

## **COMPETENCIA PARA ESTABLECER PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

Para la Sala, no admite discusión que la competencia para establecer los procedimientos administrativos que comprometan o condicionen las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso entre Administración y Administrado, en este caso, entre una entidad del Estado y los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte, corresponde a la órbita exclusiva y excluyente del Legislador. Las consideraciones de la sentencia en cita, analizadas a la luz del sentido y alcance del procedimiento administrativo de que trata el acto administrativo demandado, resultan suficientes para concluir que éste no se enmarca dentro de una regulación netamente inter-orgánica, pues involucra a los clubes deportivos profesionales y a las personas naturales que formen parte de ellos, condicionando y regulando la forma como éstos pueden ejercer su derecho de contradicción y defensa en pro de garantizar el respeto por el debido proceso, autorizando el señalamiento de términos para que los investigados puedan presentar descargos y estableciendo los recursos que proceden contra la decisión que corresponda. Estas situaciones, a juicio de la Sala, vulneran el ordenamiento jurídico constitucional, pues el procedimiento que desarrolla el acto acusado abarca una regulación extra-orgánica y en esa medida el derecho fundamental al debido proceso, lo cual es razón suficiente para declarar su nulidad, en tanto invade una competencia exclusiva del Legislador.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 150 / LEY 181 DE 1995 – ARTICULO 84 / DECRETO 1227 DE 1995 – ARTICULO 1 / DECRETO 1228 DE 1995 – ARTICULO 2 / DECRETO 1228 DE 1995 – ARTICULO 18 / DECRETO 1228 DE 1995 – ARTICULO 19 / DECRETO 1228 DE 1995 – ARTICULO 37 / DECRETO 1228 DE 1995 – ARTICULO 38 / DECRETO 407 DE 1996 – ARTICULO 1 / DECRETO 00776 DE 1996 – ARTICULO 4 / DECRETO 00776 DE 1996 – ARTICULO 11 / DECRETO 00776 DE 1996 – ARTICULO 16

**NOTA DE RELATORIA:** Competencia para establecer los procedimientos administrativos, Corte Constitucional, sentencia c-252 de 1994, MP. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 14 de abril de 2010, Rad. 2008-00101, MP. Enrique Gil Botero.

**NORMA DEMANDADA:** RESOLUCION 00284 DE 2002 (25 de febrero) INSTITUO COLOMBIANO DEL DEPORTE – COLDEPORTES (Anulada).

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

##### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., tres (3) de abril de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2011-00256-00**

**Actor: FEDERACION COLOMBIANA DE FUTBOL**

**Demandado: COLDEPORTES**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD**

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por la **FEDERACIÓN COLOMBIANA DE FUTBOL** en contra de la Resolución 00284 de 25 de febrero de 2002, *“Por la cual se establece el trámite para las actuaciones derivadas de la aplicación de los artículos 4°, 11° y 16° del Decreto Reglamentario 00776 del 29 de abril de 1996”*, expedida por el Director General del Instituto Colombiano del Deporte **-COLDEPORTES-** (en adelante COLDEPORTES).

**I.- ANTECEDENTES.**

**A.- La acción ejercida y las pretensiones de la demanda.**

La mencionada Federación, por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción pública de nulidad, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, acudió ante esta Corporación con el fin de solicitar la declaratoria de nulidad del referido acto.

**B.- Los hechos que le sirven de fundamento.**

Ellos son, en forma resumida y en lo esencial, los siguientes<sup>1</sup>:

1.- Mediante la Ley 181 de 18 de enero de 1995 se dictaron disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación física y, además, se creó el Sistema Nacional del Deporte. Sus objetivos principales se consignaron en sus artículos 1° y 2°.

---

<sup>1</sup> Folios 4 a 6.

2.- En virtud de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por dicha Ley para implementar el Sistema Nacional del Deporte y ejercer otras atribuciones, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 1228 de 18 de julio de 1995, por el cual se revisó la legislación deportiva vigente y la estructura de los organismos del sector asociado para adecuarlas al contenido de la indicada Ley 181 de 1995.

3.- Con el objeto de reglamentar tanto la Ley 181 como el Decreto-Ley 1228 de 1995, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 00776 de 1996, y, posteriormente, el Director General de **COLDEPORTES** expidió la Resolución cuya declaratoria de nulidad se solicita.

4.- Por medio de la Resolución 0987 de 22 de agosto de 2007, **COLDEPORTES** estableció el procedimiento administrativo de las investigaciones administrativas adelantadas en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control, que es materia distinta de la regulada por la Resolución acusada.

#### **C.- Las normas violadas y el concepto de la violación.**

A juicio de la demandante, el acto cuya declaratoria de nulidad pretende es violatorio de los artículos 4°, 113, 121, 150 ordinal segundo y 189 numeral 11 de la Constitución Política; 18, 19 y 24 del Decreto-Ley 1228 de 1995; 4°, 11 y 16 del Decreto Reglamentario 00776 de 1996 y 32, 41 y 84 del Código Contencioso Administrativo (en adelante C.C.A.), de acuerdo con los argumentos que se sintetizan a continuación<sup>2</sup>, expresados en cinco capítulos:

---

<sup>2</sup> Folios 6 a16.

