

CORTE CONSTITUCIONAL EN DECRETO REGLAMENTARIO-Incompetencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia sobre cargos de violación de normas legales

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Competencia del legislador/ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Competencia legislativa para determinar vinculación o adscripción de entidades públicas

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Relación y grado de determinada entidad respecto de Ministerio

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Adscripción y vinculación

FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Determinación

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Facultad legislativa de modificar adscripciones o vinculaciones/ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Vinculación de entidad a otra atendiendo elementos de afinidad

La amplia competencia del legislador en esta materia lleva consigo la facultad de modificar adscripciones o vinculaciones a entidades, si así lo determinan las circunstancias. Es decir, si una entidad se encuentra vinculada o adscrita a un determinado organismo, esta circunstancia no impide que pueda ser vinculado a otro, siempre y cuando se den los elementos de afinidad con el nuevo organismo.

COLABORACION ARMONICA ENTRE ORGANOS DEL ESTADO

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Adscripción de entidad a Ministerio

Dentro de la competencia del legislador de determinar la estructura de la administración, se encuentra la de adscribir una entidad nacional en un Ministerio con el que guarde afinidad, salvo que existiere disposición constitucional que indique a cuál debe adscribirse o vincularse; que la decisión de adscripción no implica que el órgano adscrito deba permanecer a perpetuidad en el órgano al que se adscribe y, que decisiones tanto de vincular o de

adscribir una entidad a otra, es el resultado del debido entendimiento del artículo 113 de la Carta en lo que concierne a las funciones separadas de los órganos del Estado pero con la colaboración armónica, encaminada a lograr sus fines.

DEPORTE Y CULTURA-Amplitud conceptual

MINISTERIO DE CULTURA-Nuevos objetivos y funciones

DERECHO A LA RECREACION, A LA PRACTICA DEL DEPORTE Y APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE-Alcance

DEPORTE Y RECREACION COMO GASTO PUBLICO SOCIAL-No impide adscripción a Ministerio

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia sobre aspectos de conveniencia

MINISTERIO DE CULTURA-Adscripción de Coldeportes/INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE-Adscripción a Ministerio

Referencia: expediente D-4767

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 1; 2 inciso primero y numeral 7; artículo 4, numeral 3; artículo 6, numerales 7 y 8; artículo 7, numerales 2 y 4; artículo 9, numerales 6 y 8; y artículo 24 del Decreto ley 1746 de 2003 “por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”; y, contra el Decreto 1748 de 2003 “por el cual se modifica la integración del Consejo Directivo del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes”, en su totalidad.

Actora : María Isabel Urrutia Ocoro

Magistrado ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana María Isabel Urrutia Ocoro demandó parcialmente los artículos 1; 2 inciso primero y numeral 7; artículo 4, numeral 3; artículo 6, numerales 7 y 8; artículo 7, numerales 2 y 4; artículo 9, numerales 6 y 8; y el artículo 24 del Decreto ley 1746 de 2003 “por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”; y, contra el Decreto 1748 de 2003 “por el cual se modifica la integración del Consejo Directivo del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes”, en su totalidad.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS.

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones acusadas. Los Decretos se tomaron del Diario Oficial Nros. 45229 del 25 de junio de 2003. Se subrayan las expresiones demandadas.

DECRETO NUMERO 1746 DE 2003

(junio 25)

por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que

le confieren los literales b), c) y g) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley 790 de 2002, en los literales b), c) y g) del artículo 16, facultó al Presidente de la República para determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios, para reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional y para determinar la adscripción de las entidades públicas nacionales descentralizadas;

Que con el fin de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública es pertinente adscribir al Ministerio de Cultura los Institutos Colombiano del Deporte, Coldeportes, y Caro y Cuervo, teniendo en cuenta la coherencia con los objetivos y funciones generales del Ministerio;

Que el Deporte en sus distintas manifestaciones hace parte de la identidad nacional y de los valores culturales de la Nación, en consecuencia hace parte de la cultura nacional,

DECRETA:

Artículo 1º. Objetivos. El Ministerio de Cultura tendrá como objetivos formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en materia cultural, deportiva, recreativa y de aprovechamiento del tiempo libre, de modo coherente con los planes de desarrollo, con los principios fundamentales y de participación contemplados en la Constitución Política y en la ley y le corresponde formular y adoptar políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo a su cargo.

Artículo 2º. Funciones generales. Son funciones generales del Ministerio de Cultura además de las dispuestas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y de las atribuciones específicas dispuestas en la Ley 181 de 1995, salvo lo relacionado con los currículos del área de educación física y la Ley 397 de 1997, las siguientes:

(...)

7. Diseñar las políticas, dirigir y promover el fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

Artículo 4º. Integración del Sector Administrativo de Cultura. El Sector Administrativo de Cultura está integrado por el Ministerio de Cultura y sus entidades adscritas y vinculadas.

Son entidades adscritas al Ministerio de Cultura las siguientes:

Establecimientos Públicos

(...)

3. Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes.

Artículo 6º. Despacho del Ministro. Son funciones del Despacho del Ministro, además de las establecidas en la Constitución Política de Colombia, las leyes y reglamentos, las que a continuación se describen:

7. Representar al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales sobre la cultura y el deporte, de acuerdo con las normas legales sobre la materia.

8. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Cultura y el Sistema Nacional del Deporte con el fin de asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos en relación con la naturaleza de los mismos.

Artículo 7º. Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes:

2. Conceptuar sobre los asuntos jurídicos relacionados con el sector de cultura y deporte.

4. Evaluar el cumplimiento de las normas relativas al sector de cultura y deporte y presentar las propuestas de modificación o actualización que se requieran.

Artículo 9º. Despacho del Viceministro. Además de las funciones establecidas en la ley, son funciones del Despacho del Viceministro, las siguientes:

6. Asistir al Ministro en la fijación de las políticas culturales, deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre en el ámbito internacional y coordinar las actividades o gestiones interinstitucionales y, en general, las que deban adelantarse en el campo internacional.

8. Coordinar las acciones necesarias para el acceso del ministerio a la cooperación internacional en temas culturales, deportivos, recreativos y de aprovechamiento del tiempo libre.

Artículo 24. Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes. Adscríbese al Ministerio de Cultura el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, creado por el Decreto 2743 de 1968 y reorganizado por la Ley 181 de 1995, como un establecimiento público del orden nacional.

