMA NACIONAL DE FINANCIACIÓN DEL DEPORTE

Artículo 5. Creación del Sistema Nacional de Financiación del Deporte. Créase el Sistema Nacional de Financiación del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, como el conjunto de instrumentos financieros, presupuestales y administrativos destinados a garantizar la financiación permanente de las políticas públicas previstas en el artículo 52 de la Constitución Política y en la Ley 181 de 1995.

El Sistema estará integrado por:

a) Los recursos del Presupuesto General de la Nación.

b) La renta de destinación específica creada por la presente ley.

c) Los recursos propios de las entidades territoriales destinados al deporte.

d) Los recursos de cooperación internacional.

e) Los aportes, donaciones y demás fuentes autorizadas por la ley.

f) Los demás recursos que determine el legislador.

Artículo 6. Sustitución de la fuente de financiación.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la financiación nacional del Sistema Nacional del Deporte dejará de sustentarse en el mecanismo previsto en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario y se sustituirá por la renta de destinación específica para inversión social regulada en esta ley.

La sustitución deberá garantizar, como mínimo, un nivel de financiación equivalente al promedio del recaudo destinado al deporte durante los cinco (5) años fiscales anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, actualizado conforme al crecimiento nominal de los ingresos corrientes de la Nación.

Parágrafo. En ningún caso la sustitución podrá implicar una reducción de los recursos destinados al deporte respecto del promedio histórico de financiación.

Artículo 7. Renta de destinación específica para inversión deportiva social.

Créase una renta nacional de destinación específica para inversión deportiva social, en desarrollo de los artículos 52, 359 y 366 de la Constitución Política, destinada exclusivamente a financiar programas y proyectos de inversión del Sistema Nacional del Deporte.

La destinación prevista en el presente artículo constituye una inversión social orientada a garantizar el acceso efectivo de la población al deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre.

Los recursos regulados por la presente ley no podrán destinarse a fines distintos de los expresamente autorizados en ella.

Artículo 8. Fuente de financiación.

La renta de destinación específica estará conformada por una participación del recaudo anual del impuesto sobre las ventas (IVA), cuyo monto será determinado anualmente en la Ley Anual de Presupuesto, garantizando la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional del Deporte y el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes.

El monto apropiado no podrá ser inferior al valor necesario para mantener el nivel histórico de inversión pública nacional en deporte.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público incorporará en el proyecto de Ley Anual de Presupuesto la apropiación correspondiente, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Artículo 9. Naturaleza jurídica de los recursos.

Los recursos regulados por la presente ley tendrán naturaleza de inversión social y se ejecutarán conforme a los principios de eficiencia, transparencia, planeación, concurrencia, coordinación, responsabilidad fiscal y equidad territorial.

Su ejecución deberá orientarse exclusivamente al cumplimiento de los fines constitucionales previstos en el artículo 52 de la Constitución Política.

Artículo 10. Prohibición de destinación para funcionamiento.

Los recursos provenientes de la renta regulada por la presente ley no podrán destinarse al pago de gastos permanentes de funcionamiento de las entidades públicas.

Únicamente podrán financiar los costos administrativos estrictamente indispensables para la estructuración, seguimiento, ejecución y evaluación de proyectos de inversión deportiva, siempre que dichos costos no superen el cinco por ciento (5 %) del valor anual apropiado.

CAPÍTULO III

DEL FONDO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL DEPORTE

Artículo 11. Creación del Fondo Nacional para el Desarrollo del Deporte.

Créase el Fondo Nacional para el Desarrollo del Deporte, la Recreación y la Actividad Física, como una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la entidad rectora del deporte del orden nacional o a quien haga sus veces.

El Fondo tendrá por objeto administrar los recursos previstos en la presente ley y garantizar su destinación exclusiva a programas y proyectos de inversión deportiva.

Artículo 12. Patrimonio del Fondo.

Constituirán recursos del Fondo:

a) Los recursos provenientes de la renta de destinación específica prevista en la presente ley.

b) Las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación.

c) Recursos de cooperación internacional.

d) Donaciones nacionales e internacionales.

e) Rendimientos financieros.

f) Recursos provenientes de convenios.

g) Las demás fuentes autorizadas por la ley.