**1.- La creación de conductas sancionables por el Decreto reglamentario.**

En los artículos 4°, 11 y 16 del Decreto reglamentario 00776 de 1996, se prevén las conductas y las sanciones cuyo procedimiento de imposición establece la Resolución acusada, pero debe tenerse en cuenta que ni en la Ley 181 ni en el Decreto Ley 1228 del 1995 se consagran las conductas sancionables descritas en el referido Decreto Reglamentario 00776, y que son materia de un procedimiento administrativo sancionatorio regulado por la Resolución cuya declaratoria de nulidad se solicita.

**2.- Los límites de la potestad reglamentaria.**

En esta demanda no se discute la legalidad del Decreto Reglamentario 00776 de 1996, pues ello es objeto de otra demanda, pero lo que debe tenerse presente es que en este caso se está en presencia de un grosero vicio de incompetencia, que se ubica en el campo de la usurpación de funciones de COLDEPORTES, porque se traduce en el desconocimiento del ámbito de competencia de la Rama Legislativa por un funcionario de segundo orden de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

**3.- Los procedimientos administrativos.**

En este punto sostiene la demandante que el establecimiento de los procedimientos administrativos, como expresión del debido proceso, corresponde a la competencia del Legislador, como claramente se deduce de la observación de la primera parte del C.C.A. (Decreto Ley 01 de 1984) respecto de los procedimientos generales y en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), al igual que se observa tanto en el antiguo Código como en el nuevo respecto de los procedimientos especiales.

Sostiene que, igualmente, se puede observar esa competencia del Legislador en el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), en el que se regula el procedimiento que conduce a la producción del acto administrativo sancionatorio, en materia aduanera, en el campo electoral y frente a asuntos urbanísticos, en los cuales se consagran los pasos que la autoridad administrativa debe seguir para sancionar a eventuales infractores.

#### **4.- La naturaleza de los procedimientos administrativos en la Jurisprudencia del Consejo de Estado.**

Sostiene que existe una línea jurisprudencial en la Sección Primera del Consejo de Estado, que en forma reiterada ha sostenido la naturaleza de las normas reguladoras de los procedimientos administrativos y, en consecuencia, la competencia del Congreso de la República para fijarlos, por lo cual, cuando tales procedimientos son establecidos por normas administrativas, éstas quedan afectadas de nulidad.

A manera de ejemplo cita el Decreto 791 de 1979, mediante el cual el Gobierno aprobó el reglamento de los procesos administrativos por pérdidas o daños de los bienes destinados al servicio del Ramo de Defensa Nacional, el cual fue anulado por esta Corporación por sentencia de 9 de diciembre de 2010<sup>3</sup>, y añade que el principio contenido en esa sentencia se refiere a la limitación del poder reglamentario para establecer procedimientos sancionatorios frente a los funcionarios públicos, pero que ello es también aplicable a las personas jurídicas privadas.

De igual manera, se refiere a la sentencia proferida por esta Sección el 31 de marzo de 2011 con ponencia del Consejero doctor Rafael Ostau De Lafont Pianeta<sup>4</sup>, en la

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 9 de diciembre de 2010, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso, Rad: 2005-00166.

<sup>4</sup> Radicación 2006-00074.

que declaró la nulidad de apartes del artículo 15 de la Resolución 392 de 2003, expedida por el Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá, relacionados con la Resolución de apertura de investigación, tasación de la sanción de la respectiva infracción, y otras, “...por el hecho de haber establecido procedimientos y sanciones en materia de transporte público colectivo de pasajeros sin tener competencia para ello, pues ciertamente la adopción de tales disposiciones corresponde privativamente al legislador.”

Para concluir, manifiesta que la regulación de los distintos aspectos del procedimiento administrativo, general o especial, es de competencia del Legislador, que se colige del Código Contencioso Administrativo, cuya primera parte regula los procedimientos administrativos generales, y en donde se prevé la existencia de procedimientos administrativos especiales, caso en el cual prevalecerán estas normas sobre las de procedimiento general, pero ellas deben ser establecidas por normas de carácter legal.

#### **5.- La Resolución acusada regula materias de naturaleza legislativa.**

Sostiene que la Resolución acusada no solamente viola las normas que desarrolla el Decreto Reglamentario, yendo más allá de los límites de las regulaciones allí previstas, sino que se ocupa de materias que son de naturaleza legislativa, pues ni siquiera podía el Gobierno Nacional establecer el procedimiento administrativo objeto de censura, y menos podía hacerlo el Director de **COLDEPORTES**.

En ese sentido, manifiesta que la Resolución acusada se ocupa en sus artículos 2° y 3° de legislar sobre el procedimiento que debe observarse en la imposición de las sanciones previstas en los artículos 4°, 11 y 15 del Decreto 0776, a pesar de que dicha materia es de competencia legislativa.

Concluye diciendo que el acto acusado es doblemente ilegal, por violar el Decreto Reglamentario y el Decreto Ley, y como consecuencia de todo ello la Constitución Política en sus artículos 121, 150 ordinal segundo y 189 numeral 11, al arrogarse una autoridad administrativa funciones que corresponden al Congreso de la República, violando el principio de separación de poderes que consagra el artículo 113, ibídem.

## **II.- TRÁMITE DE LA ACCIÓN.**

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

### **II.1.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

El Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre–COLDEPORTES-<sup>5</sup>, por conducto de apoderado, contestó oportunamente la demanda para oponerse a sus pretensiones, en sustento de lo cual expuso los argumentos que se consignan resumidamente a continuación<sup>6</sup>.

