

**RESERVA LEGAL EN MATERIA SANCIONATORIA / RÉGIMEN SANCIONATORIO - Reserva del legislador / PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO SANCIONADOR – Alcance / FALTA DE COMPETENCIA DEL GOBIERNO NACIONAL - Para establecer un régimen sancionatorio para los clubes deportivos profesionales / POTESTAD REGLAMENTARIA - Exceso. Gobierno Nacional no está facultado para tipificar como infracción determinadas acciones u omisiones de los clubes deportivos / PRINCIPIO DE LEGALIDAD – Vulneración / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

La Sala observa que, en efecto, en su inciso final, el artículo 4º le atribuye una sanción al incumplimiento del deber de solicitar ante Coldeportes, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su ocurrencia, la inscripción de las reformas de los estatutos de un club deportivo profesional organizado como asociación o corporación, así como la elección del representante legal o de los miembros del órgano colegiado de administración, o de los de control o de disciplinas, o la reelección para un nuevo período estatutario. Igualmente, se advierte que el inciso tercero del artículo 5º dispone que el uso de una certificación de reconocimiento de personería jurídica de un club que no tenga vigente el reconocimiento deportivo es sancionable disciplinariamente. El transcrito artículo 11, efectivamente, la asigna una sanción a la reincidencia en el incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que rigen al club deportivo profesional y que afecten a los deportistas cuyos derechos se posean. Por su parte, el artículo 16 enlista una serie de acciones y omisiones, las cuales califica como faltas graves, sancionables con la suspensión del reconocimiento deportivo. Lo dicho permite afirmar que, ciertamente, como lo aduce la parte actora, las disposiciones en análisis tipifican las conductas descritas, en la medida en que les atribuyen sanciones. Al expedir el Decreto 776 de 1996, el Gobierno Nacional invocó las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, valga decir, la potestad reglamentaria, y expuso que la finalidad de la normativa es reglamentar los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de personería jurídica a los clubes deportivos profesionales, así como el otorgamiento del reconocimiento deportivo, según lo disponen las normas especiales de la Ley 181 de 1995 y del Decreto ley 1228 de 1995. Ahora bien, de su lectura, la Sala constata que la Ley 181 de 1995 y el Decreto Ley 1228 de 1995 no describen como faltas o conductas sancionables el incumplimiento del deber de presentar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su ocurrencia la solicitud de inscripción de reformas de estatutos o de elecciones, ni el uso de una certificación de reconocimiento de personería jurídica de un club que no tenga vigente el reconocimiento deportivo, ni la reincidencia en el incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que rigen los clubes deportivos profesionales. Las referidas normas de rango legal tampoco contienen un catálogo de faltas graves como el previsto en el artículo 16 del Decreto 776 de 1996. En este escenario, la Sala recuerda que el principio de legalidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa está comprendido en el derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 Constitución Política [...] De acuerdo con lo anterior, a la luz del principio constitucional de legalidad, una norma con fuerza material de ley debe describir las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas. Por ende, a las autoridades administrativas no les está permitido determinar cuáles conductas son sancionables, así como crear sanciones o fijar su contenido, términos o límites. En ese orden de ideas, al tipificar como infracción determinadas acciones u omisiones, las normas analizadas violan el principio de legalidad.

**CREACIÓN DE NORMAS DE TIPO PROCEDIMENTAL – Competencia del legislador / NORMA CON RANGO DE LEY – Es la que debe establecer el procedimiento para el otorgamiento de la personería jurídica de los clubes deportivos profesionales / REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA DE LOS CLUBES DEPORTIVOS PROFESIONALES ORGANIZADOS COMO CORPORACIONES O ASOCIACIONES – Improcedencia de su regulación por el Gobierno Nacional mediante decreto /**

**PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA PERSONERÍA JURÍDICA DE LOS CLUBES DEPORTIVOS PROFESIONALES ORGANIZADOS COMO CORPORACIONES O ASOCIACIONES – Improcedencia de su regulación por el Gobierno Nacional mediante decreto / CERTIFICACIÓN DE EXISTENCIA JURÍDICA Y REPRESENTACIÓN LEGAL DE LOS CLUBES DEPORTIVOS PROFESIONALES ORGANIZADOS COMO CORPORACIONES O ASOCIACIONES – Valor probatorio**

La actora asevera que el artículo 5º del Decreto 776 de 1996 establece una tarifa probatoria en relación con la certificación expedida por Coldeportes sobre la existencia jurídica y representación legal de los clubes deportivos profesionales organizados como corporaciones o asociaciones, aspecto que, a su juicio, es propio de un procedimiento administrativo y, por ende, de competencia exclusiva del legislativo. [...] De su análisis, la Sala observa que, tal y como lo expone la demandante, el precepto le da valor probatorio, para todos los efectos legales, al certificado de existencia y representación legal de los clubes deportivos profesionales expedido por Coldeportes, disposición que, se destaca, no está prevista en la Ley 181 ni en el Decreto Ley 1227 de 1995, normas reglamentadas. El artículo 5º se encuentra ubicado en el Capítulo I del Decreto 776 de 1995, en el cual se regulan los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de la personería jurídica de los clubes deportivos profesionales organizados como corporaciones o asociaciones y sus estatutos. En este punto cabe mencionar que esta Sección, en sentencia de 3 de abril de 2014 y en la que examinó la legalidad de la Resolución 284 de 25 de febrero de 2002, expedida por el Director General del Instituto Colombiano del Deporte, «por la cual se establece el trámite para las actuaciones derivadas de la aplicación de los artículos 4º, 11 y 16 del Decreto Reglamentario 00776 del 29 de abril de 1996», preceptos demandados en el sub lite, [...] Del aparte transcrito se destaca que el procedimiento administrativo a seguir por parte del Director de Coldeportes para el otorgamiento de la personería jurídica de los clubes deportivos profesionales debe estar determinado en una norma con rango de ley, criterio que la Sala reitera en esta oportunidad. Lo anterior permite afirmar que, como lo sostiene el agente del Ministerio Público, al conferirle un valor probatorio a una certificación expedida por el Director de Coldeportes, y señalar que el mismo opera para todos los efectos legales, la expresión acusada regula un aspecto de tipo procedimental que, como tal, está sujeto a reserva legal, por lo que dicha disposición contraria el ordenamiento jurídico superior y, por ende, resulta procedente la declaración de su nulidad.

**SANCIONES A CLUBES DEPORTIVOS PROFESIONALES – Por violación de normas reglamentarias / DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO – Remisión a normas de carácter reglamentario / PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO SANCIONADOR – Vulneración por remisión a infracciones contenidas en disposiciones reglamentarias / PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LAS FALTAS – Vulneración**

[E]l artículo 11 demandado dispone que el reconocimiento deportivo será suspendido cuando se incumplan las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que rigen al club deportivo profesional (inciso primero) e igualmente señala que «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 (sic) estos organismos deportivos, se sancionarán con la revocatoria del reconocimiento». En el mismo sentido, se observa que el artículo 15 del Decreto 776 de 1996 demandado, señala que las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias distintas a las que se refieren los artículos 4º, 11 y 16 del mismo decreto, serán sancionadas con amonestación pública, multa, suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo y cancelación de la personería jurídica, y prevé que cuando la gravedad de la falta lo amerite, tales sanciones se impondrán de forma automática. De esa manera, los preceptos analizados contienen una remisión a normas de carácter reglamentario,