Artículo 13. Destinación exclusiva.

Los recursos administrados por el Fondo únicamente podrán financiar programas de inversión relacionados con:

1. Construcción de infraestructura deportiva.

2. Mantenimiento de escenarios deportivos.

3. Dotación deportiva.

4. Escuelas de formación.

5. Deporte escolar.

6. Deporte universitario.

7. Deporte asociado.

8. Deporte comunitario.

9. Deporte paralímpico.

10. Alto rendimiento.

11. Ciencias aplicadas al deporte.

12. Medicina deportiva.

13. Formación y capacitación de entrenadores.

14. Tecnología e innovación deportiva.

15. Programas nacionales de actividad física.

16. Juegos Nacionales y Paranacionales.

17. Programas para talentos deportivos.

18. Centros de Alto Rendimiento.

Artículo 14. Prohibiciones.

Los recursos del Fondo no podrán destinarse a:

1. Gastos permanentes de funcionamiento.

2. Pago de nómina.

3. Adquisición de bienes no relacionados con proyectos de inversión.

4. Publicidad institucional.

5. Viáticos distintos a los necesarios para la ejecución de proyectos.

6. Gastos de representación.

7. Pago de sentencias judiciales.

8. Cubrir déficit fiscales de entidades públicas.

CAPÍTULO IV

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

Artículo 15. Criterios de distribución.

Los recursos del Fondo se distribuirán atendiendo los siguientes criterios:

I. Población.

II. Índice de pobreza multidimensional.

III. Cobertura deportiva.

IV. Déficit de infraestructura deportiva.

V. Número de deportistas federados.

VI. Resultados deportivos.

VII. Desempeño institucional.

VIII. Proyectos viabilizados.

IX. Equidad territorial.

X. Concurrencia con recursos propios.

Artículo 16. Distribución territorial.

Como mínimo:

* 40 % para programas nacionales estratégicos.

* 30 % para departamentos.

* 25 % para municipios y distritos.

* 5 % para innovación deportiva, investigación científica y deporte paralímpico.

El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos técnicos para la asignación de los recursos.

CAPÍTULO V

TRANSPARENCIA

Artículo 18. Observatorio Nacional de la Inversión Deportiva.

Créase el Observatorio Nacional de la Inversión Deportiva, encargado de monitorear la ejecución física y financiera de los recursos previstos en la presente ley.

El Observatorio publicará trimestralmente:

* ejecución presupuestal;

* proyectos financiados;

* contratistas;

* indicadores de cumplimiento;

* resultados obtenidos;

* mapas interactivos de inversión.

Artículo 19. Rendición de cuentas.

La entidad administradora presentará anualmente un informe al Congreso de la República, especialmente a las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes, sobre:

* ejecución financiera;

* impacto de la inversión;

* cobertura;

* resultados deportivos;

* indicadores de gestión.

CAPÍTULO VI

PLANEACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Artículo 20. Plan Nacional de Inversión Deportiva.

La entidad rectora del deporte del orden nacional elaborará cada cuatro (4) años el Plan Nacional de Inversión Deportiva, el cual contendrá los programas, proyectos, metas, indicadores y prioridades de inversión financiados con los recursos previstos en la presente ley.

El Plan deberá articularse con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes territoriales de desarrollo.

Artículo 21. Banco Nacional de Proyectos Deportivos.

Créase el Banco Nacional de Proyectos Deportivos como instrumento para la formulación, evaluación, viabilización y priorización de los proyectos que aspiren a ser financiados con los recursos regulados por la presente ley.

Solo podrán financiarse proyectos previamente inscritos y viabilizados en dicho Banco.

La reglamentación establecerá los requisitos técnicos, financieros y jurídicos para su inscripción.

Artículo 22. Sistema de seguimiento y evaluación.

La entidad rectora del deporte implementará un Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación que permita medir el impacto de la inversión pública en materia de:

a) Cobertura deportiva.

b) Infraestructura deportiva.

c) Alto rendimiento.

d) Deporte escolar.

e) Deporte universitario.

f) Deporte paralímpico.

g) Formación de entrenadores.

h) Actividad física y recreación.

Los resultados deberán publicarse anualmente y serán de acceso público.