#### **1.- El Director de COLDEPORTES no excedió sus facultades legales.**

Expone que la entidad demandada, en ejercicio de sus funciones de control, inspección y vigilancia, y de conformidad con el artículo 38 del Decreto Ley 1228 de 1995, puede imponer a los organismos deportivos y miembros de de sus órganos de administración, de acuerdo con la gravedad de la vulneración al régimen legal o estatutario correspondiente y por la inobservancia de las instrucciones impartidas por

---

<sup>5</sup> Mediante Decreto 4183 de 2011, se transformó el establecimiento público del orden nacional Instituto Colombiano del Deporte –COLDEPORTES-, en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física el Aprovechamiento del Tiempo Libre –COLDEPORTES-. Diario Oficial núm. 48.242 de 3 de noviembre de 2011.

<sup>6</sup> Folios 69 a 75.

**COLDEPORTES**, sanciones tales como amonestación pública, multas hasta por 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, suspensión o cancelación de personería jurídica y suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo, por las acciones u omisiones derivadas de los hechos investigados, sin perjuicio de poner en conocimiento de otras autoridades disciplinaria, civil o penal, de acuerdo con el hallazgo, para lo de su competencia., garantizándose siempre su derecho a la defensa, siguiendo el procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo, con observancia del debido proceso.

Señala que el artículo 2° del acto acusado, establece que ante la situación contemplada en el artículo 4° del Decreto 00776 de 1996 se requerirá al club mediante comunicación enviada al representante legal a la dirección que aparezca registrada en **COLDEPORTES** a efecto de que explique la razón de su incumplimiento. Que con ello se permite al ente deportivo presentar sus descargos, controvertir pruebas y expresar las razones por las cuales no ha realizado su inscripción ante dicha entidad, lo que es acorde con lo establecido en los artículos 29, 34 y 35 del C.C.A. y 6°, 29 y 209 de la Constitución Política.

Indica que igual situación se presenta respecto del artículo 3° del referido acto con relación a las situaciones contempladas en los artículos 11 y 16 del mencionado Decreto 00776 de 1996, que tratan sobre la suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo.

Manifiesta que el acto acusado no está fijando un nuevo procedimiento administrativo, sino simplemente cumple las disposiciones del C.C.A. y la Carta Política.

Pone de presente que el acto acusado desarrolla la etapa previa de la conformación de la decisión administrativa de que trata el artículo 34 del C.C.A., y se caracteriza

por estar sujeta al debido proceso y acatar los principios orientadores de las actuaciones administrativas.

## **2.- La Resolución 0284 de 2002 no crea conductas sancionables.**

La acusación de la demanda, en el sentido de que al acto acusado establece conductas sancionables, carece de fundamento, pues en él solo se enuncian las consagradas en los artículos 4º, 11 y 16 del Decreto 00776 de 1996, como lo expresa en su artículo 1º.

### **III.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El señor Agente del Ministerio Público ante esta Corporación, en esta etapa procesal, guardó silencio.

### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Al entrar a estudiar el fondo del asunto, la Sala advierte que la señora Consejera doctora **MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**, en escrito de 2 de abril del año en curso, visible a folio 168 del expediente, manifiesta que se declara impedida para actuar dentro del proceso de la referencia, por cuanto existe “una relación de amistad” entre ella y el doctor **LUIS BEDOYA**, Presidente de la **FEDERACIÓN COLOMBIANA DE FUTBOL**, parte demandante en el proceso de la referencia, por lo que considera que se encuentra incurso en la causal de impedimento consagrada en el numeral 9 del artículo 150 del C. de P.C., el cual prevé:

“Causales de recusación. Son causales de recusación las siguientes:

“... 9. Existir enemistad grave por hechos ajenos al proceso, o a la ejecución de la sentencia, o **amistad íntima** entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado”. (Negrilla fuera de texto)

A juicio de la Sala, el hecho manifestado por la doctora **MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO** no constituye la causal de impedimento alegada, toda vez que para que concurra la misma se requiere que la amistad sea íntima, lo cual no ocurre en el sub lite, pues de una simple amistad no se pueden derivar sentimientos profundos de afinidad y cercanía entrañables, que en un momento dado puedan comprometer la imparcialidad requerida en la resolución de asuntos judiciales sometidos a su consideración.

Siendo ello así, se declarará infundado el impedimento manifestado por la doctora **MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**, para intervenir en el proceso de la referencia.

Resuelto lo anterior, la Sala procede a examinar el asunto que nos ocupa.

Se pretende en este proceso la declaratoria de nulidad de la Resolución 00284 de 2002, por medio de la cual el Director General del Instituto Colombiano del Deporte **-COLDEPORTES-**, hoy Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, establece el trámite para las actuaciones derivadas de la aplicación de los artículos 4°, 11 y 16 del Decreto reglamentario 00776 de 1996.