Parágrafo 1°. Reasígnanse al Ministerio de Educación Nacional las funciones de dirigir las actividades de la Escuela Nacional del Deporte, ejercer el control de gestión pertinente y ordenar el gasto de la Escuela Nacional del Deporte; de conformidad con lo previsto en los artículos 1° y 25 del Decreto 3115 de 1984, en el numeral 14 del artículo 5° y en el numeral 15 del artículo 18 del Decreto 1082 de 1986 y en el numeral 14 del artículo 6° del Decreto 215 de 2000 y en concordancia con el artículo 83 de la Ley 181 de 1995 y el artículo 25 del Decreto Ley 1228 de 1995.

En consecuencia, adscríbese al Ministerio de Educación Nacional la Escuela Nacional del Deporte, como Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica, con autonomía administrativa y con el patrimonio establecido en el Decreto 3115 de 1984.

(...)

DECRETO NUMERO 1748 DE 2003

(junio 25)

por el cual se modifica la integración del Consejo Directivo del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confieren el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, y

CONSIDERANDO:

Que la adscripción del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, al Ministerio de Cultura forma parte de la reorganización del sector cultural, incorporando a este la política del deporte;

Que en desarrollo de la descentralización administrativa como forma de organización del Estado y para el fortalecimiento de esta, se hace necesario modificar la conformación del Consejo Directivo del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes,

DECRETA:

Artículo 1°. Integración del Consejo Directivo del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes. El Consejo Directivo del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, estará integrado por:

1. El Ministro de Cultura, quien la presidirá o su delegado.
2. El Ministro de Educación Nacional o su delegado.
3. El Ministro de la Protección Social o su delegado.
4. El Presidente del Comité Olímpico Colombiano o su delegado.
5. El Presidente del Comité Paraolímpico Colombiano o su delegado.
6. Un alcalde, designado por la Federación Colombiana de Municipios.
7. Un gobernador, designado por la Confederación de Gobernadores.
8. Un representante de las entidades sin ánimo de lucro dedicadas a la recreación, al aprovechamiento del tiempo libre y la educación extraescolar designado de acuerdo con el reglamento que al respecto expida el Gobierno Nacional.
9. Un representante de las Asociaciones de Profesionales de Educación Física, legalmente reconocidas, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. El Director del Instituto Colombiano del Deporte formará parte del Consejo Directivo, con derecho a voz pero sin voto.

Parágrafo 2°. La Secretaría Técnica del Consejo Directivo estará a cargo del Secretario General del Instituto Colombiano del Deporte.

Artículo 2°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

III. LA DEMANDA.

La actora considera que estas disposiciones violan los artículos 4 y 52 de la Constitución. Menciona, también como vulnerada la ley de facultades y otras normas legales. Sin embargo, el cargo principal radica en el hecho de que se hubiere adscrito Coldeportes al Ministerio de Cultura, lo que estima violatorio del artículo 52 de la Carta. Al concepto de violación se le dará el siguiente orden, con el fin de facilitar la exposición de los cargos :

a) Si la Constitución es norma de normas, como lo establece el artículo 4, las disposiciones demandadas violan flagrantemente el artículo 52 de la Constitución, toda vez que mediante el Acto Legislativo 02 de 2000 se declaró que “el deporte forma parte de la educación y constituye gasto público social”. Esta condición no la comparte la cultura, pues, no obstante que el artículo 70 de la Carta menciona de manera general que el deporte está relacionado con la cultura, la educación y la salud “no es contundente como la norma específica que desarrolla el derecho a la práctica del deporte, que por demás es norma especial y de prioritaria aplicación. Por ello, adscribir Coldeportes al Ministerio de Cultura, cuestiona incluso el impuesto del 4% a la telefonía celular con destino al deporte, establecido en el parágrafo 2 del artículo 35 de la Ley 788 de 2002”. (fl. 6)

Recuerda que la Corte Constitucional mediante la sentencia C-317 de 1998, declaró inexecutable el denominado Iva Turístico (numeral 1 del artículo 75 de la Ley 181 de 1995), al considerar que violaba el artículo 359 de la Carta, ya que contenía una renta nacional de destinación específica a favor de Coldeportes, que desarrolla una actividad que, en ese momento, no constituía gasto social.

Afirma que el anterior texto del artículo 52 de la Carta era bastante parecido al artículo 70 de la Constitución, razón por la que hubo de reformarse el 52, para que en adelante “el deporte

se convirtiera en un derecho fundamental como parte de la educación, pero que además su gasto fuera público social. Si tal cambio constitucional no se hubiera operado, tampoco se habría podido establecer el incremento de los cuatro puntos del Iva a la telefonía celular con destino al deporte.” (fl. 7)

Es decir, como quedó actualmente redactado el artículo 52 de la Carta, está superado el tema en torno a que el deporte no constituía gasto público social, y ahora, la educación y el deporte tienen el mismo régimen, lo que no ocurre con la cultura, que no constituye gasto público social. Esta reforma implica que al deporte se le aplicaran los mismos principios que rigen para la educación, en cuanto a derecho, servicio público, gasto público social y de obligatoria prestación por el Estado.

En consecuencia, las actividades que desarrolle Coldeportes son gasto público social y si ha de ser adscrito a algún sector con los que se relaciona, debe ser con el Ministerio de Educación Nacional o de la Protección Social, cuyos gastos son, de acuerdo con la Constitución y la ley orgánica de presupuesto, gasto público social.

También analiza la actora el contenido de los artículos 52, 67 y 70 de la Carta, mediante un cuadro comparativo. (fl. 9)

Señala que esta adscripción de Coldeportes al Ministerio de Cultura no es indiferente, pues no es lo mismo estar en el puesto 9 que en el 13, según el orden de precedencia de los Ministerios establecido en el artículo 7 de la Ley 790 de 2002.

Acepta que los artículos 67 y 70 de la Carta establecen que mediante la educación se tiene acceso a la cultura, pero, ni remotamente se dice en ellos que la educación se “refunda” en la cultura. Además, la educación es un derecho del Estado y frente a la cultura, el Estado apenas tiene el deber de promoción y fomento.

De otro lado, pone de presente la demandante que el presupuesto de Coldeportes supera el del Ministerio de Cultura, y tales recursos no se pueden confundir con otras destinaciones, por importantes que ellas sean. Además se va a generar un gran desorden institucional, que obligará a reformar toda la legislación deportiva vigente.

Afirma que hacer el cambio de adscripción con base en el artículo 70 de la Constitución

implica que lo relacionado con el deporte compete a dos Ministerios, el de Educación, para el deporte contemplado en las asignaturas de educación física, y el del Ministerio de Cultura encargado del deporte : el competitivo, de alto rendimiento, extraescolar, campesino, etc. Sin embargo, esta división no está contemplada en el artículo 52 de la Carta.