que implica que la violación de una disposición de ese rango puede ser sancionada. Dicho de otro modo, las normas demandadas tipifican como infracción la violación de disposiciones reglamentarias. A juicio de la Sala, las analizadas disposiciones comportan la descripción de una infracción genérica que para completarse requiere la técnica del reenvío a normas de distintas categorías, en este caso legales y reglamentarias. Sobre este particular se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-699 de 2015, en la cual analizó la constitucionalidad del artículo 53 de la Ley 13 de 1990, norma que dispuso: «[s]e tipifica como infracción toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en la presente Ley y en todas las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia. [...]». De acuerdo con la providencia en cita, en materia disciplinaria la remisión a infracciones contenidas en disposiciones reglamentarias vulnera el principio de legalidad y, de contera, el debido proceso, toda vez que ello supone que el ejecutivo quede investido de manera permanente para establecer infracciones, así como determinar sanciones mediante actos administrativos de carácter general. Igualmente, constituye un reenvío impreciso que impide la determinación o certeza sobre el contenido de la conducta prohibida y de la sanción a aplicar. Lo dicho permite determinar que, al incluir la expresión «reglamentarias», los artículos 11 y 15 tipifican la infracción de mandatos de carácter reglamentario, lo cual vulnera igualmente el principio de legalidad de las faltas. Por las razones expuestas, la Sala concluye que el inciso tercero del artículo 4º; el inciso tercero del artículo 5º; las expresiones «reglamentarias» y «la reincidencia en las violaciones anteriores dará lugar a la revocatoria del reconocimiento deportivo», contenidas en el artículo 11; en el artículo 15 y en el artículo 16 del Decreto 776 de 1996 están viciados de nulidad por transgredir el principio de legalidad de las conductas, por lo que prosperan los cargos de nulidad.

**EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA – Formulada con sustento en que la materia que regula el acto demandado no es de su competencia ni se es titular de la obligación / FIRMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Con ella se materializa su autoría o expedición / GOBIERNO NACIONAL – Conformación / REPRESENTACIÓN DE LA NACIÓN – Gobierno Nacional: Corresponde al Presidente de la República y al ministro del ramo o el director de departamento administrativo que haya suscrito el acto administrativo demandado / EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA – No probada respecto de los Ministerios de Industria y Comercio y de Educación**

El Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Educación formularon la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. En sustento de la excepción, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo afirmó que la materia que regulan las normas objetadas es de resorte exclusivo del Ministerio de Educación Nacional. Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional sostuvo que no es titular de la obligación que demanda el actor, razón por la cual una eventual condena en su contra equivaldría a sancionarla por actos que no le pueden ser imputados, lo que supondría un quebrantamiento del principio jurídico en virtud del cual todo daño o perjuicio que pueda imputarse por negligencia de otra persona debe ser reparado por esta. Para resolver, la Sala destaca el artículo 150 de Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 29 del Decreto 2304 de 1989, señala que «[l]as entidades públicas y privadas que ejerzan funciones públicas, son parte en todos los procesos contencioso administrativos que se adelanten contra ellas o contra los actos que expidan» Revisado su texto, se advierte que el Decreto 776 de 1996 fue suscrito por el Presidente de la República con la firma de la Ministra de Educación Nacional, lo cual conlleva a afirmar, sin mayores elucubraciones, que esa cartera está legitimada en la causa por pasiva en el asunto sub examine, a la luz de lo dispuesto por el artículo 150 del CCA. Asimismo, se advierte que el decreto parcialmente acusado fue suscrito por el Ministro de Desarrollo Económico, el cual, se destaca, al igual que el Ministerio de Comercio Exterior, fue fusionado

mediante el artículo 4º de la Ley 790 de 2002, que además conformó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, asignándole los objetivos y funciones establecidos para los Ministerios fusionados. De acuerdo con lo dicho, en la medida en que el fusionado Ministerio de Desarrollo Económico suscribió el decreto parcialmente demandado, la cartera ministerial que asumió sus funciones, valga reiterar, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo está legitimado en la causa por pasiva en el presente proceso, igualmente por virtud del artículo 150 del CCA. No debe olvidarse que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política ningún acto del Presidente de la República, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo. En esa línea de ideas, la Sala estima que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por los Ministerio de Educación Nacional y de Comercio, Industria y Turismo no está llamada a prosperar.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 150 / LEY 181 DE 1995 / DECRETO LEY 1227 DE 1995

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 776 DE 1996 (29 de abril) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 4 (Anulado parcialmente) / DECRETO 776 DE 1996 (29 de abril) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 5 (Anulado parcialmente) / DECRETO 776 DE 1996 (29 de abril) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 6 (Anulado parcialmente) / DECRETO 776 DE 1996 (29 de abril) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 11 (Anulado parcialmente) / DECRETO 776 DE 1996 (29 de abril) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 15 (Anulado) / DECRETO 776 DE 1996 (29 de abril) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 16 (Anulado) / DECRETO 776 DE 1996 (29 de abril) GOBIERNO NACIONAL – ARTÍCULO 17 (No anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá D.C., veinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2011-00257-00**

**Actor: FEDERACIÓN COLOMBIANA DE FÚTBOL - FCF**

**Demandado: NACIÓN — DEPARTAMENTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA — MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**

**Acción: NULIDAD**

**Tama: PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LAS CONDUCTAS Y SANCIONES / PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

La Sala decide, en única instancia, la demanda instaurada por la **Federación Colombiana de Fútbol**, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en adelante CCA, con el fin de obtener la nulidad parcial de los artículos 4°, 5°, 6°, 11 y de la integridad de los artículos 15, 16 y 17 del Decreto Reglamentario 776 de 29 de abril de 1996, expedido por el Gobierno Nacional y «*Por el cual se dictan normas para el funcionamiento de los clubes profesionales*».

## I.- ANTECEDENTES

### I.1.- La demanda

1. La **Federación Colombiana de Fútbol**, por conducto de apoderado, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del CCA, con el fin de obtener las siguientes declaraciones:

*1. Que decreten, en los apartes subrayados de que da cuenta el capítulo siguiente, la nulidad de los artículos 4°, 5°, 6°, 11, 15, 16 y 17 del Decreto Reglamentario 0776 de abril 29 de 1996, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministerio de Educación Nacional), por el cual se dictan normas para el funcionamiento de los clubes profesionales cuyos contenidos se transcriben en el aparte dos (2) de esta demanda,*

*2. Que, a título de medida cautelar, decreten la suspensión provisional de las normas acusadas, y*

*3. Que ordene al Gobierno Nacional el cumplimiento de la sentencia dentro del término de ley.*

### I.2.- Normas demandadas

2. Las expresiones, incisos y artículos del Decreto 776 de 1996 cuya nulidad pretende la parte actora, son los que se subrayan a continuación:

**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 precederá 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 artículos 37, numeral primero 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 5o.- ACREDITACION DE LA EXISTENCIA Y DE LA REPRESENTACION LEGAL.** *Para los efectos legales, será prueba suficiente de la existencia jurídica y de la representación legal de los clubes deportivos profesionales organizados como corporaciones o asociaciones, la certificación expedida por Coldeportes, en los términos del presente decreto, en donde conste el acto por medio del cual se otorgó la personería jurídica, el nombre, identificación, período estatutario y funciones del representante legal, así como el de los de control y disciplina, si así se solicitare y la dirección de notificación judicial.*

*Los clubes organizados como sociedades anónimas, se sujetarán en este campo, a lo previsto por el Código de Comercio.*

*El uso para cualquier fin de una certificación de reconocimiento de personería jurídica de un club que no tenga vigente el reconocimiento deportivo, será sancionado con la cancelación de la misma, en los términos del artículo 37, numeral primero, y 38 del Decreto Ley 1228 de 1995. De esta determinación deberá dejarse constancia en la certificación.*

*Los clubes deportivos organizados como sociedades anónimas no podrán desarrollar su objeto, si no cuentan con el reconocimiento*

deportivo vigente. Coldeportes informará a la respectiva Cámara de Comercio, para efectos de la anotación correspondiente en el registro.

**ARTÍCULO 6o.- REGIMEN DE LOS CLUBES ORGANIZADOS COMO SOCIEDADES ANONIMAS.** Los clubes deportivos profesionales que se organicen como sociedades anónimas, atenderán lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 15 del Decreto ley 1228 de 1995.