El acto acusado es del siguiente tenor:

**“RESOLUCIÓN 00284 DE 2002  
(febrero 25 de 2002)**

*“Por la cual se establece el trámite para las actuaciones derivadas de la aplicación de los artículos 4°, 11° y 16° del Decreto reglamentario 00776 de 1996”.*

*El Director General del Instituto Colombiano del Deporte –COLDEPORTES.*

*En uso de sus facultades legales, especialmente las que le conceden los artículos 19 y 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 y considerando*

*El artículo 18 del Decreto Ley 1228 de 1995, que regula el RECONOCIMIENTO DEPORTIVO, bajo el Capítulo Quinto, "Normas comunes a los organismos deportivos", determina que los actos que se expidan en relación con el reconocimiento deportivo, "están sujetos a los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo, y demás condiciones, términos y requisitos que el reglamento establezca".*

*De otra parte el artículo 19 del mismo decreto ley, establece que COLDEPORTES y los entes deportivos municipales suspenderán y revocarán el reconocimiento deportivo de los organismos deportivos, cuando éstos incumplan las normas legales y estatutarias que los regulan y según la gravedad de la infracción.*

*La mencionada facultad está expresada en forma autónoma y directa en el mencionado Decreto Ley, sin perjuicio de que en el capítulo sobre inspección, vigilancia y control pueda el Director de Coldeportes por esta vía ejercer igualmente esta facultad en virtud de la función delegada por el señor Presidente de la República mediante el Decreto 1227 de 1995.*

*A su vez el Decreto Reglamentario 00407/96, mediante el cual se "reglamenta el otorgamiento de personería jurídica y el reconocimiento deportivo a los organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte", estableció en el inciso segundo del artículo primero que: "El otorgamiento de personería jurídica y el reconocimiento deportivo a los clubes deportivos profesionales organizados como corporaciones o asociaciones deportivas sin ánimo de lucro, a cargo de Coldeportes, se regirá por reglamentación especial."*

*En desarrollo de lo prescrito en el artículo 18 del Decreto 1228 de 1995, y lo establecido en el inciso segundo del artículo primero del decreto mencionado en el numeral anterior, mediante el Decreto Reglamentario 0776 de 1996, el Presidente de la República, reglamentó de manera especial los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de la personería jurídica y el reconocimiento deportivo de los clubes deportivos profesionales, también llamados clubes con deportistas profesionales.*

*El artículo 14 del D.R. 0776, precisa que además de las atribuciones de inspección, vigilancia y control otorgadas por el artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995, el Director General ejercerá las demás que le hayan sido otorgadas por las disposiciones legales vigentes.*

*Por su parte, el artículo 4° de la norma en mención, prescribe que el incumplimiento a lo dispuesto en dicho artículo acarreará la sanción de suspensión de la personería jurídica hasta por un término de tres (3) meses, según sea la dilación, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 37, numeral primero y 38 del Decreto Ley 1228 de 1995 y si transcurrido el término de duración de la suspensión, aun no ha cumplido con el requisito de la inscripción, se le aplicará al Club la revocatoria de la personería jurídica.*

*De igual forma, el artículo 11 del Decreto 0776, bajo el capítulo II, establece que el reconocimiento deportivo será suspendido cuando se incumplan las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que rigen al club deportivo profesional y que afecten a los deportistas cuyo derechos deportivos se posean, a los particulares o personas jurídicas que adquieran títulos de afiliación, acciones o aportes, o en general a terceros y que la reincidencia en las violaciones anteriores dará lugar a la revocatoria del reconocimiento deportivo.*

*A su vez, el artículo 16 del decreto en mención, señala los comportamientos que se entenderán como faltas graves que se sancionarán con la suspensión del reconocimiento deportivo, cuando el club deportivo profesional incurra en ellas por primera vez, y en caso de reincidencia, con la revocatoria del mismo, unida a la cancelación de la personería jurídica, si se trata de clubes organizados como corporaciones o asociaciones. El mismo artículo determina que si se trata de personas naturales que formen parte del Club, las posibles responsabilidades de la falta, Coldeportes solicitará la investigación o la avocará de plano, caso en el cual se procederá conforme al trámite establecido para las investigaciones. (sic)*

*Para el caso de las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias distintas a las que se refieren los artículos 4°, 11° y 16° del Decreto 0776/96, existe un régimen sancionatorio específico, bajo los principios de la función delegada de Inspección, Vigilancia y Control.*

*Por último, es necesario establecer el trámite interno de las actuaciones derivadas de las facultades plasmadas en los Decreto mencionados, atinentes a la suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo y/o la Personería Jurídica, en aquellos casos contemplados en los artículos 4°, 11° y 16° del Decreto 0776 de 1996, atendiendo con el mandato de cumplir con el procedimiento establecido en el reglamento y en el Código Contencioso Administrativo.*

*Por lo anteriormente expuesto, el Director del Instituto Colombiano del Deporte – COLDEPORTES*

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** *En los casos previstos en los artículos 4°, 11° y 16° del Decreto Reglamentario 0776 de 1996, para la imposición de la suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo y de la Personería Jurídica si fuere el caso, se procederá como se determina en los artículos siguientes:*

**SEGUNDO:** *Cuando se trate de una situación contemplada en el Artículo Cuarto del Decreto 0776/96, se requerirá al Club mediante comunicación enviada al representante legal y a la dirección que aparezca registrada en Coldeportes, a efectos de que explique la razón de su incumplimiento. Para el efecto el auto donde se ordena iniciar las diligencias deberá señalar el término para que el club de respuesta al oficio en mención. Vencido dicho término el Director mediante Resolución motivada decidirá de fondo.*

*Si a pesar de decretada la suspensión, el Club no procede a la inscripción correspondiente, el Director mediante resolución motivada contra la cual procede el recurso de reposición en los términos y condiciones expresados en el Código Contencioso Administrativo impondrá la sanción prevista el en inciso final del artículo 4° del Decreto 0776/96.*