De otro lado, considera que no hay necesidad de adelantar la discusión sobre si el deporte es o no cultura, pues el artículo 52 deja saldada la discusión, ya que la base no se encuentra en el artículo 70 de la Carta.

b) En cuanto a los cargos referidos a la vulneración de algunas disposiciones legales, explica lo siguiente la demandante.

Primero se refiere a la Escuela Nacional del Deporte y al Plan Decenal de Educación 1996-2005. Alude a la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, sobre al estrecha relación entre la educación y el deporte. Se pregunta si la reforma tributaria que incluyó los cuatro puntos adicionales al impuesto de la telefonía celular fue la razón que animó la adscripción de Coldeportes al Ministerio de Cultura. Esto sería lamentable para el deporte colombiano, su futuro y el de sus deportistas.

Afirma que con el cambio de adscripción se vulneran disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto que es la contentiva del Plan Nacional de Desarrollo. La Ley Orgánica no puede ser reformada por una ley ordinaria y mucho menos por un decreto ley. En esta ley el deporte está junto con la educación, en el capítulo equidad social y gasto social y no en el de seguridad democrática que es donde se incluyó a la cultura.

c) En cuanto a la violación de la ley de facultades, Ley 790 de 2002, literal a) del artículo 1º, el cargo lo explica en el hecho de que en esta Ley se establece que los decretos leyes que se expidan deberán encaminarse a subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencias entre entidades. Sin embargo, este propósito no se cumple con esta adscripción de Coldeportes al Ministerio de Cultura, pues hay clara duplicidad de funciones respecto del deporte en cabeza de los Ministerios de Educación y Cultura. Es decir, se desconoce la ley de facultades, y el cambio de adscripción constituye un abuso de las facultades extraordinarias, pues si bien el literal g) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002 otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo para “determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas”, esta facultad no implica que pueda

cambiar la adscripción de Coldeportes, pues encuentra obstáculo en el artículo 52 de la Constitución y en la propia ley del Plan Nacional de Desarrollo.

La actora sintetiza los cargos así :

“- El cambio de adscripción de Coldeportes viola la Constitución en su artículo 52, lo mismo que la ley del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 790 del 2002 y las Leyes 715, 60 y 115, pues qué sentido tiene cambiar la adscripción de Coldeportes si el MEN mantiene su obligación con respecto a la educación física y el deporte escolar y universitario.

- Se desconoce el carácter de derecho, de gasto público social y de servicio público que tiene una función social respecto al deporte y se lo quiere colocar simplemente en la categoría de deber del Estado. muy distinto a un derecho del que son titulares todos los colombianos.

- Se sigue pensando el deporte más como cemento, ladrillo y asfalto, que como una actividad en donde su centralidad se halla en el deportista, su formación y apoyo integral.

- Los recursos para los deportistas sigue dando vueltas y trámites engorrosos que no se entienden. En ello falta claridad y compromiso. Ojalá que los recursos adicionales para el deporte no estén animando este cambio institucional y que al final, al deporte y a los deportistas se les destinen menos recursos. ¿De dónde acá, el deporte devino tan atractivo?

- Finalmente el cambio de adscripción de Coldeportes, indica que orgánica y funcionalmente existirán dos ministerios con competencias en relación con la educación. El ministerio de Educación en cuanto al deporte escolar, universitario y la educación física, y el ministerio de Cultura encargado del deporte que constitucionalmente hace parte de la educación.” (fl. 23)

IV. INTERVENCIONES.

Intervinieron el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la doctora Ana Lucía Gutiérrez Guingue; el Ministerio de Cultura, a través de la doctora Janeth Bustos Salgar; y el Ministerio de Educación Nacional, a través de la doctora Julia Betancourt Gutiérrez, solicitando que la Corte declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Las razones de cada interviniente se resumen así :

a) Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia. Analiza el cargo desde los siguientes

tres aspectos : 1) el deporte como parte de la educación; 2) el deporte y la recreación como gasto público social; y, 3) la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Sobre el primer punto : el deporte como parte de la educación, considera que el artículo 52 de la Carta al postular que la recreación y el deporte “forman parte de la educación”, consagra un postulado eminentemente filosófico, perteneciente a la cultura occidental, según el cual, la formación del cuerpo con la formación del espíritu son los dos elementos básicos de la pedagogía, concebida como actividad cultural de la humanidad. Este postulado armoniza con el contenido del artículo 70 de la Constitución, que obliga al Estado a localizar el deporte y la recreación dentro del aparato administrativo que orienta el sector de la educación. Manifiesta que al contrario de lo que sostiene la demandante, el artículo 52 de la Carta no establece reglas de naturaleza organizacional, materia que en la Constitución se regula por otros preceptos. Señala que sin perjuicio de que el deporte y la recreación formen parte de la educación, entendidos como derechos constitucionales y funciones del Estado, el Estado cumple con sus deberes adaptando su organización de conformidad con los criterios de orden técnico y político que considere más eficientes y racionales para la prestación del servicio.

Respecto del segundo punto : el deporte y la recreación constituyen gasto público social, señala la interviniente que el hecho de que Coldeportes se encuentre ubicado en uno u otro sector de la Administración Pública es indiferente para los efectos del régimen constitucional del deporte y la recreación. Agrega que el texto del artículo 52 de la Carta “en su sentido puramente literario o gramatical, así como en su sentido teleológico, permite inferir, en primer lugar, que el objeto constitucionalmente tutelado no es Coldeportes sino las actividades humanas del deporte y la recreación. En segundo lugar, que la localización de Coldeportes en los organismos del Estado deja inalterable la plenitud de los derechos y funciones constitucionales establecidos en el artículo 52. En tercer lugar, que las inversiones del Estado en el deporte y la recreación bajo la consideración de que constituyen gasto público social, en nada se afectan, porque la Constitución no sometió esta regla a la imaginaria condición de que Coldeportes debía permanecer adscrito al Ministerio de Educación Nacional, ni a que Coldeportes debía quedar atado al Sector de la Educación.” (fls. 138 y 139)

Afirma que las inversiones del Estado en el deporte continuarán obedeciendo al concepto de

gasto público social, aunque Coldeportes entre a la esfera del Ministerio de Cultura.

Resalta algunos argumentos de la demanda, que considera exagerados e inexactos, y que carecen de relevancia constitucional, tales como el orden de precedencia de los Ministerios; el presupuesto de Coldeportes superior al del Ministerio de Cultura; entre otros.