CAPÍTULO VII

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

Artículo 23. Régimen de transición.

Durante la vigencia fiscal siguiente a la promulgación de la presente ley continuará aplicándose el mecanismo de financiación previsto en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario.

Simultáneamente, el Gobierno Nacional adoptará las medidas presupuestales, administrativas y reglamentarias necesarias para la implementación del nuevo Sistema Nacional de Financiación del Deporte.

A partir de la segunda vigencia fiscal, entrará en operación la nueva fuente de financiación prevista en esta ley.

Artículo 24. Derogatorias y modificaciones.

A partir de la entrada en operación del nuevo Sistema Nacional de Financiación del Deporte:

1. Deróguese el artículo 512-2 del Estatuto Tributario.

2. Modifíquese el artículo 75 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:

Artículo 75. Financiación del Sistema Nacional del Deporte. La financiación del Sistema Nacional del Deporte estará integrada por las fuentes previstas en la presente ley, los recursos del Presupuesto General de la Nación, las rentas de destinación específica autorizadas por la Constitución y la ley, los recursos propios de las entidades territoriales, la cooperación internacional y las demás fuentes legalmente autorizadas.

Los recursos provenientes de la renta de destinación específica regulada por la presente ley tendrán carácter de inversión social y se destinarán exclusivamente a programas y proyectos de deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, de conformidad con el artículo 52 de la Constitución Política.

En ningún caso estos recursos podrán destinarse al financiamiento de gastos permanentes de funcionamiento, salvo los costos administrativos estrictamente necesarios para la ejecución de los proyectos de inversión, en los términos que establezca la reglamentación.

Artículo 25. Vigencia.

La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, Las disposiciones relacionadas con la sustitución de la fuente de financiación entrarán en aplicación conforme al régimen de transición previsto en la presente ley, Deroga las disposiciones que le sean contrarias.



Esteban Quintero Cardona
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El deporte constituye uno de los instrumentos más eficaces para promover el desarrollo humano, la integración social, la salud pública, la formación de valores, la convivencia ciudadana y la construcción de oportunidades para millones de colombianos.

Más allá de su dimensión competitiva, el deporte representa una verdadera política pública de transformación social. Cada escenario deportivo construido, cada escuela de formación fortalecida y cada niño que accede a la práctica deportiva constituye una inversión directa en prevención de la violencia, reducción del consumo de sustancias psicoactivas, promoción de hábitos saludables y fortalecimiento del tejido social.

Consciente de esa realidad, el Constituyente derivado elevó el deporte a la categoría de gasto público social mediante el Acto Legislativo 2 de 2000, que modificó el artículo 52 de la Constitución Política. Desde entonces, el deporte dejó de ser una simple actividad de fomento para convertirse en un deber permanente del Estado colombiano.

Sin embargo, la consolidación de ese mandato constitucional exige una financiación suficiente, estable y sostenible. Ninguna política pública puede desarrollarse plenamente si carece de una fuente permanente de recursos.

Durante las últimas tres décadas Colombia ha implementado distintos modelos de financiación del deporte. Inicialmente, la Ley 181 de 1995 estableció una destinación específica de recursos provenientes del impuesto sobre las ventas (IVA), permitiendo fortalecer el entonces Sistema Nacional del Deporte.

Posteriormente, la Ley 1607 de 2012 sustituyó ese esquema mediante la creación del Impuesto Nacional al Consumo sobre el servicio de telefonía móvil, incorporado al Estatuto Tributario mediante el artículo 512-2. Más adelante, la Ley 1819 de 2016 amplió el hecho generador de dicho impuesto y modificó la distribución de sus recursos.

Aunque estas reformas respondieron a circunstancias fiscales propias de cada momento histórico, la evolución tecnológica, los cambios en el mercado de las

telecomunicaciones y las crecientes necesidades del deporte colombiano hacen necesario revisar nuevamente el modelo de financiación vigente.

La presente iniciativa legislativa parte de una premisa fundamental: el deber constitucional de financiar adecuadamente el deporte debe prevalecer sobre la permanencia de un mecanismo específico de recaudo. En consecuencia, el proyecto propone fortalecer el sistema de financiación del deporte colombiano mediante un esquema de inversión social más estable, transparente y sostenible, garantizando la continuidad de los recursos destinados al desarrollo deportivo nacional.