Sin embargo para el otorgamiento de la escritura pública de constitución, deberán acompañar la certificación de Coldeportes, en donde conste que la minuta se ajusta a las disposiciones legales y reglamentarias de carácter deportivo, aplicables a dichas sociedades.

Se entenderá que la certificación ha sido otorgada si transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, Coldeportes no se ha pronunciado.

En la misma forma deberá procederse en caso de reformas estatutarias que deban sujetarse a disposiciones legales y reglamentarias de carácter deportivo.

[...]

**ARTÍCULO 11o.- SUSPENSION 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 15.- REGIMEN SANCIONATORIO.** Las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias, distintas a las que se refieren los artículos 4o, 11 y 16 de este decreto, serán sancionada sucesivamente de conformidad con la escala que a continuación se establece, salvo que su gravedad amerite la imposición de cualquiera de las sanciones aquí previstas, en forma automática:

1. Amonestación pública, por la primera vez.
2. Multa hasta por diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, si reincidiere.
3. Suspensión del reconocimiento deportivo hasta por seis (6) meses, cuando incurra en la misma violación por tercera vez.
4. Revocatoria del reconocimiento deportivo y cancelación de la personería jurídica, si la hubiere otorgado Coldeportes, cuando incurra en la misma violación por cuarta (4) vez.

El establecimiento de cualquier falta, la gravedad de la misma, la determinación sobre la procedencia de la sanción y la correspondiente imposición, se adelantará mediante un procedimiento administrativo en el cual se le brinde al club deportivo profesional investigado, la oportunidad para presentar sus descargos.

**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 revocatoria 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.

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.

**PARAGRAFO.-** 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.

**ARTÍCULO 17.- IMPUGNACION DE ACTOS Y DECISIONES.** Contra las decisiones del Director de Coldeportes, expedidas en ejercicio de sus competencias de inspección, vigilancia y control, sólo procederá el recurso de reposición.

### **1.3.- Normas violadas y concepto de violación**

3. La demandante estimó que las disposiciones demandadas violan los artículos 4º, 113, 121, 150 numeral 2º y 189 numeral 11 de la Constitución Política; los artículos 35, 37 y 38 del Decreto Ley 1228 de 1995 y los artículos 32, 41 y 84 del Código Contencioso Administrativo.

4. En sustento de la referida violación, la parte actora expuso que el Gobierno Nacional, al expedir el decreto acusado, se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria en tanto estableció procedimientos disciplinarios, así como conductas y escalas de sanciones a aplicar a los clubes deportivos y a los integrantes de sus organismos de dirección. En la demanda se formulan los cargos que se sintetiza a continuación:

#### **i) La potestad disciplinaria y sus límites**

5. La parte actora expuso que, de acuerdo con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República «[e]jercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes» y que el numeral 2º del artículo 150 *ibidem* le asigna al Congreso de la República la función de «[e]xpedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones», de manera que se establecen diferentes de competencias entre los órganos legislativo y ejecutivo.

6. Señaló que cuando esos límites son irrespetados ante la invasión de facultades del legislativo por parte del poder ejecutivo en uso de la potestad reglamentaria o de facultades administrativas de otra clase, como sucede en el asunto *sub examine*, el acto administrativo producto de ello queda viciado de nulidad.

## ii) Los procedimientos administrativos

7. La parte actora sostuvo que el procedimiento administrativo es una expresión del debido proceso, entendido como el conjunto de normas que gobiernan la formación de la voluntad de la administración y que concluye con la expedición de la decisión contenida en un acto administrativo, a través del cual se manifiestan los poderes unilaterales de las entidades y organismos públicos.

8. Adujo que la competencia para el establecimiento de ese procedimiento radica en el legislador como en efecto se observa en la primera parte del Código Contencioso Administrativo, acápite en el que se regula el procedimiento administrativo general. Refirió, además, que esa misma normativa prevé la existencia de procedimientos especiales, al disponer, en el inciso 2º del artículo 1º, que los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas.

9. Como muestra del procedimiento administrativo especial trajo a colación el desarrollado por el Código Único Disciplinario (Ley 734 de 2002), el cual regula el procedimiento que conduce a la expedición del acto administrativo sancionatorio como expresión del principio constitucional del debido proceso administrativo, regulando en su título V la clasificación de faltas, los criterios para determinar su gravedad o levedad, la clasificación, definición, límites y criterios de graduación de las sanciones, entre otros aspectos.

10. Igualmente mencionó que existen procedimientos especiales de carácter legal en materia aduanera, electoral, urbanística, así como en lo atinente a la concesión del uso del dominio público, entre otros.

### iii) Naturaleza legal de los procedimientos administrativos en la jurisprudencia del Consejo de Estado

11. La parte actora puso de presente que la Sección Primera del Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que las normas reguladoras de los procedimientos administrativos, generales o especiales, son de naturaleza legal y que, en consecuencia, los procedimientos establecidos en normas de carácter reglamentario están afectados de nulidad. Así, se refirió a providencias mediante las cuales la Sección decidió anular actos administrativos cuando estimó que las autoridades que los expedieron carecían de competencia para establecer procedimientos en materia sancionatoria<sup>1</sup>.

12. En ese sentido, refirió que el Decreto 791 de 1979, mediante el cual el Gobierno Nacional aprobó el reglamento de los procedimientos administrativos por pérdidas o daños de los bienes destinados al servicio del ramo de Defensa Nacional, fue anulado por esta Corporación mediante sentencia de 9 de diciembre de 2010<sup>2</sup>, en la cual hizo alusión a la limitación del poder reglamentario para establecer procedimientos sancionatorios aplicable a las personas jurídicas privadas.

13. Igualmente, trajo a colación la sentencia de 31 de marzo de 2011<sup>3</sup>, en la cual se 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 apertura de investigación y tasación de la sanción de la respectiva infracción y otras, *«[p]or 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»*.

### iv) El silencio administrativo y la competencia del legislador

14. La parte actora sostuvo que el **artículo 6°** del Decreto Reglamentario 776 de 1996 crea una modalidad de silencio administrativo positivo, invadiendo la competencia que, en esa materia, corresponde al legislador.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 28 de febrero de 2008. Radicación: 11001-03-24-000-2003-00434-01. M. P.: Rafael Ostau De Lafont Pianeta.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 9 de diciembre de 2010. Radicación: 11001-0324-000-2005-00166-01. M.P.: María Claudia Rojas Lasso.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 31 de marzo de 2011. Radicación: 25000-23-24-000-2006-00074-02. M. P.: Rafael Ostau De Lafont Pianeta.

15. En apoyo de dicha afirmación refirió que, en sentencia de 21 de junio de 2001<sup>4</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró la nulidad parcial del artículo 7º del Decreto 895 de 2000, en cuanto creó un silencio administrativo positivo que no contempló la Ley 134 de 1994, reglamentada en el referido decreto.

16. Seguidamente, la actora procedió a explicar cuáles son los vicios de nulidad que, a su juicio, contienen cada una de las expresiones, apartes o normas del Decreto 776 de 1996 de 1996 cuya nulidad pretende, así:

17. Adujo que el **artículo 4º** crea una conducta que es objeto de sanción, consistente en la falta de oportunidad en la presentación de la solicitud de inscripción ante Coldeportes de las actualizaciones relacionadas con: i) la reforma de estatutos de un club deportivo, ii) la elección de representantes o de miembros del órgano colegiado de administración, de control o disciplinario, y iii) la reelección para un nuevo periodo, falta para la cual prevé la sanción de suspensión de la personería jurídica y la revocatoria de la misma, en caso de que persista la conducta omisiva.

18. Al respecto, precisó que el Director de Coldeportes está facultado para otorgar, suspender y revocar la personería jurídica y que la suspensión o cancelación de la misma está prevista como sanción en la norma legal reglamentada. Sin embargo, advirtió, la competencia para describir la conducta que amerita dicha sanción radica en el Congreso de la República, de forma tal que cuando esa materia es regulada por el Presidente de la República, en uso de la potestad reglamentaria, la norma expedida es violatoria del artículo 29 de la Constitución Política.