Pide que se declaren las disposiciones demandadas exequibles.

b) Intervención del Ministerio de Cultura. Examina primero el Decreto 1746 de 2003, para señalar que el mismo obedece a lo ordenado en la Ley 790 del 27 de noviembre de 2002, que otorga facultades al Presidente de la República, en el artículo 16, literales b, c y g, y que el Presidente sí estaba facultado para reasignar funciones y competencias en materia deportiva, recreativa y de aprovechamiento del tiempo libre al Ministerio de Cultura, y determinar la adscripción de Coldeportes a este Ministerio. Además, la Administración Pública es un sistema integrado, en el que todos los que lo conforman se encuentran relacionados entre sí y contribuyen al mismo objeto, que es el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Por ello, independiente de las reformas que sufra el sistema, éste seguirá cumpliendo con el objeto que le corresponde.

De allí que el deporte continúa siendo un derecho de los colombianos, que goza de especial protección del Estado por disposición constitucional y legal, siendo indiferente la denominación o adscripción de los entes a los que se les ha confiado la efectividad del derecho.

Pone de presente que el deporte no es realmente un asunto exclusivo de la educación, como tampoco lo es de la cultura, ni de la salud, porque tiene de los tres, y a cualquiera podría estar adscrito. Esto explica el contenido del artículo 1º del Decreto 1746 de 2003, sobre los objetivos del Ministerio de Cultura.

Manifiesta que las funciones encomendadas al Ministerio de Cultura y a sus dependencias en relación con el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre son las que corresponden a todo Ministerio, de acuerdo con el sector que se le confía.

Además, los aspectos educativos del deporte se mantienen en el Ministerio de Educación Nacional, en cuanto a los currículos del área de educación física, y la Escuela Nacional del

Deporte ha sido adscrita al Ministerio como Unidad Administrativa Especial, es decir, que ya no forma parte de Coldeportes, lo que le da mejor coherencia.

Afirma que no es cierto que deporte y la recreación dejen de ser gasto público social con esta adscripción, porque el deporte en sus aspectos educativos no sufre modificación alguna. Presupuestalmente, el deporte es y seguirá siendo gasto público social y este mandato constitucional no ha sido modificado con la expedición de los Decretos 1746 y 1748 de 2003. Y si bien el artículo 25 del Decreto 1746 de 2003 se refiere al tema presupuestal, es sólo para efectos de registro de la información.

La interviniente se refiere al concepto de gasto público social contenido en la Ley 179 de 1994, artículo 17, y al hecho de que los recursos del Iva provenientes de telefonía celular con destino al deporte no se afectan con el cambio de adscripción. Hace referencia, también, al contenido del artículo 71 de la Carta, como beneficioso para el deporte.

Pone de presente que la Ley 812 de 2003 da mayor claridad al punto de los recursos, por lo que no puede afirmarse que la reestructuración adelantada hubiera “desarticulado” al deporte.

De acuerdo con estas explicaciones, la interviniente considera que los Decretos 1746, en los preceptos demandados, y el 1748 de 2003 no violan el artículo 52 de la Constitución, ni desconoce el artículo 4º de la misma.

Acompañó copia de los apartes pertinentes del Estudio Técnico sobre la reestructuración del Ministerio de Cultura. Documento que obra a folios 179 a 206.

c) intervención del Ministerio de Educación Nacional. Los argumentos de esta intervención son semejantes a la del Ministerio de Cultura, en el sentido de que carecen de fundamento los cargos de esta demanda, ya que los Decretos acusados no violan el artículo 52 de la Constitución. La adscripción de Coldeportes al Ministerio de Cultura no quita su objeto ni su esencia, ni mucho menos afecta su parte presupuestal. En el Ministerio de Educación continúan el aspecto curricular del deporte y prueba de ello es que la Escuela Nacional de Deporte, que antes estaba adscrita a Coldeportes, sigue vinculada al Ministerio de Educación, que continuará ejerciendo la función de implementación y fomento de la educación física para contribuir a la formación integral de la persona.

Menciona que si el ejercicio del deporte fuera exclusivo del sector educativo, los constituyentes así lo habrían expresado y no habrían incluido en el texto constitucional la función del Estado como un todo regulador y normativo.

Pide declarar la exequibilidad de lo demandado del Decreto 1746 de 2003 y del Decreto 1748 de 2003.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3357, de fecha 28 de septiembre de 2003, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 1, 2, 4, 6, 7 y 9 (parciales) y 24 del Decreto 1746 de 2003 y del Decreto 1748 del mismo año, por los cargos de la demanda.

Las razones del señor Procurador se resumen así :

Opina que la adscripción de Coldeportes al Ministerio de Cultura no implica desconocimiento del carácter de gasto público social del deporte. Explica que en la teoría de la organización administrativa “la noción de adscripción denota el mayor grado de tutela gubernamental que ejercen los Ministerios respecto de un tipo determinado de entidades descentralizadas -los establecimientos públicos y las Superintendencias-, control éste se ejerce en menor grado en relación con otro tipo de entidades de la misma naturaleza, como son las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta, por lo que estas últimas aparecen en el organigrama de la Rama Ejecutiva del Poder Público como entidades vinculadas a los organismos principales de la Administración.” (fl. 225) Por tanto, un cambio de adscripción de una entidad como Coldeportes no deriva necesariamente en la violación del artículo 52 de la Carta, disposición que instituyó al deporte como un gasto público social, pues resulta indiferente para efectos presupuestales, el que la entidad encargada por la ley de planificar, dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Deporte esté adscrita al Ministerio de Cultura o de Educación, porque el control de tutela que implica la adscripción no significa alteración del carácter del deporte como un gasto público social y las prerrogativas de tal carácter.

En los antecedentes del Acto Legislativo que culminó con la expedición del actual artículo 52 se observa que esta disposición no tiene implicaciones de orden administrativo, sino que es

la ampliación de la proyección social del deporte. Es decir, la discusión sobre si la norma genera o no consecuencias de carácter administrativo, para la Procuraduría es impertinente, aun desde el punto de vista constitucional, pues las normas destinadas a lo atinente a la estructura y funcionamiento del aparato del Estado no están allí contempladas.

Manifiesta que la relación de coherencia que deben guardar los derechos y el andamiaje institucional no implica necesariamente que a cada derecho debe corresponderle un determinado sector de la administración. Por ello, el carácter de gasto público social del deporte y la recreación no está supeditado a la condición de que Coldeportes debía hacer parte del sector de la educación.