El propósito de esta reforma no consiste en aumentar la carga tributaria de los ciudadanos ni en crear nuevos impuestos. Tampoco pretende afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Su finalidad es reorganizar el mecanismo de financiación del deporte para hacerlo compatible con las necesidades actuales del país, con el mandato del artículo 52 de la Constitución y con los principios de eficiencia, planeación, transparencia y responsabilidad fiscal.

De esta manera, la iniciativa busca consolidar una política pública de largo plazo que permita fortalecer el deporte escolar, universitario, comunitario, de alto rendimiento y paralímpico; ampliar la cobertura de la actividad física y la recreación; reducir las brechas regionales en infraestructura deportiva; y garantizar que los recursos públicos destinados al deporte se administren bajo criterios de equidad, eficiencia y control ciudadano.

En últimas, este proyecto reconoce que la inversión en deporte no constituye un gasto accesorio, sino una herramienta estratégica para el desarrollo integral de la Nación. Invertir en deporte significa invertir en salud, educación, seguridad, inclusión, productividad y construcción de ciudadanía.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FINANCIACIÓN DEL DEPORTE EN COLOMBIA

La evolución de la financiación del deporte en Colombia refleja la progresiva consolidación del deporte como una política pública de interés nacional y, posteriormente, como un mandato constitucional de inversión social.

Antes de la expedición de la Ley 181 de 1995, el financiamiento del deporte dependía principalmente de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y de los

recursos propios de las entidades territoriales, sin que existiera un mecanismo nacional permanente que garantizara estabilidad financiera al Sistema Nacional del Deporte.

Con la expedición de la Ley 181 de 1995, el Congreso de la República dio un paso trascendental al crear un modelo de financiación sustentado en una renta de destinación específica proveniente del impuesto sobre las ventas (IVA). Dicho esquema permitió fortalecer la infraestructura deportiva, apoyar los organismos deportivos, impulsar la formación de deportistas y consolidar el Sistema Nacional del Deporte como instrumento de desarrollo social.

Este modelo permaneció vigente durante cerca de dieciocho años y constituyó la principal fuente nacional de financiación del deporte colombiano.

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo 2 de 2000, el Constituyente fortaleció aún más la importancia jurídica del deporte al modificar el artículo 52 de la Constitución Política, estableciendo expresamente que el deporte y la recreación constituyen gasto público social. Esta reforma otorgó un fundamento constitucional reforzado a la obligación estatal de promover y financiar el deporte.

No obstante, la Ley 1607 de 2012 modificó sustancialmente el esquema vigente al sustituir la destinación específica del IVA por el Impuesto Nacional al Consumo aplicable inicialmente al servicio de telefonía móvil. A partir de ese momento, el artículo 512-2 del Estatuto Tributario se convirtió en la principal fuente nacional de financiación del deporte.

Posteriormente, la Ley 1819 de 2016 amplió el ámbito de aplicación del impuesto a los servicios de datos, internet y navegación móvil y modificó la distribución del recaudo entre los sectores deporte y cultura.

Si bien el modelo vigente permitió mantener una fuente de recursos para el deporte, el paso del tiempo ha evidenciado la necesidad de evaluar su suficiencia y sostenibilidad frente a las nuevas exigencias del Sistema Nacional del Deporte y a la evolución del mercado de las telecomunicaciones.

La presente iniciativa no desconoce los avances alcanzados mediante las reformas tributarias de 2012 y 2016. Por el contrario, parte del reconocimiento de que dichas medidas respondieron a las necesidades fiscales de su momento. Sin embargo, considera que el desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 52 exige revisar nuevamente el modelo de financiación para garantizar que el deporte

colombiano cuente con recursos permanentes, suficientes y acordes con su importancia como gasto público social.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

2.1. Competencia del Congreso de la República

El Congreso de la República es el órgano constitucionalmente competente para expedir la presente iniciativa, en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política.

En particular, los numerales 11 y 12 del artículo 150 atribuyen al Congreso la competencia para establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de la administración y expedir las normas generales sobre el régimen tributario, presupuestal y fiscal del Estado.

