

CITese: 20140100118159EE

Medellín, 29 de Julio de 2014

H. Concejal
RAMON EMILIO ACEVEDO CARDONA
Concejal Ponente Coordinador
Concejo de Medellín
Medellín

Asunto: Concepto Jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo No. 249 de 2014.

Respetado Concejal Acevedo Cardona:

En atención a su comunicación de la referencia, donde solicita concepto jurídico con respecto al Proyecto de Acuerdo No. 249 del 2014 “Por medio del cual se deroga el Acuerdo 040 de 1990 y se dictan otras disposiciones”, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

1. Constitucionalidad

La Constitución Política de Colombia consagra el Derecho a la práctica del Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre erigiéndolo como gasto público social y consagra el derecho a la libre asociación, artículos a través de los cuales se conforma el Sistema Nacional del Deporte:

ARTICULO 38. *Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.*

(...)

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.

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.

ARTICULO 313. *Corresponde a los concejos:*

(...)

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

(...)

10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

2. Jurisprudencia

La Sentencia SC 449 de 2003 se refirió al alcance del Derecho a la práctica del Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del Tiempo Libre en la Constitución:

Sentencia SC 449 de 2003

“Esta Corporación ha puesto de presente en reiteradas ocasiones que la Constitución Política formula de manera explícita una concepción sobre las actividades deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre, en armonía con la concepción del Estado Social de Derecho que ella misma postula.

En efecto, en el texto del artículo 52, tal como fue aprobado por la Asamblea Constitucional se reconoció el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre y el deber del Estado de

fomentar estas actividades y de inspeccionar las organizaciones deportivas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

El Acto Legislativo número 02 de 2000 complementó y aclaró dicho texto superior y resaltó la función que dentro de la sociedad está llamado a cumplir el ejercicio del deporte en cualquiera de sus manifestaciones -recreativas, competitivas y autóctonas-, a saber, la formación integral de las personas, así como la preservación y desarrollo de una mejor salud en el ser humano.

Dicho artículo 52, actualmente dispone en efecto lo siguiente:

“Artículo 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.

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 democrática.”

(...)

Dijo la Corte:

“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.

(...)

De lo anterior cabe concluir que el fomento de la recreación y la práctica del deporte es uno de los deberes que corresponden al Estado dentro del marco del

Estado social de derecho, en virtud de la función que dichas actividades cumplen en la formación integral de las personas, la preservación y el desarrollo de una mejor salud en el ser humano y que tal obligación se ve acentuada tratándose de los niños, respecto de quienes la Constitución ha previsto una protección especial en el artículo 44 donde se reconoció explícitamente la recreación como uno de sus derechos fundamentales.

Así mismo que el derecho a la recreación y dentro de él la práctica del deporte debe desarrollarse de acuerdo con normas preestablecidas que, orientadas a fomentar valores morales, cívicos y sociales, faciliten la participación ordenada en las diferentes actividades recreativas y de competición y, a su vez, permitan establecer las responsabilidades de quienes participan en tales eventos. En la medida en que las actividades deportivas y recreativas comportan usualmente derechos y deberes comunitarios que implica la observancia de normas mínimas de conducta corresponde al Estado asegurar que su práctica se lleve a cabo de conformidad con los principios legales, de manera que con ella se alcancen los objetivos educativos y socializadores a que se ha hecho referencia.”

3. Normas Legales

La ley 181 de 1995 fomenta la asociación deportiva la cual se regula por el decreto 2845 de 1984 el cual determina que los organismos deportivos serán los clubes, las ligas deportivas departamentales y las federaciones deportivas nacionales:

Ley 181 de 1995

ARTÍCULO 3o. *Para garantizar el acceso del individuo y de la comunidad al conocimiento y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, el Estado tendrá en cuenta los siguientes objetivos rectores:*

(...)

2o. Fomentar, proteger, apoyar y regular la asociación deportiva en todas sus manifestaciones como marco idóneo para las prácticas deportivas y de recreación.

(...)

6. Promover y planificar el deporte competitivo y de alto rendimiento, en coordinación con las federaciones deportivas y otras autoridades competentes,

velando porque se desarrolle de acuerdo con los principios del movimiento olímpico.

(...)

ARTÍCULO 15. *El deporte en general, es la específica conducta humana caracterizada por una actitud lúdica y de afán competitivo de comprobación o desafío, expresada mediante el ejercicio corporal y mental, dentro de disciplinas y normas preestablecidas orientadas a generar valores morales, cívicos y sociales.*

ARTÍCULO 16. *Entre otras, las formas como se desarrolla el deporte son las siguientes:*

(...)