19. Apuntó que la misma estructura contiene el **artículo 5º**, toda vez tipifica el uso de una certificación de reconocimiento de personería jurídica de un club que no tenga vigente el reconocimiento deportivo, conducta a la cual le atribuye como consecuencia la sanción consistente en la cancelación de la personería jurídica. En ese sentido, manifestó que la sanción está prevista en el Decreto Ley 1228 de 1995, pero, en cambio, no lo está la conducta, por lo que su tipificación en el Decreto demandado es ilegal.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 21 de junio de 2001 de marzo de 2011. Radicación: 11001-03-24-000-2000-6378-01. M. P.: Olga Inés Navarrete.

20. Por lo demás, reprochó que la norma en cuestión establece una tarifa probatoria para la certificación expedida por Coldeportes sobre la existencia jurídica y representación legal de los clubes deportivos profesionales organizados como corporaciones o asociaciones, aspecto que es propio de un procedimiento administrativo.

21. Reiteró que el **artículo 6°** creó la figura del silencio administrativo positivo frente a la solicitud de certificación de Coldeportes sobre la conformidad de la minuta de escritura pública de constitución, y aseveró que tal disposición es contraria al artículo 41 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que implica la invasión de competencia del legislador.

22. Argumentó que el **artículo 11** excede la potestad reglamentaria, toda vez que: i) dispone que Coldeportes y los entes deportivos municipales suspenderán o revocarán el reconocimiento deportivo de los organismos deportivos por el incumplimiento de las normas legales, **reglamentarias** o estatutarias, pese a que el artículo 19 Decreto Ley 1228 de 1995, norma reglamentada, se refiere al incumplimiento de normas legales o estatutarias, es decir, no incluye como falta el incumplimiento de normas de carácter reglamentario; ii) prevé la **«reincidencia»** como fundamento de la sanción de revocación, lo que implica la creación de una circunstancia agravante, y iii) en su inciso tercero, vincula la sanción de revocatoria del reconocimiento deportivo a la violación de disposiciones reglamentarias que desarrollen los objetivos rectores o los principios fundamentales que establece la ley.

23. Sostuvo que el **artículo 15** tipifica la violación a disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias distintas a las que se refieren los artículos 4º, 11 y 16 del mismo Decreto [776 de 1995] sin precisar cuáles son esas conductas, de manera que se prevén sanciones para unas faltas que no han sido descritas en la ley reglamentada, pues el artículo 38 de Decreto Ley 1228 establece en su párrafo que la imposición de las sanciones tiene su fundamento en la violación al régimen legal o estatutario y en la inobservancia de las instrucciones que en desarrollo de sus funciones imparta Coldeportes. Por lo expuesto, afirmó que la norma vulnera el principio constitucional de preexistencia de la ley al acto que se imputa, como expresión del debido proceso que consagra el artículo 29 de la Constitución Política.

24. Añadió que el mismo artículo establece una escala de sanciones que no ha sido prevista en el artículo 38 del Decreto 1228 de 1995, toda vez que dispone la aplicación a sanciones automáticas, creando una suerte de responsabilidad

objetiva, lo cual desconoce que la imposición de cualquier sanción debe ser la consecuencia de la aplicación de un debido proceso administrativo.

25. Aseveró que el **artículo 16** contiene un catálogo de faltas graves sancionables con la suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo o la cancelación de la personería jurídica, pese a que, insistió, la competencia para establecer las conductas que constituyen faltas, así como la sanción correspondiente, la tiene el legislador.

26. Finalmente, expuso que el **artículo 17** reguló la procedencia de los recursos en vía gubernativa, invadiendo de la misma forma la competencia del legislativo, órgano al que le corresponde determinar mediante ley especial los recursos que proceden contra una decisión adoptada dentro de un procedimiento especial, a falta de la cual debe aplicarse el procedimiento administrativo general.

## **I.2.- La contestación de la demanda**

### **I.2.1.- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

27. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por conducto de apoderado judicial, presentó escrito de contestación de demanda<sup>5</sup>, en el cual aseveró que la norma acusada no infringió la Carta Política, toda vez que *«[l]a materia que se regula es armoniosa con el régimen del deporte en el país y en consecuencia, el Gobierno lo que hace al expedir la norma que aquí se demanda es observar la facultad legislativa que le otorga la norma en comento, cual es la de fomentar la actividad deportiva, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación física y, de manera especial, lo relacionado con el fútbol colombiano [...]»*.

28. Por lo demás, formuló la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva**, argumentando que el tema que regulan las normas objetadas es de resorte exclusivo del Ministerio de Educación Nacional, y que al coadyuvar la expedición de las normas lo hizo *«[m]ovido por sentimientos altruistas y en desarrollo de la Carta Política, tendiente a evitar conductas atentatorias de los principios, buenas costumbres y prácticas del deporte [...]»*.

### **I.2.2. Ministerio de Educación Nacional**

---

<sup>5</sup> Folios 63 a 73 del cuaderno principal.

29. El Ministerio de Educación Nacional, a través de apoderado judicial, contestó oportunamente la demanda<sup>6</sup>, proponiendo la excepción de «**falta de legitimación en la causa por pasiva**», sustentada en que esa cartera no es titular de la obligación que demanda la actora, por lo que una eventual condena en su contra equivaldría a sancionarla por actos que no le pueden ser imputados, lo que supondría un quebrantamiento del principio jurídico en virtud del cual todo daño o perjuicio que pueda imputarse por negligencia de otra persona debe ser reparado por esta.

30. Sumado a ello, mencionó que las sanciones previstas para las conductas a que se refieren los artículos 4º, 11 y 16 del Decreto Reglamentario 776 de 1996 fueron reglamentadas por Coldeportes mediante Resolución No. 284 de febrero 25 de 2002, y agregó que, a partir de la expedición de la Ley 1445 de 12 de mayo de 2011, Coldeportes ha dado aplicación a lo previsto en sus artículos 6º, 7º y 8º.

31. Finalmente, comentó que el artículo 6º de la Ley 1445 de 2011 derogó tácitamente el artículo 5º del Decreto Reglamentario 776 de 1996, el cual, por lo tanto, no tiene aplicación, mientras que los artículos 6º y 17 demandados conservan vigencia y, por ello, siguen siendo aplicados por Coldeportes.

### **I.2.3. Instituto Colombiano del Deporte<sup>7</sup>**

32. El **Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes)**, admitido como interesado en las resultas del proceso<sup>8</sup>, contestó oportunamente la demanda<sup>9</sup> proponiendo las siguientes excepciones:

- ***El Decreto Reglamentario 776 de 1996 no excede los límites de la potestad reglamentaria***

33. Señaló que el Gobierno Nacional no excedió en el ejercicio de su potestad reglamentaria, ni violó el principio de legalidad de las sanciones al expedir los artículos 4º y 5º del Decreto Reglamentario 776 de 1996, por cuanto el Decreto Ley 1228 de 1995 previó en el numeral 1º del artículo 37 y en el numeral 3º y párrafo del artículo 38 la sanción de suspensión de personería jurídica por violación al régimen legal o estatutario y por la inobservancia de las instrucciones impartidas por Coldeportes en desarrollo de sus funciones.

---

<sup>6</sup> Folios 127 a 137 del cuaderno principal.

<sup>7</sup> Transformado mediante Decreto 4183 de 2011 en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre –Coldeportes-, hoy Ministerio de la Cultura creado por Decreto 1670 de 2019

<sup>8</sup> Folios 38 a 45 cuaderno principal.

<sup>9</sup> Folios 142 a 146 del cuaderno principal.

34. Manifestó que el Decreto Reglamentario 776 de 1996 contiene una reglamentación especial, por lo que no existe violación alguna del ordenamiento jurídico al establecer el silencio positivo del artículo 6°.