Así mismo, corresponde al legislador desarrollar los mandatos constitucionales relacionados con la protección del deporte, la recreación y la actividad física, así como definir los instrumentos jurídicos y financieros que permitan garantizar su financiación de manera estable, eficiente y sostenible.

En consecuencia, el presente proyecto de ley se enmarca plenamente dentro de la potestad de configuración normativa del Congreso de la República, al proponer una reforma al sistema de financiación del deporte colombiano orientada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y al desarrollo del mandato contenido en el artículo 52 de la Constitución Política.

2.2. El deporte como fin esencial del Estado

El artículo 2 de la Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

El deporte constituye un instrumento idóneo para materializar dichos fines constitucionales.

La práctica deportiva favorece la integración social, fortalece la convivencia pacífica, promueve hábitos de vida saludable, previene múltiples enfermedades, reduce factores asociados a la violencia y al consumo de sustancias psicoactivas, fortalece los procesos educativos y genera oportunidades reales para millones de niños, adolescentes y jóvenes en todo el territorio nacional.

En consecuencia, la financiación pública del deporte no representa únicamente una política sectorial, sino una herramienta mediante la cual el Estado cumple varios de sus fines esenciales.

2.3. El deporte como derecho de los niños y los jóvenes

La Constitución Política otorga una protección reforzada a la niñez y a la juventud.

El artículo 44 reconoce como derechos fundamentales de los niños, entre otros, la recreación y el desarrollo integral.

Por su parte, el artículo 45 dispone que el Estado garantizará la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

El deporte constituye uno de los principales mecanismos para hacer efectivos dichos mandatos constitucionales.

Las escuelas deportivas, los programas de iniciación y formación, las competencias escolares, la actividad física y la recreación representan espacios fundamentales para el desarrollo físico, emocional y social de niños y jóvenes.

En consecuencia, garantizar una financiación permanente del deporte implica también fortalecer la protección constitucional reforzada de estos grupos poblacionales.

2.4. El deporte como componente de la salud pública

El artículo 49 de la Constitución Política reconoce la salud como un derecho y un servicio público a cargo del Estado.

Actualmente existe consenso científico respecto a que la actividad física constituye uno de los principales factores de prevención frente a enfermedades cardiovasculares, obesidad, diabetes, hipertensión arterial, trastornos osteomusculares y múltiples enfermedades no transmisibles.

En ese sentido, la inversión pública en deporte y actividad física produce efectos positivos directos sobre la salud pública y contribuye a disminuir la presión financiera sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por ello, el fortalecimiento de la financiación del deporte debe entenderse también como una política preventiva en materia sanitaria.

El artículo 52 de la Constitución Política: fundamento principal del proyecto

El eje constitucional de la presente iniciativa se encuentra en el artículo 52 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 2 de 2000, el cual dispone:

"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."

Esta disposición constitucional reviste especial importancia por cuatro razones fundamentales.

En primer lugar, reconoce expresamente el deporte como un derecho de todas las personas.

En segundo lugar, incorpora el deporte y la recreación como parte integrante del proceso educativo.

En tercer lugar, califica expresamente el deporte como gasto público social, otorgándole un tratamiento constitucional preferente dentro de las políticas públicas del Estado.

Finalmente, impone al Estado un deber permanente de fomento, promoción, inspección y vigilancia del sistema deportivo nacional.

La presente iniciativa desarrolla directamente dicho mandato constitucional, al proponer un mecanismo que garantice una financiación suficiente y sostenible para el cumplimiento de estas obligaciones.

La prioridad constitucional del gasto público social

La Constitución Política no solamente reconoce el deporte como gasto público social.

Adicionalmente, el artículo 350 Superior dispone que la ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social y que, salvo en los casos de guerra o de seguridad nacional, dicho gasto tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Así mismo, el artículo 366 establece que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población constituyen finalidades sociales del Estado y que será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

Aunque el deporte no aparece expresamente mencionado en el artículo 366, su reconocimiento como gasto público social en el artículo 52 permite afirmar que integra el conjunto de políticas públicas dirigidas al bienestar general, la formación integral de las personas y la protección de la salud.

En consecuencia, la presente iniciativa encuentra respaldo no solo en el artículo 52, sino también en la concepción constitucional del gasto público social como instrumento para alcanzar los fines esenciales del Estado.