Cita a continuación una sentencia de la Corte Constitucional (sin identificar), para observar que el artículo 359 de la Constitución permite las rentas nacionales de destinación específica cuando son destinadas a inversión social, que de acuerdo con el artículo 350 de la misma, habrá de ser un componente de la ley de apropiaciones del presupuesto y tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, lo que implica que estará por fuera de la aplicación del principio de unidad de caja, para efectos de solucionar necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Por esto, en su opinión, son otras las razones de orden constitucional, distintas del nexo institucional de Coldeportes con el deporte, lo que determina la existencia del gasto público.

Considera que no existen exigencias de carácter administrativo en el artículo 52 de la Carta que condicionen al gasto público del deporte a la adscripción de Coldeportes al Ministerio de Educación. Lo único ordenado es que el Estado debe fomentar las actividades deportivas y recreativas, inspeccionarlas, vigilarlas y controlarlas. Lo que es apenas una obligación insoslayable del Estado. Pero asuntos como la adscripción o vinculación a un sector de la administración no son del resorte de la Constitución. Además, es competencia del legislador la organización y jerarquía de las entidades encargadas de fomentar, patrocinar y dirigir las actividades deportivas, como lo ha explicado la Corte en la sentencia C-802 de 2000.

Afirma también el señor Procurador que no es cierto que el artículo 52 de la Carta prohíba la adscripción de Coldeportes al Ministerio de Cultura, ni que ordene que la política del Estado deba estar a cargo del Ministerio de Educación. Señala que tampoco es cierto que el deporte y la cultura no tengan estrecha relación y que el derecho a la cultura no hubiere sido

reconocido como tal en la Constitución de 1991.

Al respecto, pone de presente que el artículo 52 de la Carta no es el derecho a la simple actividad física característica de la mayoría de las disciplinas deportivas, sino el derecho al deporte en “sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas”, en la formación integral de las personas y preservar y desarrollar una mejor salud. Alude a la sentencia T-410 de 1999 de la Corte, en la que se examinó la recreación y el deporte como derechos fundamentales por conexidad.

También, el Ministerio Público, analiza ampliamente el concepto de cultura como fundamento de la nacionalidad.

Concluye así el escrito :

“Finalmente, este Despacho advierte que aceptar la tesis según la cual al deporte nada lo vincula con la cultura, significaría despojar al deporte de aquellos elementos que precisamente le han dado el realce constitucional que hoy tiene, toda vez que si en esa actividad ha sido en algunas ocasiones elevada a la categoría de derecho fundamental por conexidad y no per se, como se afirma en la demanda, es precisamente en virtud de su carácter de actividad que conduce a la realización de valores culturales que ocupan en la escala axiológica de nuestra Constitución lugar preeminente.” (fl. 243)

Por todo lo anterior, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas del Decreto 1746 de 2003 y el Decreto 1748 del mismo año.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia. Aclaración previa.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de acusaciones contra disposiciones contenidas en un Decreto con fuerza de ley, como lo es el Decreto 1746 de 2003. Respecto del Decreto 1748 de 2003, la Corte no se pronunciará porque es un decreto reglamentario, sobre el que no tiene competencia para decidir.

En efecto, no obstante que la presente demanda se admitió contra algunas disposiciones del

Decreto 1746 de 2003 y contra todo el Decreto 1748 del mismo año, en este momento procesal, al hacer el examen de fondo, se advierte que el Decreto 1746 de 2003 “por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”, fue expedido con base en facultades extraordinarias, como lo advierte el propio Decreto : “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los literales b), c) y g) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002”, por consiguiente, esta Corporación tiene plena competencia para su examen, según el artículo 241, numeral 5, de la Carta.

En cambio, el Decreto 1748 de 2003 “por el cual se modifica la integración del Consejo Directivo del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes”, fue expedido con base en las facultades reglamentarias del Presidente, como lo dice este Decreto : “El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confieren el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998”. Es decir, no es competente la Corte para decidir sobre el mismo.

En consecuencia, sólo se examinarán los cargos esgrimidos contra los artículos acusados del Decreto 1746 de 2003 y se inhibirá de emitir pronunciamiento contra el Decreto 1748 del mismo año, por falta de competencia.

2. Lo que se debate.

2.1 La actora considera que adscribir el Instituto Colombiano del Deporte -Coldeportes, al Ministerio de Cultura como lo hizo el Decreto 1746 de 2003, viola el artículo 52 de la Constitución, que estableció que el deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social. Además, para la demandante, significa que existen dos clases de deportes, el escolar o educación física a cargo del Ministerio de Educación Nacional, y el deporte como actividad a cargo del Ministerio de Cultura. Sin embargo, explica la actora, la disposición constitucional no hace tal diferencia. Agrega que el artículo 52 establece que el deporte hace parte de la educación no de la cultura. Además, según la Constitución, el deporte es un derecho fundamental y constituye gasto público social, mientras que la cultura es un deber del Estado y no es gasto social. Finalmente, que esta adscripción de Coldeportes al Ministerio de Cultura violó la ley de facultades extraordinarias, Ley 790 de 2002, porque no cumplió sus propósito de subsanar problemas de duplicidad de funciones, pues, las

responsabilidades en cuanto al deporte se encuentran en dos Ministerios, de Educación Nacional y Cultura. Y la ley de facultades no permitía vulnerar el artículo 52 de la Carta.

Se advierte desde ahora que sobre las afirmaciones de violación de otras disposiciones legales, como la ley del Plan Nacional de Desarrollo; la Ley 788 de 2002; las Leyes 715, 60 y 115 de Educación Nacional, no se hará ningún pronunciamiento, porque la Corte sólo examina los cargos de violación respecto de disposiciones constitucionales, no legales. Y, en cuanto a la supuesta vulneración de la ley orgánica de presupuesto, la actora expresó su inconformidad con el hecho de que el presupuesto del deporte debe estar en el capítulo de equidad social y gasto social, y no de seguridad democrática, donde se encuentra en el de cultura. Esta afirmación no alcanza a constituir un cargo de inconstitucionalidad.

2.2 Quienes intervinieron en este proceso y el señor Procurador consideraron que las disposiciones acusadas no violan el artículo 52 de la Constitución. Coinciden en explicar que tal adscripción corresponde a la facultad del legislador de determinar la estructura de la administración nacional. A sus argumentos se acudirá en el momento pertinente del examen, pues la Sala acogerá algunos de éstos en la presente decisión.

2.3 Planteado así el objeto de esta demanda y limitado el ámbito del presente pronunciamiento, se examinará la facultad del legislador, y en este caso, del legislador extraordinario, para organizar lo pertinente a la actividad deportiva, y llegar a determinar si, como lo afirma la actora, la decisión adoptada por el Presidente de la República de adscribir Coldeportes al Ministerio de Cultura, viola el artículo 52 de la Carta.