**TERCERO:** En los casos previstos en los artículos 11° y 16° del decreto en mención, se procederá así:

- a) *Habiendo tenido conocimiento de la Infracción, el Director de COLDEPORTES, formulará escrito de observaciones, en el cual se fijará un término al Club Deportivo Profesional, para que exprese su opinión y explique su actuación.*
- b) *Vencido el término para contestar el escrito a que hace alusión el literal anterior, y no habiendo pruebas que practicar, el Director de COLDEPORTES proferirá la decisión que corresponda, mediante resolución motivada contra la cual procede el Recurso de Reposición conforme a lo previsto en el C.C.A. En el evento de que fuese conducente la práctica de aquellas, la decisión se proferirá una vez practicadas las mismas.*

**CUARTO:** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**DIEGO PALACIOS GUTIERREZ**

**Director”.**

De la lectura de los cargos que formula la actora al acto cuya nulidad solicita, para la Sala es claro que todos ellos están dirigidos y tienen que ver con la incompetencia que se predica respecto del Director de **COLDEPORTES** para establecer el trámite o procedimiento administrativo que debe darse para efectos de aplicar la sanción de suspensión o revocatoria de la personería jurídica, prevista en el artículo 4° del Decreto Reglamentario 00776 de 1996, al igual que dicho trámite, en tratándose de la aplicación de la sanción de suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo, previsto en el artículo 11, y los comportamientos que se consideran como faltas graves, descritos en el artículo 16 del Decreto en mención.

De consiguiente, la Sala resolverá el punto para determinar si competía al Director de **COLDEPORTES** regular el procedimiento de que trata la Resolución demandada o si, como lo sostiene la parte actora, estaba sujeto a reserva de Ley y se expidió, por tanto, con violación del principio de legalidad.

Para efectos del análisis de dicho cargo, la Sala tiene en cuenta lo siguiente:

1.- En virtud de la autorización que el artículo 84 de la Ley 181 de 1995<sup>7</sup> concedió al Presidente de la República para delegar en el Director General de **COLDEPORTES**, en los Gobernadores y en los Alcaldes, el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia previstas en la Ley 49 de 1993<sup>8</sup> y en la primera de las Leyes citadas, mediante los artículos 1° 2° del Decreto 1227 de 1995<sup>9</sup>, el Presidente de la República delegó en dicho funcionario, las funciones de inspección, vigilancia y control de la actividad del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física, al igual que dichas funciones sobre los organismos deportivos y demás entidades que integran el mencionado Sistema.

2.- El inciso segundo del artículo 1° del Decreto 407 de 1996<sup>10</sup> estableció que el otorgamiento de personería jurídica y el reconocimiento deportivo a los clubes deportivos profesionales, organizados como corporaciones o asociaciones deportivas sin ánimo de lucro, a cargo de **COLDEPORTES**, se regirá por reglamentación especial.

---

<sup>7</sup> "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte".

ARTÍCULO 84.- En los términos de los artículos 211 de la Constitución Política, el Presidente de la República podrá delegar en el Director General del Instituto Colombiano del Deporte, en los gobernadores y en los alcaldes, el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia previstas en la Ley 49 de 1993 y en la presente Ley.

<sup>8</sup> "Por la cual se establece el régimen disciplinario en el deporte".

<sup>9</sup> "Por la cual se delega la inspección, vigilancia y control del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación física y de los organismos del Sistema Nacional del Deporte".

ARTÍCULO 1.- Deléganse en el Director del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, las funciones de vigilancia y control de la actividad del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física.

ARTÍCULO 2.- Delegase en el Director del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que integran el Sistema Nacional del Deporte."

<sup>10</sup> "Por el cual se reglamenta el otorgamiento de personería jurídica y el reconocimiento deportivo a los organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte".

3.- En el artículo 18 del citado Decreto Ley 1228 de 1995<sup>11</sup> se estableció el “Reconocimiento Deportivo” y los actos que se expidan en relación con el mismo, en los siguientes términos:

**“Artículo 18º.- Reconocimiento deportivo.** Para el fomento, protección, apoyo y patrocinio del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se instituye el reconocimiento deportivo que será otorgado, revocado, suspendido o renovado, según el caso, por Coldeportes y los alcaldes a través de los entes deportivos municipales del Sistema Nacional del Deporte.

Los actos que se expidan en relación con el reconocimiento deportivo están sujetos a los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo, y demás condiciones, términos y requisitos que el reglamento establezca.  
(...)” (subrayas fuera de texto).

En su artículo 38 se estableció el régimen sancionatorio para los organismos deportivos y los miembros de dirección y administración de los mismos, en los siguientes términos:

**“Artículo 38º.- Régimen sancionatorio.** En ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control, el Director del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, y las autoridades en las cuales se delegue esta función, previo el correspondiente proceso, podrán imponer a los organismos deportivos y a los miembros de sus órganos de dirección y administración, las siguientes sanciones:

1. Amonestación pública.
2. Multa hasta por cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
3. Suspensión o cancelación de la personería jurídica.
4. Suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo.

Lo anterior, sin perjuicio de poner en conocimiento de las autoridades disciplinarias, administrativas, civiles o penales respectivas, las acciones u omisiones que por su competencia les corresponda adelantar, que se deriven de los hechos investigados.

---

<sup>11</sup> “Por el cual se revisa la legislación deportiva vigente y la estructura de los organismos del sector asociado con el objeto de adecuarlos al contenido de la Ley 181 de 1995”.