35. Estimó que los demandados artículos 11, 15 y 16 del Decreto 776 de 1996 no violan norma alguna, toda vez que *«[...] el Presidente de la República por potestad de la misma Ley 181 de 1995, pudo establecer en el Decreto 1228 de 1995 (numeral 2° del artículo 37 y numeral 4° artículo 38 con su párrafo), la sanción de suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo por violación al régimen legal o estatutario así como también por la inobservancia de las instrucciones que en desarrollo de sus funciones imparta Coldeportes [...]»*.

36. En lo atinente al artículo 17 del Decreto 776 de 1996, que dispone que contra los actos y decisiones del Director de Coldeportes solo procede el recurso de reposición, adujo que esa materia se rige actualmente por las disposiciones de la primera parte del Código Contencioso Administrativo.

**- El Decreto Reglamentario 776 de 1996 garantiza el debido proceso**

37. Indicó que en el procedimiento administrativo sancionatorio regulado en el Decreto 776 de 1996 se garantiza al investigado el ejercicio del derecho a la defensa, toda vez que se le dan a conocer los cargos y se le permite solicitar la práctica de pruebas, controvertir las que le sean desfavorables y presentar alegatos.

**I.2.4.- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**

38. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por conducto de apoderado judicial, presentó escrito de contestación de la demanda, oponiéndose a cada una de las pretensiones de la misma, argumentando que tras la expedición de la Ley 1445 de 12 de mayo de 1995 la mayoría de los artículos cuya nulidad se solicitan fueron modificados o tácitamente derogados.

39. Puso de presente que, mediante sentencia de 3 de abril de 2014, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró la nulidad de la Resolución 284 de febrero 25 de 2002 *«Por la cual se estableció el trámite para las actuaciones derivadas de la aplicación de los artículos 4°, 11 y 16 del Decreto Reglamentarios 776 de 1996»*, razón por la cual, sugirió, la decisión que se adopte debe tener en cuenta los lineamientos de dicho fallo.

## II.- TRÁMITE DEL PROCESO

40. El Consejero de Estado a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 6 de julio de 2015<sup>10</sup>, corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión.

41. La demandante presentó escrito de alegatos de conclusión reiterando los argumentos de nulidad<sup>11</sup>.

42. Por su parte, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República<sup>12</sup>, el Instituto Colombiano del Deporte<sup>13</sup> y el Ministerio de Educación Nacional<sup>14</sup>, en esencia, reiteraron sus argumentos de defensa.

43. **El agente del Ministerio Público** presentó el concepto 94 de 2015<sup>15</sup>, mediante el cual se pronunció en los siguientes términos:

44. Sostuvo que el artículo 4º, el inciso 3º del artículo 5º, el inciso 1º del artículo 15 y el artículo 16 del Decreto 776 de 1996 describen faltas de tipo administrativo que no fueron previstas en el Decreto Ley 1228 de 1995, de manera que, con su expedición, el Gobierno Nacional desbordó el ejercicio de la potestad reglamentaria y violó el principio de legalidad de las conductas.

45. Aseveró que los mismos principios resultan vulnerados por los incisos 1º y 3º del artículo 11 demandado, toda vez que prevén sanciones por el incumplimiento de disposiciones «*reglamentarias*», pese a que el artículo 38 del Decreto Ley 1228 de 1995 solo tipificó como falta la violación del régimen legal o estatutario y la inobservancia de las instrucciones impartidas por Coldeportes que en desarrollo de sus funciones.

46. Expuso que el inciso 1º del artículo 5º del Decreto 776 de 1996 incorporó un aspecto de tipo procedimental al disponer que, para efectos legales, la certificación expedida por Coldeportes «***será prueba suficiente de la existencia jurídica y de la representación***», confiriéndole efectos legales al documento, lo

---

<sup>10</sup> Folio 174 cuaderno principal.

<sup>11</sup> Folios 175-191 cuaderno principal.

<sup>12</sup> Folios 193-194 cuaderno principal.

<sup>13</sup> Folio 195 cuaderno principal.

<sup>14</sup> Folios 196-204 cuaderno principal.

<sup>15</sup> Folios 206-219 cuaderno principal.

cual no se encuentra contemplado por las normas que sirvieron de fundamento a la reglamentación.

47. Señaló que el artículo 6° del Decreto 776 de 1996 creó la figura del silencio administrativo positivo, lo cual excede las facultades otorgadas al ejecutivo, toda vez que, en nuestro ordenamiento jurídico, la competencia para regular esa materia se encuentra asignada al legislador.

48. Respecto del **artículo 15** del Decreto demandado consideró que *“el ejecutivo desbordó su ámbito de competencia, (...) so pretexto de la ausencia de un vacío legal en la regulación de los límites de las sanciones, no puede entrar a suplir estos enunciados normativos, alegando el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues se itera que estos límites deben ser precisados de manera específica por el legislador”*.

49. Expresó que el Decreto Ley 1228 de 1995 no contempló la calificación de la gravedad de conductas, como lo hizo el **artículo 16** demandado, razón por la cual consideró que esta última disposición también viola el principio de legalidad y tipicidad.

50. Finalmente, señaló que, a su juicio, el **artículo 17** del Decreto 776 de 1996 se ajusta al ordenamiento jurídico, toda vez que si bien dispone que contra las decisiones del Director de Coldeportes procede el recurso de reposición, ello es compatible con el artículo 40 del Decreto Ley 1228 de 1995, precepto según el cual las decisiones que adopte el Director General de Coldeportes son susceptibles de los recursos previstos en el Código Contencioso Administrativo, normativa que, a su vez, establece que contra las decisiones de los representantes legales de las entidades descentralizadas del orden nacional<sup>16</sup>, en este caso un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, no procede el recurso de apelación.

### **III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **III.1.- Competencia**

51. De conformidad con el artículo 128 numeral 7° del Código Contencioso Administrativo y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante el cual se realiza la distribución

---

<sup>16</sup> Artículo 68 de la Ley 489 de 1998.

interna de asuntos, esta Sección es competente para conocer en única instancia del asunto en análisis.

### III.2.- Problema jurídico

52. Corresponde a la Sala establecer si los apartes demandados de los artículos 4°, 5°, 6°, 11 y la integridad de los artículos 15, 16 y 17 del Decreto Reglamentario 776 de 29 de abril de 1996 están viciados de nulidad, para lo cual debe determinarse si violan o no los principios de legalidad, debido proceso y reserva legal, los cuales exigen que la descripción de las faltas y las sanciones, así como la regulación de aspectos procedimentales estén contenidos en una norma con rango de ley.

### III.3.- Excepciones

53. El Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Educación formularon la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

54. En sustento de la excepción, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo afirmó que la materia que regulan las normas objetadas es de resorte exclusivo del Ministerio de Educación Nacional.

55. Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional sostuvo que no es titular de la obligación que demanda el actor, razón por la cual una eventual condena en su contra equivaldría a sancionarla por actos que no le pueden ser imputados, lo que supondría un quebrantamiento del principio jurídico en virtud del cual todo daño o perjuicio que pueda imputarse por negligencia de otra persona debe ser reparado por esta.

56. Para resolver, la Sala destaca el artículo 150 de Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 29 del Decreto 2304 de 1989, señala que *«[l]as entidades públicas y privadas que ejerzan funciones públicas, son parte en todos los procesos contencioso administrativos que se adelanten contra ellas o **contra los actos que expidan**»* (resaltado fuera del texto).

57. Revisado su texto, se advierte que el Decreto 776 de 1996 fue suscrito por el Presidente de la República con la firma de la Ministra de Educación Nacional, lo cual conlleva a afirmar, sin mayores elucubraciones, que esa cartera está legitimada en la causa por pasiva en el asunto *sub examine*, a la luz de lo dispuesto por el artículo 150 del CCA.