3. La competencia del legislador de señalar la estructura de la administración, y en particular, determinar la vinculación o adscripción de las entidades públicas.

3.1 Vale recordar brevemente que el tema de la competencia del legislador para determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica, se encuentra establecido en el artículo 150, numeral 7 de la Constitución. Además, el legislador, dentro de los requisitos señalados en el numeral 10, del mismo artículo 150, puede revestir al Presidente de la República para determinar esta estructura, como ocurrió con la Ley 790 de 2002, Ley que dio origen al Decreto ley 1746 ley de 2003, mediante el cual se adscribió

Coldeportes al Ministerio de Cultura.

El tema relativo a esta facultad del legislador ha sido ampliamente examinado por la Corte en otras oportunidades, en las que el cargo concreto se refiere a la distribución de competencias entre el legislativo y el ejecutivo, en materia de establecer la estructura de la administración nacional. Recuérdese, entre otras, la sentencia C-702 de 1999. Sin embargo, como en la presente demanda la acusación no versa sobre la ley de facultades, Ley 790 de 2002, sino sobre uno de los Decretos que se expidió, la Sala no se detendrá en este punto.

3.2 Resulta obvio que como parte integrante de las decisiones que implica establecer la estructura de la administración, está la concerniente a la facultad de indicar la relación y grado en que determinada entidad se encuentra respecto de determinado Ministerio u otro órgano de la administración. Decisiones que el legislador desarrolla con autonomía y libertad, salvo que la propia disposición constitucional estableciera lo contrario.

Para lo que interesa a esta demanda, respecto de los conceptos vinculación y adscripción, y sus diferencias, se ha dicho lo siguiente : “Ahora bien, se ha entendido que los conceptos adscripción y vinculación hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios. La vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración.” (sentencia C-666 de 2000).

También ha dicho la Corte, en la sentencia C-1437 de 2000, que : “Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es – por supuesto- la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación – vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente.”

Asunto reiterado en la sentencia C-889 de 2002, para el caso de las facultades extraordinarias, así : “Por consiguiente, para efectos de la determinación de la estructura de la administración nacional, la competencia primaria y preferente le corresponde al Congreso de la República, que podrá ejercerla de manera directa a través de la ley de la república o a partir del ordenamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo para que las ejerza a través de decretos leyes.” (sentencia C-889 de 2002, MP, doctor Jaime Córdoba Triviño) (se subraya).

Además, la amplia competencia del legislador en esta materia lleva consigo la facultad de modificar adscripciones o vinculaciones a entidades, si así lo determinan las circunstancias. Es decir, si una entidad se encuentra vinculada o adscrita a un determinado organismo, esta circunstancia no impide que pueda ser vinculado a otro, siempre y cuando se den los elementos de afinidad con el nuevo organismo.

3.3 El debido entendimiento de las anteriores afirmaciones encuentran apoyo constitucional en el artículo 113 de la Carta cuando se refiere a la colaboración armónica de los órganos del Estado. En efecto, esta disposición, en el capítulo correspondiente a la Estructura del Estado, dice : “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.” Fines del Estado que se encuentran expresados en el artículo 2º de la Carta y que corresponden a asuntos tales como servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, asegurar la convivencia pacífica, entre otros.

Es decir, la concepción del Estado contenida en la Constitución no consiste en estructurar órganos independientes unos de otros, en los que cada uno realiza sus funciones aisladamente, sin interesar si los demás cumplen o no los fines del Estado. No. Por el contrario, por expresa disposición constitucional, se exige no sólo de las Ramas del Poder Público la colaboración armónica, sino, con mayor razón, entre los órganos de la misma Rama.

3.4 De lo anterior, como primeras conclusiones se tiene que, dentro de la competencia del legislador de determinar la estructura de la administración, se encuentra la de adscribir una entidad nacional en un Ministerio con el que guarde afinidad, salvo que existiere disposición constitucional que indique a cuál debe adscribirse o vincularse; que la decisión de adscripción no implica que el órgano adscrito deba permanecer a perpetuidad en el órgano al que se adscribe, pues, si las circunstancias cambian, por ejemplo, que desaparezca el Ministerio, o que se le asignen nuevas funciones, etc., estos hechos obligan al legislador a realizar los cambios pertinentes; y, que decisiones tanto de vincular o de adscribir una entidad a otra, es el resultado del debido entendimiento del artículo 113 de la Carta en lo que concierne a las funciones separadas de los órganos del Estado pero con la colaboración armónica, encaminada a lograr sus fines.

3.5 Desde esta perspectiva, se analizará si el artículo 52 de la Constitución, como lo afirma la actora, señala en qué Ministerio debe adscribirse el instituto responsable del deporte en Colombia, y por consiguiente, si al hacerlo a otro distinto, se vulneró la norma constitucional.

4. Contenido del artículo 52 de la Constitución.

4.1 El actual artículo 52 de la Carta, dice :

“Artículo 52. Modificado. Acto Legislativo 02 de 2000, art. 1º. 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 a todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

4.2 Este nuevo texto constitucional obedeció a la decisión de la Corte Constitucional de declarar inexecutable en la sentencia C-317 de 1998, la expresión “y constituyen gasto público social”, contenida en el artículo 4º de la Ley 181 de 1995 y el denominado Iva turístico destinado a Coldeportes, artículo 75, numeral 1, de la misma Ley.

En efecto, revisando los antecedentes del Acto legislativo Nro. 158 de 1999, Cámara, se lee :

“Dramática situación está viviendo esta actividad en nuestro país como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del párrafo (sic) del artículo 4º de la Ley 181 de 1995 que consagraba el deporte como Gasto Público Social.

Consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-317 de 1998 que la calificación como Gasto Público Social es materia de una ley orgánica, en concreto la de presupuesto, y no podía el legislador colombiano introducirla a través de ley ordinaria.

Resultaría entonces suficiente promover una reforma del Estatuto Orgánico del Presupuesto par enmendar esta situación y no iniciar el trámite de un acto legislativo para modificar la

Constitución.

(...)

Resulta entonces conveniente, consolidar con fuerza de norma constitucional, que no esté sujeta al vaivén legislativo de las situaciones presupuestales nacionales, recursos para atender la sana diversión del pueblo colombiano, dejando a la ley la distribución de ellos entre las entidades territoriales.

El proyecto, que modifica el artículo 52 de la Constitución, que hoy reconoce al deporte y recreación como un derecho, y para el Estado la obligación de fomentarlo, introduce tres cambios fundamentales :

1. el reconocimiento del deporte y sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas como función trascendental para la formación moral, intelectual y física de los colombianos y preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

(...)