Consideraciones sobre las destinaciones específicas y sus excepciones (artículo 359 de la Constitución Política)

Uno de los principales aspectos constitucionales que deben analizarse en relación con la presente iniciativa corresponde al régimen de las rentas nacionales de destinación específica previsto en el artículo 359 de la Constitución Política.

La importancia de este análisis radica en que el proyecto propone un nuevo esquema de financiación para el Sistema Nacional del Deporte, razón por la cual resulta

indispensable determinar su compatibilidad con el marco constitucional que regula la destinación de los ingresos de la Nación.

El artículo 359 de la Constitución Política establece:

“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.”

De la lectura de esta disposición se desprende que el Constituyente adoptó como regla general la prohibición de crear rentas nacionales de destinación específica, con el propósito de preservar la unidad del presupuesto, fortalecer la planeación financiera del Estado y garantizar que el Congreso de la República pudiera definir anualmente, a través de la Ley de Presupuesto, la asignación de los recursos públicos conforme a las necesidades nacionales y a las prioridades de la política fiscal.

Esta prohibición busca evitar la proliferación de rentas rígidas que limiten la capacidad del Estado para administrar las finanzas públicas, atender coyunturas económicas o responder a nuevas prioridades de inversión.

Sin embargo, el propio Constituyente reconoció que existen determinados sectores cuya relevancia constitucional justifica la creación de excepciones a esa regla general. Por ello, el mismo artículo 359 consagró tres eventos en los cuales resulta constitucionalmente admisible establecer rentas de destinación específica.

Para efectos de la presente iniciativa, adquiere especial importancia la segunda excepción, correspondiente a las rentas destinadas a inversión social.

Esta excepción constituye una manifestación del principio de Estado Social de Derecho, en la medida en que reconoce la posibilidad de asegurar recursos permanentes para la financiación de políticas públicas dirigidas a garantizar derechos fundamentales, promover la igualdad material y mejorar las condiciones de vida de la población.

En consecuencia, el análisis constitucional no consiste en determinar si toda destinación específica se encuentra prohibida, sino en establecer si la renta cuya creación o modificación propone el legislador se encuentra comprendida dentro de alguna de las excepciones previstas por la propia Constitución.

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la prohibición contenida en el artículo 359 no tiene carácter absoluto y que las excepciones allí previstas deben interpretarse de forma armónica con los demás mandatos constitucionales, especialmente aquellos relacionados con el Estado Social de Derecho, el gasto público social y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la jurisprudencia ha señalado que el análisis de constitucionalidad de una renta de destinación específica exige verificar, entre otros aspectos, si la finalidad perseguida responde a un objetivo constitucionalmente legítimo y si la destinación se orienta efectivamente a programas de inversión social. En particular, la Corte ha destacado que las excepciones previstas por el artículo 359 constituyen instrumentos que permiten garantizar la financiación de políticas públicas de especial relevancia constitucional, sin desconocer los principios de unidad presupuestal y sostenibilidad fiscal. En consecuencia, la interpretación del artículo 359 no puede realizarse de manera aislada, sino en concordancia con el conjunto de principios y valores que informan el orden constitucional.

En ese contexto, resulta necesario analizar si la financiación del deporte puede considerarse una modalidad de inversión social y, por tanto, si una destinación específica orientada exclusivamente al desarrollo de programas y proyectos deportivos encuentra respaldo en la excepción prevista por el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política.

La respuesta a este interrogante debe construirse a partir de una interpretación sistemática de la Constitución. En efecto, el artículo 52 Superior reconoce expresamente que el deporte y la recreación constituyen gasto público social, circunstancia que les otorga un tratamiento constitucional preferente y evidencia que el Constituyente atribuyó a estas actividades una función esencial para el desarrollo integral de las personas y para la realización de los fines sociales del Estado.

Así mismo, los artículos 2, 44, 45, 49, 67, 350 y 366 de la Constitución Política permiten concluir que el deporte constituye una herramienta transversal para la garantía de múltiples derechos constitucionales, entre ellos la salud, la educación, la protección integral de la niñez, el desarrollo de la juventud, la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida.