58. Asimismo, se advierte que el decreto parcialmente acusado fue suscrito por el Ministro de Desarrollo Económico, el cual, se destaca, al igual que el Ministerio de Comercio Exterior, fue fusionado mediante el artículo 4º de la Ley 790 de 2002, que además conformó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, asignándole los objetivos y funciones establecidos para los Ministerios fusionados.

59. De acuerdo con lo dicho, en la medida en que el fusionado Ministerio de Desarrollo Económico suscribió el decreto parcialmente demandado, la cartera ministerial que asumió sus funciones, valga reiterar, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo está legitimado en la causa por pasiva en el presente proceso, igualmente por virtud del artículo 150 del CCA.

60. No debe olvidarse que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política ningún acto del Presidente de la República, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el **Ministro del ramo respectivo**.

61. En esa línea de ideas, la Sala estima que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por los Ministerio de Educación Nacional y de Comercio, Industria y Turismo no está llamada a prosperar.

62. Por su parte, **Coldeportes** presentó las excepciones que denominó: «*el Decreto Reglamentario 776 de 1996 no excede los límites de la potestad reglamentaria*» y «*el Decreto Reglamentario 776 de 1996 garantiza el debido proceso*». Sin embargo, analizados los argumentos que le dan sustento, se advierte que constituyen manifestaciones de defensa, razón por la cual se resolverán al analizar el fondo del asunto.

#### **III.4.- Análisis del caso concreto**

63. La Federación Colombiana de Fútbol solicitó la nulidad parcial de los artículos 4º, 5º, 6º, 11 y la nulidad de la integridad de los artículos 15, 16 y 17 del Decreto 776 de 1996, expedido por el Presidente de la República, pretensión que sustentó formulando los cargos de violación que denominó: i) la potestad disciplinaria y sus límites, ii) los procedimientos administrativos, iii) la naturaleza legal de los procedimientos administrativos, en la jurisprudencia del Consejo de Estado y iv) el silencio administrativo y la competencia del legislador.

64. Ahora bien, analizado el concepto de violación de la demanda, la Sala advierte que los cargos referidos están encaminados a demostrar que, por un lado, algunas de las disposiciones demandadas violan el principio de legalidad de las faltas y sanciones, por cuanto tipifican faltas disciplinarias o le atribuyen una sanción a la violación de normas de carácter reglamentario y, por otro, algunos preceptos desarrollan aspectos procedimentales, lo cual vulnera el principio de reserva legal, en virtud del cual el procedimiento administrativo sancionatorio debe estar contenido en una norma con rango de ley, aspectos estos que la Sala procede a analizar.

#### **i) Creación de conductas y sanciones**

65. Las expresiones, segmentos o normas del Decreto 776 de 1996 que, a juicio de la actora, violan el principio de legalidad por crear conductas sancionables y sanciones, son las que se subrayan a continuación:

**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 precederá 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 artículos 37, numeral primero 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 5o.- ACREDITACION DE LA EXISTENCIA Y DE LA REPRESENTACION LEGAL.** *Para los efectos legales, será prueba*

suficiente de la existencia jurídica y de la representación legal de los clubes deportivos profesionales organizados como corporaciones o asociaciones, la certificación expedida por Coldeportes, en los términos del presente decreto, en donde conste el acto por medio del cual se otorgó la personería jurídica, el nombre, identificación, período estatutario y funciones del representante legal, así como el de los de control y disciplina, si así se solicitare y la dirección de notificación judicial.

Los clubes organizados como sociedades anónimas, se sujetarán en este campo, a lo previsto por el Código de Comercio.

El uso para cualquier fin de una certificación de reconocimiento de personería jurídica de un club que no tenga vigente el reconocimiento deportivo, será sancionado con la cancelación de la misma, en los términos del artículo 37, numeral primero, y 38 del Decreto Ley 1228 de 1995. De esta determinación deberá dejarse constancia en la certificación.

Los clubes deportivos organizados como sociedades anónimas no podrán desarrollar su objeto, si no cuentan con el reconocimiento deportivo vigente. Coldeportes informará a la respectiva Cámara de Comercio, para efectos de la anotación correspondiente en el registro».

[...].

**ARTÍCULO 11.- SUSPENSION 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 15.- REGIMEN SANCIONATORIO.** *Las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias, distintas a las que se refieren los artículos 4.º, 11 y 16 de este decreto, serán sancionadas sucesivamente de conformidad con la escala que a continuación se establece, salvo que su gravedad amerite la imposición de cualquiera de las sanciones aquí previstas, en forma automática:*

- 1. Amonestación pública, por la primera vez.*
- 2. Multa hasta por diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, si reincidiere.*
- 3. Suspensión del reconocimiento deportivo hasta por seis (6) meses, cuando incurra en la misma violación por tercera vez.*
- 4. Revocatoria del reconocimiento deportivo y cancelación de la personería jurídica, si la hubiere otorgado Coldeportes, cuando incurra en la misma violación por cuarta (4) vez.*

*El establecimiento de cualquier falta, la gravedad de la misma, la determinación sobre la procedencia de la sanción y la correspondiente imposición, se adelantará mediante un procedimiento administrativo en el cual se le brinde al club deportivo profesional investigado, la oportunidad para presentar sus descargos.*

[...].

**ARTÍCULO 16.- FALTAS GRAVES.** *Los siguientes comportamientos 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.*

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 accionaria 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.

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.

**PARAGRAFO.-** 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.

66. La Sala observa que, en efecto, en su inciso final, el artículo 4º le atribuye una sanción al incumplimiento del deber de solicitar ante Coldeportes, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su ocurrencia, la inscripción de las reformas de los estatutos de un club deportivo profesional organizado como asociación o corporación, así como la elección del representante legal o de los miembros del órgano colegiado de administración, o de los de control o de disciplinas, o la reelección para un nuevo período estatutario.

67. Igualmente, se advierte que el inciso tercero del artículo 5º dispone que el uso de una certificación de reconocimiento de personería jurídica de un club que no tenga vigente el reconocimiento deportivo es sancionable disciplinariamente.

68. El transcrito artículo 11, efectivamente, la asigna una sanción a la reincidencia en el incumplimiento de las disposiciones legales, **reglamentarias** o estatutarias que rigen al club deportivo profesional y que afecten a los deportistas cuyos derechos se posean.

69. Por su parte, el artículo 16 enlista una serie de acciones y omisiones, las cuales califica como faltas graves, sancionables con la suspensión del reconocimiento deportivo.

70. Lo dicho permite afirmar que, ciertamente, como lo aduce la parte actora, las disposiciones en análisis tipifican las conductas descritas, en la medida en que les atribuyen sanciones.

71. Al expedir el Decreto 776 de 1996, el Gobierno Nacional invocó las facultades conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, valga decir, la potestad reglamentaria, y expuso que la finalidad de la normativa es reglamentar los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de personería jurídica a los clubes deportivos profesionales, así como el otorgamiento del reconocimiento deportivo, según lo disponen las normas especiales de la Ley 181 de 1995 y del Decreto ley 1228 de 1995.

72. Ahora bien, de su lectura, la Sala constata que la Ley 181 de 1995 y el Decreto Ley 1228 de 1995 no describen como faltas o conductas sancionables el incumplimiento del deber de presentar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su ocurrencia la solicitud de inscripción de reformas de estatutos o de elecciones, ni el uso de una certificación de reconocimiento de personería jurídica de un club que no tenga vigente el reconocimiento deportivo, ni la reincidencia en el incumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que rigen los clubes deportivos profesionales. Las referidas normas de rango legal tampoco contienen un catálogo de faltas graves como el previsto en el artículo 16 del Decreto 776 de 1996.

73. En este escenario, la Sala recuerda que el principio de legalidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa está comprendido en el derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 Constitución Política de la siguiente forma:

**ARTICULO 29.** *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

**Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.**

[...]