Deporte asociado. Es el desarrollo por un conjunto de entidades de carácter privado organizadas jerárquicamente con el fin de desarrollar actividades y programas de deporte competitivo de orden municipal, departamental, nacional e internacional que tengan como objeto el alto rendimiento de los deportistas afiliados a ellas.

(...)

ARTÍCULO 28. *La estructura y régimen legal del deporte asociado, es la determinada por el Decreto-ley 2845 de 1984, el Decreto-ley 3158 de 1984, sus normas reglamentarias y demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen. Las entidades del deporte asociado hacen parte del Sistema Nacional del Deporte y son titulares de los derechos de explotación comercial de transmisión o publicidad en los eventos del Deporte Competitivo organizado por ellas, así como de la comercialización de los escenarios, conforme a lo establecido por la Ley 16 de 1991.*

(...)

ARTICULO 44. *Coldeportes en coordinación con los entes deportivos departamentales y municipales, en su caso adoptará las medidas necesarias para facilitar la preparación técnica, la incorporación al sistema educativo y la plena integración social y profesional de los deportistas de alto rendimiento durante su carrera deportiva y al final de la misma.*

Decreto 2845 de 1984

ARTÍCULO 10.- *Los clubes deportivos son organismos de derecho privado que cumplen funciones de interés público y social, constituidos por un número plural de socios para fomentar la práctica de uno o más deportes, con deportistas, aficionados o profesionales o con ambos y para desarrollar actividades sociales y cívicas. Podrán cumplir sus objetivos con el reconocimiento que les otorguen las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes de su jurisdicción.*

Los Clubes con deportistas profesionales deberán tener además, personería jurídica.

(...)

ARTÍCULO 11.- *Las ligas deportivas son organismos de derecho privado que cumplen funciones de interés público y social, constituidas para organizar administrativa y técnicamente en ámbito territorial, por delegación de la correspondiente federación deportiva, si la hubiere, su deporte. Tendrán derecho a obtener personería jurídica cuando cumplan los requisitos señalados por el presente decreto y por sus normas reglamentarias.*

Ley 1551 de 2012

La puesta en marcha de la Ley 136 de 1994 desarrolló pautas para la organización y el funcionamiento de los municipios en una época donde la descentralización era un proceso incipiente que necesitaba regulación. Sin embargo, tras 20 años de implementación, se hizo pertinente adaptar dicha ley a las nuevas necesidades del orden local. La presentación del proyecto que finalmente se convirtió en la Ley 1551 de 2012 buscaba plantear cambios en este sentido: modernizar el régimen municipal, actualizar la normatividad relacionada y organizar el funcionamiento de estas entidades territoriales.

ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. *La presente ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones.*

(...)

2. Ejercer las competencias que les correspondan conforme con la Constitución y a la ley.

Artículo 38. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:
(...)

4. Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El fomento de la cultura será prioridad de los municipios y los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social de conformidad con el artículo 1, numeral 8 de la Ley 397 de 1997.

(...)

22. Las demás que señalen la Constitución y la ley.

Del Impacto Fiscal del Proyecto de Acuerdo

De acuerdo con lo dispuesto en el Proyecto sometido a análisis, se desprende que para la materialización del contenido, se puede hacer necesaria la erogación de recursos municipales, en consecuencia previa su imposición por parte del Concejo debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 7° de la ley 819 de 2003, según el cual todo proyecto que ordene un gasto u otorgue un beneficio tributario se le debe analizar el impacto fiscal que produce el mismo en las finanzas municipales tanto en su exposición de motivos como en los debates respectivos.

Dice la Ley 819 de 2003:

“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”

Ley Orgánica de Presupuesto, modificada por la Ley 819 de 2003, cuyo artículo 7° exige que en los proyectos sobre gasto público se establezca claramente el costo fiscal y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. La norma en mención es del siguiente tenor literal:

Artículo 7° Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser*

compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos de y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Cerdito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado por el Ministerio de Hacienda y Cerdito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaria de Hacienda o quién haga sus veces.

4. Análisis

El artículo 52 de la Constitución Política reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El deporte se revela como un estimulante que hacer que como tal es objeto de reconocimiento constitucional como referente de un derecho de naturaleza social y cultural. 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.

5. Conclusiones

Teniendo en cuenta que el Proyecto de Acuerdo 249 del 2014 genera gastos, éste no puede ser aprobado, hasta tanto no se de cumplimiento al artículo 7° de la ley 819 de 2003 especificando el origen de los recursos y su impacto sobre las finanzas municipales.

El presente concepto no es vinculante, y por tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario del mismo, ni compromete la responsabilidad de la Personería de Medellín.

Atentamente,

MARTHA LIGIA MEJIA JARAMILLO
Personera de Medellín (E)

Proyectó: BESIERRA

Revisó: Dr. Juan Fernando Gómez Gómez