Desde esta perspectiva, la financiación del deporte no puede entenderse como un gasto sectorial ordinario, sino como una inversión pública de naturaleza social dirigida a hacer efectivos mandatos constitucionales expresos.

En consecuencia, el examen de compatibilidad con el artículo 359 de la Constitución debe realizarse teniendo en cuenta que la presente iniciativa no pretende crear una renta de destinación específica para favorecer el funcionamiento de una entidad administrativa determinada ni establecer privilegios presupuestales ajenos al interés general. Su finalidad consiste en asegurar la financiación de programas y proyectos de inversión deportiva que desarrollan directamente el artículo 52 de la Constitución Política y contribuyen al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Por esta razón, el estudio de la jurisprudencia constitucional adquiere especial relevancia, pues ha sido la propia Corte Constitucional la que ha definido el alcance de la excepción relativa a la inversión social y ha precisado los criterios para evaluar la constitucionalidad de este tipo de mecanismos de financiación.

Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre las rentas de destinación específica y la financiación del deporte

La Sentencia C-317 de 1998: el reconocimiento del deporte como inversión social

Uno de los precedentes constitucionales más relevantes para la presente iniciativa corresponde a la Sentencia C-317 de 1998, mediante la cual la Corte Constitucional estudió, entre otras disposiciones, la constitucionalidad del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, que destinaba recursos provenientes del impuesto sobre las ventas (IVA) a la financiación del entonces Instituto Colombiano del Deporte —Coldeportes—.

La demanda sostenía que dicha disposición vulneraba el artículo 359 de la Constitución Política por crear una renta nacional de destinación específica a favor del deporte.

Para resolver el problema jurídico, la Corte debía establecer si la financiación del deporte podía considerarse una modalidad de inversión social, única hipótesis que permitiría aplicar la excepción prevista en el numeral 2 del artículo 359 Superior.

La Corporación inició su análisis recordando que la prohibición de las rentas nacionales de destinación específica constituye la regla general dentro del sistema presupuestal colombiano y que, por tratarse de una excepción constitucional, las hipótesis previstas en el artículo 359 deben interpretarse de manera estricta. No obstante, precisó que esa interpretación no puede desconocer los principios propios

del Estado Social de Derecho ni conducir a resultados contrarios a la finalidad de la Constitución.

A partir de esta premisa, la Corte abordó la discusión sobre la diferencia entre gasto público social e inversión social.

Los demandantes sostenían que el deporte podía constituir gasto público social, pero no inversión social, razón por la cual no era posible financiarlo mediante una renta de destinación específica.

La Corte descartó esa interpretación.

Después de estudiar la finalidad constitucional del gasto social, se concluye que, tratándose del sector social, la clásica distinción presupuestal entre gastos de inversión y gastos de funcionamiento pierde relevancia constitucional, pues ambos tipos de erogaciones contribuyen a la satisfacción de derechos sociales y al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En palabras de la propia Corte, la financiación y el estímulo al deporte configuran una forma de inversión social, razón por la cual el legislador puede establecer rentas nacionales de destinación específica dirigidas a ese propósito sin desconocer la prohibición general contenida en el artículo 359 de la Constitución.

Esta afirmación constituye el principal fundamento jurisprudencial de la presente iniciativa legislativa.

En efecto, el proyecto parte precisamente de la premisa de que la financiación del deporte desarrolla un mandato constitucional expreso contenido en el artículo 52 Superior y constituye una modalidad de inversión social orientada a garantizar derechos, promover la salud pública, fortalecer los procesos educativos y ampliar las oportunidades para la población.

En consecuencia, la presente iniciativa no pretende crear una excepción distinta de las previstas por la Constitución. Por el contrario, desarrolla una excepción expresamente reconocida por el propio artículo 359 y ampliamente interpretada por la Corte Constitucional.

No obstante, la Sentencia C-317 de 1998 también dejó una enseñanza de enorme importancia para el diseño del presente proyecto.

La Corte advirtió que una cosa es reconocer que el deporte puede financiarse mediante una renta de destinación específica y otra muy distinta es admitir que esos

recursos puedan asignarse de manera genérica al presupuesto de una entidad pública para financiar cualquier tipo de actividad. En ese contexto, el debate judicial puso de presente el riesgo de que los recursos terminaran diluidos dentro del presupuesto de funcionamiento del organismo beneficiario.