74. Sobre el alcance de este principio se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-699 de 2015, en los siguientes términos:

*[...] El principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación -lex previa-. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del Artículo 29 de la Constitución Política que consagra el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación.*

*Por su parte, el principio de tipicidad implícito en el de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión [...].*

*De esta manera para satisfacer el principio de tipicidad, deben concurrir los siguientes elementos: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) **Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley**; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción.*

*En este orden de consideraciones, son elementos esenciales del tipo sancionatorio administrativo: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) **la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma**, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el*

*procedimiento que debe seguirse para su imposición<sup>17</sup> (la negrita es de la Sala).*

75. De acuerdo con lo anterior, a la luz del principio constitucional de legalidad, una norma con fuerza material de ley debe describir las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas. Por ende, a las autoridades administrativas no les está permitido determinar cuáles conductas son sancionables, así como crear sanciones o fijar su contenido, términos o límites.

76. En ese orden de ideas, al tipificar como infracción determinadas acciones u omisiones, las normas analizadas violan el principio de legalidad.

77. Por otro lado, el artículo 11 demandado dispone que el reconocimiento deportivo será suspendido cuando se incumplan las disposiciones legales, **reglamentarias** o estatutarias que rigen al club deportivo profesional (inciso primero) e igualmente señala que «*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 (sic) estos organismos deportivos, se sancionarán con la revocatoria del reconocimiento*».

78. En el mismo sentido, se observa que el artículo 15 del Decreto 776 de 1996 demandado, señala que las violaciones a las disposiciones legales, **reglamentarias** o estatutarias distintas a las que se refieren los artículos 4º, 11 y 16 del mismo decreto, serán sancionadas con amonestación pública, multa, suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo y cancelación de la personería jurídica, y prevé que cuando la gravedad de la falta lo amerite, tales sanciones se impondrán de forma automática.

79. De esa manera, los preceptos analizados contienen una remisión a normas de carácter reglamentario, que implica que la violación de una disposición de ese rango puede ser sancionada. Dicho de otro modo, las normas demandas tipifican como infracción la violación de disposiciones reglamentarias.

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 18 de noviembre de 2015. Expediente D-10610. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

80. A juicio de la Sala, las analizadas disposiciones comportan la descripción de una infracción genérica que para completarse requiere la técnica del reenvío a normas de distintas categorías, en este caso legales y reglamentarias.

81. Sobre este particular se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-699 de 2015, en la cual analizó la constitucionalidad del artículo 53 de la Ley 13 de 1990, norma que dispuso: «[s]e tipifica como infracción toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en la presente Ley y en todas las disposiciones legales **y reglamentarias** sobre la materia» (la negrita es de la Sala). En dicha providencia, la Corporación señaló lo siguiente:

*[...] En función de las materias analizadas, la Corte encuentra que la estipulación de una infracción genérica no quebranta per se el ordenamiento constitucional, siendo que esta es determinable a partir de la concreción que sistemáticamente alcanza a través de las otras normas que el legislador haya dispuesto, ya sea en el propio Estatuto de Pesca o en otras leyes que regulen la materia. En efecto, el Artículo 54 de la Ley 13 de 1990 de manera expresa consagra un listado de doce prohibiciones constitutivas de infracción, con lo cual adquiere un contenido determinado la previsión genérica objeto de demanda. A esta conclusión se arriba, por la elemental razón de que al ser el legislador quien expresamente dispuso las infracciones, en todo momento se salvaguardan los principios de legalidad y de reserva de ley.*

***Sin embargo, no es posible predicar lo mismo en cuanto a la remisión efectuada a las normas reglamentarias, puesto que ello supone que el ejecutivo quede investido de manera permanente para establecer infracciones mediante la expedición de actos administrativos de carácter general. Esta medida comporta un reenvío impreciso que impide determinar en qué consiste la conducta prohibida, quedando a la discrecionalidad de la autoridad administrativa su configuración y, con ello, se quebranta la exigencia constitucional de tipicidad y reserva legal, imperativa en el derecho administrativo sancionador [...].***

*Según lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, la remisión normativa de los tipos en blanco debe ser precisa. **Se permite la conexión de un cuerpo normativo a otro que esté previamente determinado, garantizándole a los destinatarios de la norma conocer con prelación en qué consiste la infracción:***

***“El principio de legalidad de las sanciones exige que estas estén determinadas en el momento de cometer la infracción. Quien lleva a cabo una conducta legalmente prohibida bajo apremio de sanción penal o administrativa debe conocer previamente cuál es el castigo que acarrea su comportamiento. Este castigo no puede quedar a la definición ulterior de quien lo impone, pues tal posibilidad desconoce la garantía en contra de la arbitrariedad. Así pues, las sanciones deben estar legalmente determinadas taxativa e inequívocamente en el momento de comisión del ilícito, sin que el legislador pueda hacer diseños de sanciones “determinables” con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida. Esta posibilidad de determinación posterior ciertamente deja su señalamiento en manos de quien impone la sanción, contraviniendo el mandato superior según el cual deber el legislador quien haga tal cosa.”***

[...].

82. De acuerdo con la providencia en cita, en materia disciplinaria la remisión a infracciones contenidas en disposiciones reglamentarias vulnera el principio de legalidad y, de contera, el debido proceso, toda vez que ello supone que el ejecutivo quede investido de manera permanente para establecer infracciones, así como determinar sanciones mediante actos administrativos de carácter general. Igualmente, constituye un reenvío impreciso que impide la determinación o certeza sobre el contenido de la conducta prohibida y de la sanción a aplicar.

83. Lo dicho permite determinar que, al incluir la expresión «reglamentarias», los artículos 11 y 15 tipifican la infracción de mandatos de carácter reglamentario, lo cual vulnera igualmente el principio de legalidad de las faltas.

84. Por las razones expuestas, la Sala concluye que el inciso tercero del artículo 4º; el inciso tercero del artículo 5º; las expresiones «reglamentarias» y «la reincidencia en las violaciones anteriores dará lugar a la revocatoria del reconocimiento deportivo», contenidas en el artículo 11; en el artículo 15 y en el artículo 16 del Decreto 776 de 1996 están viciados de nulidad por transgredir el principio de legalidad de las conductas, por lo que prosperan los cargos de nulidad.

85. Cabe agregar que el referido artículo 15 vulnera también el principio de legalidad de las sanciones, en tanto habilita la imposición automática de las sanciones de amonestación pública, multa, suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo y cancelación de la personería jurídica s sanciones, lo cual no está previsto en las normas reglamentadas.

## ii) Creación de normas de tipo procedimental

86. La actora asevera que el artículo 5º del Decreto 776 de 1996 establece una tarifa probatoria en relación con la certificación expedida por Coldeportes sobre la existencia jurídica y representación legal de los clubes deportivos profesionales organizados como corporaciones o asociaciones, aspecto que, a su juicio, es propio de un procedimiento administrativo y, por ende, de competencia exclusiva del legislativo. Tal vulneración la atribuye a la expresión que se resalta a continuación dentro de la norma:

**ARTÍCULO 5º.- ACREDITACION DE LA EXISTENCIA Y DE LA REPRESENTACION LEGAL.** *Para los efectos legales, será prueba suficiente de la existencia jurídica y de la representación legal de los clubes deportivos profesionales organizados como corporaciones o asociaciones, la certificación expedida por Coldeportes, en los términos del presente decreto, en donde conste el acto por medio del cual se otorgó la personería jurídica, el nombre, identificación, período estatutario y funciones del representante legal, así como el de los de control y disciplina, si así se solicitare y la dirección de notificación judicial [...].*

87. De su análisis, la Sala observa que, tal y como lo expone la demandante, el precepto le da valor probatorio, para todos los efectos legales, al certificado de existencia y representación legal de los clubes deportivos profesionales expedido por Coldeportes, disposición que, se destaca, no está prevista en la Ley 181 ni en el Decreto Ley 1227 de 1995, normas reglamentadas.

88. El artículo 5º se encuentra ubicado en el Capítulo I del Decreto 776 de 1995, en el cual se regulan los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento de la personería jurídica de los clubes deportivos profesionales organizados como corporaciones o asociaciones y sus estatutos.