2. Es el punto central de este proyecto, y es el reconocimiento que “el deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.”

3. Se agrega a la facultad que tiene el Estado de inspeccionar las organizaciones deportivas, las de control y vigilancia, incluyendo también a las entidades que desarrollen actividades de recreación. (...)” (Gaceta del Congreso Nro. 405 de 3 de noviembre de 1999, pgs. 7 y 8)

4.3 Respecto del contenido del artículo 52 transcrito, se observa que tiene varios conceptos :
a) el ejercicio y la práctica del deporte, en el que se incluyen sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas; b) el derecho a la recreación, como concepto independiente; y, c) el aprovechamiento del tiempo libre. Establece, también esta disposición que constituyen gasto público social el deporte y la recreación.

Resulta pertinente referirse a la experiencia de otros países que vinculan el deporte en el sector de la educación, los que lo tienen vinculado a la cultura, los que lo tienen vinculado al sector de la salud y los que tienen ministerios del deporte.

“Países que vinculan su deporte al sector de la Educación, pero igualmente en relación directa estructural organizativa con la Cultura :

España Ministerio de Educación Cultura y Deporte

Venezuela Ministerio de Educación Cultura y Deporte

Japón Ministerio de Educación Cultura Ciencia y Tecnología

Bolivia Ministerio de Educación Cultura y Deportes

Países que vinculan su deporte al sector Educación y tienen Ministerio de Cultura independiente :

Perú Ministerio de Educación

México Secretaria de Educación Pública

Colombia Ministerio de Educación (antes de la reforma)

Países que vinculan su deporte al sector de la Cultura :

Canadá Ministerio de Patrimonio

Italia Ministerio de Patrimonio y Actividades Culturales

Dinamarca Ministerio de Cultura

Grecia Ministerio de la Cultura

Guatemala Ministerio de Cultura

Costa Rica Ministerio de Cultura Juventud y Deportes

Brunel Ministerio de Cultura Juventud y Deportes

Países que vinculan el deporte al Sector Salud :

Holanda Ministerio de Salud, Bienestar y Deporte

Países que tienen Ministerios de Deporte :

Uruguay Ministerio de Deporte y Juventud

Francia Ministerio del Deporte

Rumania Ministerio de la Juventud y el Deporte”

(datos tomados del “Estudio Técnico Misional para la reestructuración del Ministerio de Cultura”, fls. 173 y 174).

Considera la Sala que atendiendo el amplio sentido del concepto cultura y que no corresponde a la competencia del juez constitucional inmiscuirse en lo acertado o no de esta amplitud conceptual, para derivar si es constitucional tal decisión, debe señalarse que el legislador extraordinario le asignó nuevos objetivos y funciones al Ministerio de Cultura, en lo concerniente a la actividad deportiva, en el Decreto ley 1746 de 2003, tal como se observa en los artículos 1º y 2º del mencionado Decreto, que establecen los nuevos objetivos y funciones del Ministerio, dentro de los que se encuentran los concernientes a la actividad deportiva.

Así las cosas, para la Sala no prospera el cargo sobre la falta de relación entre lo deportivo y lo cultural.

4.4 De otro lado, tampoco se observa que en el artículo 52 de la Carta se le esté indicando al legislador que los asuntos concernientes al deporte, recreación o aprovechamiento del tiempo libre deban estar bajo la responsabilidad de un determinado Ministerio, que, para la actora sólo pueden ser el de Educación o de la Protección Social. Por el contrario, del contenido del artículo 52, los temas que están claramente definidos son que el ejercicio del deporte está relacionado con la formación integral de la persona y preserva la salud; el deporte y la recreación forman parte de la educación (no del Ministerio de Educación); que constituyen gasto público social; que se trata de un derecho de las personas; y que el Estado tiene la obligación de fomentar estas actividades y ejercer el control, vigilancia e inspección sobre las organizaciones deportivas y garantizar la estructura y propiedad democrática de las mismas.

La Corte en la sentencia C-758 de 2002, se refirió, en extenso, sobre estos puntos, así :

“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 allí mismo se postula.

En efecto, en el texto del artículo 52, tal como fue aprobado por la Asamblea Constitucional se reconoce 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”.

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo número 02 de 2000 se complementó y aclaró la disposición inicial y se 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 -: La formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. Así mismo la función de inspección sobre las organizaciones deportivas se reforzó con la atribución de las de vigilancia y control por parte del Estado y se proyectaron las mismas a las organizaciones recreativas.

Entonces, la disposición constitucional en la actualidad, significa:

Que todas las personas tienen derecho al ejercicio del deporte, a la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre;

Que estas actividades, en cuanto tienen como finalidad la formación integral de las personas y preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano, se integran en los derechos a la educación y a la salud y entonces comparten la garantía y protección que a éstos son constitucionalmente debidos, entre ellos el de formar parte del gasto social.

Así las cosas, el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre constituyen derechos para que el individuo desarrolle su vida dignamente de acuerdo con sus expectativas y decisiones y le abren espacios vitales al ser humano frente al Estado y a los particulares¹.

Así mismo, 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 deben ser objeto de intervención del Estado por cuanto el Estado no solo debe fomentar su ejercicio, sino porque la sociedad tiene un legítimo interés en que tal práctica se lleve a cabo de conformidad con los principios legales, de manera que con ella se alcancen objetivos educadores y socializadores 2.

Entonces, la relación Estado - Persona, en el ámbito de las actividades deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre, tiene como eje central la consideración de ser su ejercicio “un derecho de todas las personas”, que al propio tiempo ostenta la función de formarlas integralmente y preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano³. Y la relación Estado - Organizaciones Deportivas y Recreativas, se desenvuelve en torno de, por una parte, las acciones de fomento y, por otra, de la inspección vigilancia y control, habida cuenta del papel que estas organizaciones están llamadas a cumplir en la sociedad como medios eficaces para la realización de los fines sociales y de los derechos constitucionales de las personas.” (sentencia C-758 de 2002, MP, doctor Alvaro Tafur Galvis)

Es más, en la sentencia C-802 de 2000, antes de ser modificado el artículo 52 de la Carta, la Corte se había referido a la excepcional importancia social del deporte y la necesidad de su regulación legal. Dijo esta providencia :

“La Corte al respecto debe señalar que está dentro del ámbito de actividad del legislador la consagración de reglas mediante las cuales se estructuren las entidades encargadas de fomentar, patrocinar y dirigir la actividad deportiva en sus diferentes modalidades.

(...)