Aunque la decisión finalmente declaró exequible la disposición demandada, el análisis evidencia que la constitucionalidad de este tipo de mecanismos depende de que los recursos mantengan una destinación material y efectiva hacia programas de inversión social y no se conviertan en una fuente ordinaria para sufragar gastos administrativos o de funcionamiento desvinculados de los fines constitucionales perseguidos.

Precisamente por esa razón, el presente proyecto incorpora reglas expresas que limitan la utilización de los recursos exclusivamente a programas y proyectos de inversión deportiva, prohíbe su destinación para gastos permanentes de funcionamiento —salvo costos administrativos estrictamente necesarios para ejecutar los proyectos— y establece mecanismos de planeación, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas que garantizan la trazabilidad de la inversión pública.

De esta manera, la iniciativa no solo recoge el precedente fijado por la Corte Constitucional, sino que fortalece las salvaguardas institucionales dirigidas a asegurar que la renta de destinación específica conserve, en todo momento, su naturaleza de inversión social y cumpla efectivamente el mandato previsto en los artículos 52 y 359 de la Constitución Política.

IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que todo proyecto de ley que ordene gasto público o conceda beneficios tributarios deberá hacer explícito su impacto fiscal y demostrar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para tal efecto, la exposición de motivos y las ponencias deberán incorporar el análisis de los costos fiscales de la iniciativa, la fuente de financiación correspondiente y los elementos que permitan evaluar su sostenibilidad financiera. Así mismo, durante el

trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá emitir concepto sobre la consistencia de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En cumplimiento de dicho mandato legal, el presente proyecto incorpora el siguiente análisis de impacto fiscal.

Naturaleza fiscal de la iniciativa

La presente iniciativa no crea un nuevo tributo, no incrementa las tarifas de los impuestos existentes, no amplía la base gravable de ningún impuesto nacional ni establece beneficios tributarios que impliquen una disminución de los ingresos corrientes de la Nación.

El proyecto propone una reforma al sistema de financiación del deporte mediante la sustitución del mecanismo actualmente previsto en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario por un nuevo esquema de financiación permanente, diseñado conforme a los principios constitucionales de inversión social, sostenibilidad fiscal y eficiencia del gasto público.

En consecuencia, la iniciativa no persigue aumentar la carga tributaria de los contribuyentes, sino reorganizar la fuente de financiación destinada al Sistema Nacional del Deporte.

Impacto presupuestal

Desde el punto de vista presupuestal, la implementación de la presente ley implicará la obligación de incorporar anualmente las apropiaciones necesarias para garantizar la financiación del Sistema Nacional del Deporte conforme a las reglas previstas en la misma.

No obstante, dicha obligación no constituye, por sí sola, un incremento automático del gasto público nacional, en la medida en que la reforma sustituye una fuente de financiación existente por un nuevo mecanismo que busca garantizar mayor estabilidad, suficiencia y sostenibilidad financiera.

La implementación del nuevo esquema deberá realizarse de manera gradual, conforme al régimen de transición previsto en el articulado, permitiendo su armonización con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y la Ley Anual de Presupuesto.

Compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo

La presente iniciativa deberá ejecutarse respetando los principios de sostenibilidad fiscal, responsabilidad fiscal y planeación presupuestal.

En consecuencia, las apropiaciones derivadas de la presente ley deberán incorporarse dentro de los límites establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales definidas en cada vigencia fiscal.

Durante el trámite legislativo corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitir el concepto previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 respecto de la compatibilidad de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin perjuicio de las competencias constitucionales del Congreso de la República para deliberar y aprobar el proyecto de ley.

Fuente de financiación

La fuente de financiación del presente proyecto corresponde al mecanismo de financiación definido en el articulado, el cual sustituye el esquema actualmente previsto en el artículo 512-2 del Estatuto Tributario.

La implementación del nuevo sistema deberá realizarse de manera compatible con la programación presupuestal nacional y con las disponibilidades fiscales de cada vigencia, garantizando en todo caso la continuidad de la financiación del deporte como gasto público social.

CONFLICTOS DE INTERÉS

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés. Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.



Esteban Quintero Cardona
Senador de la República