**Parágrafo 1º.-** Las sanciones aquí previstas se impondrán de acuerdo con la gravedad de la violación al régimen legal o estatutario correspondiente, así como por la inobservancia de las instrucciones que en desarrollo de sus funciones imparta Coldeportes.

Para la aplicación de las medidas sancionatorias, se deberá garantizar el derecho de defensa, de conformidad con el Código Contencioso Administrativo.

(...)” (subrayas fuera de texto)

4.- En desarrollo de lo previsto en las disposiciones de que dan cuenta los numerales anteriores, el Presidente de la República expidió el Decreto 00776 de 1996<sup>12</sup>, mediante el cual se reglamentaron los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de personería jurídica y el reconocimiento deportivo de los clubes deportivos profesionales, al igual que el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre dichos clubes, atribuidas a **COLDEPORTES** y a la Superintendencia de Sociedades por la Ley 181 de 1995 y el Decreto Ley 1228 de 1995, como reza en su artículo 1º.

5.- Los artículos 4º, 11, 16 del citado Decreto 00776 de 1996, disponen, en su orden, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 4º.- ACTUALIZACIONES.** Cuando se produzca una reforma de los estatutos de un club deportivo profesional, organizado como asociación o corporación, una nueva elección de representante legal o de los miembros del órgano colegiado de administración, o de los de control o de disciplinas u ocurra su reelección para un nuevo período estatutario, el organismo deportivo procederá a solicitar su inscripción ante Coldeportes.

La solicitud de que trata el presente artículo, se efectuará dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que ocurra la reforma o la elección, adjuntando copia autenticada del acta aprobada en la que conste tal evento.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo acarreará la sanción de suspensión de la personería jurídica hasta por un término de tres (3) meses, según sea la dilación, de acuerdo con lo dispuesto en los

---

<sup>12</sup> “Por el cual se dictan normas para el funcionamiento de los clubes deportivos profesionales”.

artículos 37, numeral primero<sup>13</sup> y 38 del Decreto ley 1228 de 1995. Si transcurrido el término de duración de la suspensión, aún no se ha cumplido con el requisito de inscripción dispuesto en este artículo, se le aplicará al club la revocatoria de la personería jurídica.”

**“ARTÍCULO 11o.- SUSPENSIÓN O REVOCATORIA DEL RECONOCIMIENTO DEPORTIVO.** El reconocimiento deportivo será suspendido cuando se incumplan las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que rigen al club deportivo profesional y que afecten a los deportistas cuyos derechos deportivos se posean, a los particulares o personas jurídicas que adquieran títulos de afiliación, acciones o aportes, o en general a terceros. La reincidencia en las violaciones anteriores dará lugar a la revocatoria del reconocimiento deportivo.

El término de suspensión podrá ser hasta por un (1) año, atendiendo la gravedad de la violación.

Cuando se trate de la violación de las disposiciones de los artículos 16 y 21 del Decreto ley 1228 de 1995 o las previstas en la Ley 181 de 1995 o sus reglamentarias que sean desarrollo de los objetivos rectores o de los principios fundamentales que la ley establece, aplicables estos organismos deportivos, se decretará la revocatoria del reconocimiento.”

**“ARTÍCULO 16.- FALTAS GRAVES.** Los siguientes comportamientos se entenderán como fallas graves que se sancionarán con la suspensión del reconocimiento deportivo, cuando el club deportivo profesional incurra en ellas por primera vez y en caso de reincidencia, con la revocaría del mismo, unida a la cancelación de la personería jurídica, si se trata de clubes organizados como corporaciones o asociaciones.

1. Dejar de cumplir con su objeto social, en los términos del literal d) del artículo 3o. de este decreto.
2. Desatender los requerimientos de las autoridades competentes para ajustarse a las disposiciones legales en materia de composición accionaría o de concurrencia de aportes.
3. Impedir en forma injustificada, la participación de los deportistas cuyos derechos son de su propiedad, en las selecciones deportivas nacionales que tenían reconocimiento de Coldeportes.
4. Incumplir con las obligaciones a su cargo, en relación con la disposición de los derechos deportivos de los jugadores que sean de su propiedad.

---

<sup>13</sup> **“ARTÍCULO 37.- Funciones.** El Director de Coldeportes, de acuerdo a lo previsto en el ley 181 y el presente Decreto, tendrá las siguientes atribuciones en relación con los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte:

1. Otorgar, suspender y revocar la personería jurídica.  
(...)”

5. *Incitar públicamente a la violencia a los espectadores en los eventos deportivos.*

6. *Realizar actos de agresión, irrespeto o desacato frente a las autoridades del deporte o a los representantes de las instituciones públicas.*

**PARÁGRAFO.-** *En caso de que la falta sea atribuible a una persona natural que forme parte del club, Coldeportes solicitará la investigación a la autoridad competente o la avocará directamente, pidiendo o aplicando según sea el caso, la suspensión o si se diere reincidencia, el retiro de los miembros de los órganos que conforman su estructura que por omisión o acción hubieren dado lugar a su ocurrencia.”*

Ahora bien, en el encabezamiento de la Resolución demandada, el Director de **COLDEPORTES** invoca para su expedición “*sus facultades legales*”, sin precisar cuáles son ellas, y agrega que “*...especialmente las que le conceden los artículos 19 y 37 del Decreto Ley 1228 de 1995*”, que disponen lo siguiente:

**“Artículo 19º.-** *Cancelación del reconocimiento. Coldeportes y los entes deportivos municipales suspenderán o revocarán el reconocimiento deportivo de los organismos deportivos, cuando éstos incumplan las normas legales o estatutarias que los regulan y según la gravedad de la infracción.”*

**“Artículo 37º.-** *Funciones. El Director de Coldeportes, de acuerdo con lo previsto en la Ley 181 y el presente Decreto, tendrá las siguientes atribuciones sobre los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte:*

1. *Otorgar, suspender y revocar la personería jurídica.*
2. *Otorgar, suspender, revocar y renovar el reconocimiento deportivo.*
3. *Aprobar sus estatutos, reformas y reglamentos.*
4. *Verificar que cumplan las disposiciones legales y estatutarias, y que sus actividades estén dentro de su objeto social.*
5. *Resolver las impugnaciones de los actos y decisiones de los órganos de dirección y administración en los términos del Código Contencioso Administrativo.*
6. *Velar por la adecuada aplicación de los recursos que del presupuesto del Sistema Nacional del Deporte y demás rentas nacionales, se destinen a los organismos deportivos, y a los entes deportivos departamentales, municipales y distritales.*
7. *Verificar que los entes deportivos departamentales, distritales y municipales den cumplimiento a los compromisos a su cargo, en relación con la participación en el diseño, ejecución y cumplimiento del Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física.”*  
(subrayas fuera de texto)

Como se evidencia de la lectura de las disposiciones del Decreto con categoría de Ley transcritas, en ellas se faculta al Director de la mencionada entidad para suspender o revocar el reconocimiento deportivo y la personería jurídica de los clubes deportivos profesionales, pero ni en ellas ni en las restantes normas de dicho Decreto se establece el procedimiento específico que debe seguir la Administración para obrar en tal sentido, pues en el articulado del referido Decreto, más precisamente, en sus artículos 18 y 38, simplemente se dispone que *“...los actos que se expidan en relación con el reconocimiento deportivo están sujetos a los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo y demás condiciones, términos y requisitos que el reglamento establezca”*, y que *“para la aplicación de las normas sancionatorias se deberá garantizar el derecho de defensa de conformidad con el Código Contencioso Administrativo”*, respectivamente.

El artículo 150 de la Carta Política, en su numeral 2, asigna de manera exclusiva a la Rama Legislativa del Poder Público la función de expedir códigos en todos los Ramos de la Legislación y reformar sus disposiciones, dentro de ella los procedimientos administrativos.

Para la Sala, no admite discusión que la competencia para establecer los procedimientos administrativos que comprometan o condicionen las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso entre Administración y Administrado, en este caso, entre una entidad del Estado y los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte, corresponde a la órbita exclusiva y excluyente del Legislador. Así lo ha sostenido en forma reiterada esta Sección en

las sentencias que la parte actora cita en su demanda, entre otras, al igual que lo ha precisado la Corte Constitucional, en los siguientes términos<sup>14</sup>:

*“Estima la Corte, que a **partir de la expedición de la Constitución de 1991**, con la salvedad hecha en relación con los procedimientos especiales que pueden existir en el orden distrital, departamental y municipal, **todo procedimiento administrativo especial debe regularse a través de la ley**, e incorporarse al C.C.A. como lo exige, con fines de sistematización, el aparte final del art. 158 de la C.P.”*  
(negritas y subrayas fuera de texto)

En el mismo sentido se ha pronunciado la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia de 14 de abril de 2010<sup>15</sup>, al abordar el estudio de legalidad, entre otros, del artículo 87 del Decreto 2474 de 2008, en la cual hicieron las siguientes precisiones:

*“La Sala, en primer lugar precisa que la competencia de establecer los procedimientos administrativos, con independencia de que éstos sean generales o especiales corresponde de forma exclusiva al legislador y no a la autoridad administrativa. Esta conclusión, como lo señala la doctrina especializada, se desprende directamente del artículo 150 de la Constitución, si se tiene en cuenta que asigna como competencia exclusiva de la rama legislativa la expedición de códigos y sucede que los procedimientos administrativos contenidos en disposiciones especiales se consideran parte integrante del Código Contencioso Administrativo<sup>16</sup>.*

*Por consiguiente, no es admisible que mediante reglamento se asigne la competencia a cada entidad estatal de establecer aspectos procedimentales que comprometan o condicionen las garantías propias del derecho fundamental del debido proceso reconocido a toda persona en el ordenamiento jurídico. Cuando se trata de la relación que se establece entre administración y ciudadano (relación extra-orgánica), y se constata que la ley no ha definido los mínimos procedimentales, es indispensable acudir al procedimiento administrativo general*

---

<sup>14</sup> Sentencia C-252 de 1994. Magistrados Ponentes: Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell.

<sup>15</sup> Consejo de Estado Sala de Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 14 de abril de 2010, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero, Rad: 11001-02-26-0000-2008-00101-00.

<sup>16</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

*consignado en el Código Contencioso Administrativo, norma supletoria para estos casos*<sup>17</sup>.