Pero, precisamente por su excepcional importancia social, el deporte lleva implícito un indudable interés público que no solamente es susceptible de regulación legal sino que exige de parte del legislador la fijación de unas reglas básicas que permitan organizar y promover el deporte de manera ordenada y eficiente tanto a nivel nacional como en las regiones y localidades. De allí que nada obste, a juicio de la Corte, para que el legislador señale, sin sacrificar la libertad, pero orientando su ejercicio hacia fines de interés colectivo, los elementos que faciliten la promoción y dirección de la actividad deportiva.

No se olvide que, además de la práctica del deporte, considerado en sí mismo, también tiene gran trascendencia la representación del deporte nacional en el exterior, la cual resultaría

imposible si la legislación y, en lo que a ellos concierne, los entes territoriales, se abstuvieran de introducir reglas esenciales para configurar una organización deportiva de jerarquía en todos los niveles.” (sentencia C-802 de 2000, MP, doctor José Gregorio Hernández Galindo)

4.5 En consecuencia, no prospera tampoco el cargo sobre la supuesta indicación del artículo 52 de la Carta, de señalar a cuál Ministerio debe adscribirse la entidad estatal encargada de la actividad deportiva, Coldeportes.

La actora parte de la base de que como el artículo 52 de la Carta consagró expresamente que el deporte y la recreación constituyen gasto social, esto implica que la entidad que tiene las funciones en estas materias, Coldeportes, sólo puede estar adscrita a un Ministerio cuyas funciones también constituyan gasto público social, como son el de Educación o el de la Protección Social, lo contrario, es violar el artículo 52 en mención. Lo que, en su concepto, conducirá a un desorden presupuestal y desarticulación de la actividad deportiva.

Para la Sala esta acusación no es de carácter constitucional sino de conveniencia, análisis que no es de competencia realizar a la Corte. Además, observa la Corte que será la ley de presupuesto la que establezca la forma como se contabilicen las distintas partidas del Ministerio de Cultura y de sus entidades adscritas y de sus Unidades Administrativas Especiales, respetando, en todo caso, el carácter de gasto público social del deporte.

De otro lado, no es propio del examen de constitucionalidad expresar juicios de valor sobre la conveniencia o no de que una determinada entidad pública pertenezca o no a ciertos órganos del Estado, ya que se trataría de una injerencia indebida del juez constitucional en asuntos de otra Rama del Poder Público.

Finalmente, tampoco hay violación del artículo 52 de la Carta por el hecho de que se adscriba Coldeportes al Ministerio de Cultura, y que la Escuela Nacional del Deporte esté reasignada al Ministerio de Educación Nacional, como lo establece el artículo 24 del Decreto 1746 de 2003, pues, el artículo 52 de la Carta no dice nada al respecto, dejando al legislador en libertad para adoptar las determinaciones que considere adecuadas. Además, recuérdese lo explicado en relación con la colaboración armónica de los distintos órganos del Estado (art. 113 de la Constitución).

De otro lado, si el legislador decidió repartir como lo hizo las funciones del deporte como se

acaba de explicar, no hay tampoco la violación de que habla la demandante, de que se extralimitó la ley de facultades porque duplicó funciones. Se trata, como se ve, de una apreciación meramente subjetiva de la actora, que no fue desarrollada constitucionalmente, por lo que no se pronunciará la Corte al respecto.

En conclusión : las expresiones acusadas de los artículos 1; 2, inciso 1 y numeral 7; artículo 4, numeral 3; artículo 6, numerales 7 y 8; artículo 7, numerales 2 y 4; artículo 9, numerales 6 y 8; y artículo 24 del Decreto ley 1746 de 2003 “por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”; se declararán exequibles porque no violan el artículo 52 de la Constitución, ni encuentra la Corte que vulneren los artículos 4 y 150, numeral 10, de la Carta, por no existir en estos dos últimos artículos cargo de constitucionalidad. En cuanto al Decreto 1748 de 2003 “por el cual se modifica la integración del Consejo Directivo del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes”, la Corte se inhibirá por falta de competencia, pues se trata de un decreto reglamentario.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Primero : declarar exequibles las expresiones acusadas del Decreto ley 1746 de 2003 “por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones”, por el cargo examinado. Las expresiones declaradas exequibles son las siguientes :

- Del artículo 1, la expresión “deportiva”;
- Del artículo 2, inciso primero : “y de las atribuciones específicas dispuestas en la Ley 181 de 1995, salvo lo relacionado con los currículos del área de educación física”;
- Del artículo 2, numeral 7 : “Diseñar las políticas, dirigir y promover el fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre”;

- Del artículo 6, numeral 7 : “y el deporte”;
- Del artículo 6, numeral 8 : “y el Sistema Nacional del Deporte”;
- Del artículo 7, numeral 2 : “y deporte”;
- Del artículo 7, numeral 4 : “y deporte”;
- Del artículo 9, numeral 6 : “deportivas”;
- Del artículo 9, numeral 8 : “deportivos, recreativos y de aprovechamiento del tiempo libre”;
- Del artículo 24 : “Adscríbese al Ministerio de Cultura el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, creado por el Decreto 2743 de 1968 y reorganizado por la Ley 181 de 1995, como un establecimiento público del orden nacional”.

Segundo : inhibirse de pronunciarse de fondo respecto del Decreto 1748 de 2003 “por el cual se modifica la integración del Consejo Directivo del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes”, por falta de competencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Como se enfatiza en la ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 158 de 1999 Cámara 16 de 1999, Senado “Por el cual se modifica el artículo 52 de la Constitución Política”, presentada por el Senador Luis Alfonso Gómez Gallo- Gaceta del Congreso miércoles 7 de junio de 2000, página 5.

2 Ibidem página 5. No solo en esta ponencia, sino en las ponencias elaboradas en la Cámara de Representantes, tanto en primera como en segunda vuelta, se hace énfasis en la necesidad de que en relación con las organizaciones deportivas y recreacionales, el Estado ostente no solo potestades de inspección sino también de vigilancia y control “en procura de desarrollar los postulados de interés común y las responsabilidades públicas llamadas a intervenir dentro de los parámetros constitucionales garantizando normas mínimas de convivencia” (gaceta del Congreso No. 148 jueves 18 de mayo de 2000 ponencia de los

representantes Joaquín Vives Pérez, William Vélez Mesa, Gustavo Ramos Arjona y Rafael Flechas Díaz).

3 Esta Corporación aún antes de la expedición del Acto legislativo 02 de 2000 ya había señalado en torno del derecho al deporte y a la recreación 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”. Sentencia T- 410 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.