*Sin embargo, la Sala debe precisar que los aspectos inter-orgánicos del procedimiento si pueden ser confiados a la potestad de auto-organización de cada entidad administrativa, tal como se señaló cuando se estudiaban los cargos formulados contra el artículo 89 del decreto 2474 del 2008 –fls. 58 y ss.-. La determinación, por ejemplo, del trámite interno que deben seguir los funcionarios en las dependencias de la entidad cuando se adelanta un procedimiento administrativo de carácter sancionador no condiciona ninguna de las garantías del debido proceso, la eficacia de esta clase de normas se agota en el interior del aparato administrativo y por ende pueden regularse en los denominados manuales de contratación o de funciones.” (subrayas fuera de texto)*

Las consideraciones de la sentencia en cita, analizadas a la luz del sentido y alcance del procedimiento administrativo de que trata el acto administrativo demandado, resultan suficientes para concluir que éste no se enmarca dentro de una regulación netamente inter-orgánica, pues involucra a los clubes deportivos profesionales y a las personas naturales que formen parte de ellos, condicionando y regulando la forma como éstos pueden ejercer su derecho de contradicción y defensa en pro de garantizar el respeto por el debido proceso, autorizando el señalamiento de términos para que los investigados puedan presentar descargos y estableciendo los recursos que proceden contra la decisión que corresponda.

Estas situaciones, a juicio de la Sala, vulneran el ordenamiento jurídico constitucional, pues el procedimiento que desarrolla el acto acusado abarca una regulación extra-orgánica y en esa medida el derecho fundamental al debido proceso, lo cual es razón suficiente para declarar su nulidad, en tanto invade una competencia exclusiva del Legislador.

---

<sup>17</sup> Artículo 1 del Código Contencioso Administrativo: “...los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta primera parte que sean aplicables”.

Sin perjuicio de lo expuesto, la Sala hace notar a la parte demandada, que independientemente de que se trate de regulaciones tendientes a la aplicación de las sanciones a las que se remite el acto acusado, o de disposiciones procedimentales para la aplicación de las mismas en ejercicio de las competencias y facultades de inspección, control y vigilancia delegadas a **COLDEPORTES**, todas ellas son de reserva de la Ley, en razón de lo cual se encuentra vedada la posibilidad de que el mencionado organismo regule procedimientos administrativos sobre tales materias.

Corolario de lo expuesto es que el acto acusado incurre en violación del artículo 150, numeral 2, de la Constitución Política, que hace innecesario el estudio de los demás cargos de violaciones normativas que se formulan en la demanda, y que conducirá a que se adopte la decisión de declarar su nulidad, como en efecto se dispondrá en la parte dispositiva de esta providencia.

Para concluir, la Sala pone de presente que la nulidad que se declarará del acto acusado no implica en momento alguno la imposibilidad para **COLDEPORTES** de dar aplicación a la normativa a que se remite el acto acusado, sino que para ello deberá proceder conforme a las disposiciones contenidas en la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>18</sup>, en especial a sus artículos 47 a 52 que regulan el procedimiento administrativo sancionatorio.

Cabe resaltar que la Sala en sentencias de 5 de marzo de 2009 y 29 de noviembre de 2010 (Expedientes núms. 2002-00439-01 y 2005-00240-01, respectivamente, Consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno), que ahora se reiteran, frente a asuntos

---

<sup>18</sup> Ley 1437 de 18 de enero de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

similares, precisó que cuando la Ley no previó el trámite para la imposición de sanciones y ante la ausencia de norma especial, el trámite administrativo debe ser el dispuesto en la parte primera del C.C.A..

En efecto, en su orden, se dijo:

“... En este caso, según se advierte en la parte motiva de las Resoluciones 03593 de 29 de junio de 1995, 04548 de 12 de noviembre de 1998 y 05145 de 11 de octubre de 2000, **la ley no previó el trámite para la imposición de las sanciones por parte de las Contralorías y ante la ausencia de norma especial el trámite administrativo debe ser el dispuesto en la parte primera del Código Contencioso Administrativo** ...”. (Negrilla y subraya fuera de texto)

“... Como puede apreciarse la Ley 182 de 1995 le otorga las facultades sancionatorias y de reglamentación a la Comisión Nacional de Televisión que sean necesarias para el cabal funcionamiento de dicha Entidad, pero estas facultades no llevan implícitas poderes de carácter legislativo, de ahí que al establecer en el acto acusado un procedimiento para efectos sancionatorios no contemplado en la Ley, constituye un exceso en el ejercicio de sus facultades reglamentarias.

**Igualmente, al no señalar dicha ley un procedimiento para tales fines, resulta claro que la CNTV incurrió en exceso de poder, al establecer un procedimiento especial sancionatorio, que se reitera no se encuentra previsto en la ley reglamentada. Por lo tanto, el único procedimiento aplicable es el dispuesto en la Parte Primera del Código Contencioso Administrativo. ....**”. (Negrilla y subraya fuera de texto)

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

**F A L L A:**

**PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD** de la Resolución núm. 00284 de 25 de febrero de 2002, *“Por la cual se establece el trámite de las actuaciones derivadas de la aplicación de los artículos 4°, 11° y 16° del Decreto Reglamentario 00776 del*

29 de abril de 1996", expedida por el Director del Instituto Colombiano del Deporte  
–COLDEPORTES–.

**SEGUNDO: DECLÁRASE** infundado el impedimento manifestado por la señora  
Consejera doctora **MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**, para intervenir en el proceso  
de la referencia.

En firme esta providencia, previas las anotaciones de rigor, archívese el  
expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por  
la Sala en la sesión del día 3 de abril de 2014.

**GULLERMO VARGAS AYALA**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Ausente

**MARCO ANTONIO VELLAMORENO**