89. En este punto cabe mencionar que esta Sección, en sentencia de 3 de abril de 2014 y en la que examinó la legalidad de la Resolución 284 de 25 de febrero de

2002, expedida por el Director General del Instituto Colombiano del Deporte, «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», preceptos demandados en el *sub lite*, precisó lo siguiente:

*[...] Como se evidencia de la lectura de las disposiciones del Decreto con categoría de Ley transcritas [artículos 19 y 37 del Decreto Ley 1228 de 1995], 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 [...]**<sup>18</sup> (la negrita no es original).*

90. Del aparte transcrito se destaca que el procedimiento administrativo a seguir por parte del Director de Coldeportes para el otorgamiento de la personería

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 3 de abril de 2014. Radicación: 11001-03-24-000-2011-00256-00. M.P.: María Elizabeth García González. Actor: Federación Colombiana de Fútbol.

jurídica de los clubes deportivos profesionales debe estar determinado en una norma con rango de ley, criterio que la Sala reitera en esta oportunidad.

91. Lo anterior permite afirmar que, como lo sostiene el agente del Ministerio Público, al conferirle un valor probatorio a una certificación expedida por el Director de Coldeportes, y señalar que el mismo opera para todos los efectos legales, la expresión acusada regula un aspecto de tipo procedimental que, como tal, está sujeto a reserva legal, por lo que dicha disposición contraria el ordenamiento jurídico superior y, por ende, resulta procedente la declaración de su nulidad.

92. Por otro lado, la actora solicitó la nulidad del **inciso tercero del artículo 6°** del Decreto Reglamentario 776 de 1996, disposición que se subraya a continuación:

**ARTÍCULO 6o.- REGIMEN DE LOS CLUBES ORGANIZADOS COMO SOCIEDADES ANONIMAS.** *Los clubes deportivos profesionales que se organicen como sociedades anónimas, atenderán lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 15 del Decreto ley 1228 de 1995.*

*Sin embargo para el otorgamiento de la escritura pública de constitución, deberán acompañar la certificación de Coldeportes, en donde conste que la minuta se ajusta a las disposiciones legales y reglamentarias de carácter deportivo, aplicables a dichas sociedades.*

*Se entenderá que la certificación ha sido otorgada si transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, Coldeportes no se ha pronunciado. En la misma forma deberá procederse en caso de reformas estatutarias que deban sujetarse a disposiciones legales y reglamentarias de carácter deportivo.*

93. En criterio de la Federación Colombiana de Fútbol, la disposición consagra una modalidad de silencio administrativo positivo, asunto que constata la Sala al advertir que le otorga un efecto positivo al silencio de Coldeportes ante la solicitud de certificación sobre la conformidad de la minuta de escritura pública de constitución de los clubes deportivos profesionales.

94. Al respecto, la Sala de Decisión reitera lo indicado en relación con la competencia exclusiva del Congreso de la República para regular los procedimientos administrativos y, por lo demás, destaca que el artículo 41 del Código Contencioso Administrativo señala que «[s]olamente en los casos

*expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva».*

95. La Corte Constitucional, en Sentencia C-304 de 1999<sup>19</sup>, sostuvo lo siguiente en relación con el acto presunto:

*[...] Sin perjuicio de lo que deba seguirse en lo que al derecho constitucional fundamental alude, el legislador tenía que ofrecer a las personas los mecanismos idóneos para que, pese al incumplimiento del deber de las autoridades, pudieran encontrar respuesta positiva o negativa en torno a lo pedido. Y, por supuesto, bien podía la ley, sin violentar la Constitución, señalar efectos jurídicamente valiosos al silencio administrativo, en relación con el contenido de lo que el peticionario pretendió al formular la petición. **Por eso, la consecuencia positiva o negativa del silencio depende de la libre evaluación del legislador**, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales. Que haya acudido a instituir la figura del “acto presunto”, negativo en unos casos para dar lugar a los recursos y acciones pertinentes, y positivo en otros, para fundar directamente la certeza del peticionario acerca de aquello que reclamaba, no se opone a la Carta Política, en cuanto ni anula ni disminuye el núcleo esencial del derecho de petición. Lo que consagran las normas acusadas es, entonces, el “efecto” que produce la falta de una respuesta por parte de la Administración, negativo para el peticionario por regla general, al tenor del artículo 40, o positivo, según el 41, para los casos expresamente previstos en disposiciones legales, y de ninguna manera la tolerancia legislativa frente a las omisiones que implican desconocimiento del derecho fundamental de petición, ni la autorización a la Administración para abstenerse de responder oportunamente, y menos todavía la exoneración de su responsabilidad por el incumplimiento del deber que se le impone, ni el cercenamiento del derecho que a toda persona otorga el artículo 86 de la Constitución para defender la esencia del derecho fundamental mediante la acción de tutela [...] (Resaltado fuera de texto).*

96. En igual sentido, en sentencia de 30 de julio de 2009<sup>20</sup> esta Sección del Consejo de Estado expuso:

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-304 de 1999. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 30 de julio de 2009. Radicación: 11001-03-24-000-2006-00062-00. M.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Actor: Rodrigo Pombo Cajiao.

[...] Con respecto a la pretensión de que se determine por vía general los efectos jurídicos que debe producir el silencio de la administración frente a las solicitudes de autorización de los juegos promocionales, **la Sala se permite declarar que es al Congreso de la República a quien corresponde disponer si el silencio de la administración ante las peticiones de los administrados, debe producir los efectos propios del silencio administrativo o negativo** (negrita fuera del texto).

97. De conformidad con las providencias en cita, la determinación sobre los efectos positivo y negativo del silencio de la administración le corresponde al legislador, lo que permite inferir que al otorgar una consecuencia positiva al silencio del Director de Coldeportes ante la petición de un club deportivo profesional encaminada a obtener una certificación, el Gobierno Nacional se atribuyó una competencia que no es suya, en tanto tiene reserva de ley.

98. Le resta a la Sala analizar el argumento de nulidad contra el artículo 17 del Decreto 776 de 1996, cuyo contenido es el siguiente:

**Artículo 17. Impugnación de actos y decisiones.** *Contra las decisiones del Director de Coldeportes, expedidas en ejercicio de sus competencias de inspección, vigilancia y control, sólo procederá el recurso de reposición.*

99. La parte actora considera que al referirse a la procedencia de los recursos en vía gubernativa, el Gobierno Nacional invade la competencia exclusiva del legislativo en la materia, argumento que no está llamado a prosperar por cuanto la norma demandada se ajusta al artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, según el cual «[n]o habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Superintendentes y **representantes legales de las entidades descentralizadas** o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.

100. En el mismo sentido, el artículo 40 del Decreto Ley 1228 de 1995 señala que «[l]as decisiones del Director General del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, y de las demás autoridades delegadas para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, se adoptarán mediante resolución motivada que se notificará personalmente, **y contra ellas proceden los recursos previstos en el Código Contencioso Administrativo**».

101. Así, en tanto reproduce lo dispuesto por el legislativo en lo que respecta a los recursos en vía gubernativa, la disposición acusada no está viciada de nulidad.

102. De conformidad con las consideraciones expuestas, la Sala declarará la nulidad de la expresión «**efectos legales, será prueba suficiente**», contenida en el artículo 5º, así como el **inciso tercero del artículo 6º**, por la violación del principio de reserva legal que rige sobre las normas de carácter procedimental, y negará la nulidad del **artículo 7º del Decreto 776 de 1996**.

**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: DECLARAR** la **NULIDAD** del inciso tercero del artículo 4º; de la expresión «*efectos legales, será prueba suficiente*» y del inciso tercero del artículo 5º; del inciso tercero del artículo 6º; de las expresiones «*reglamentarias*» y «*la reincidencia en las violaciones anteriores dará lugar a la revocatoria del reconocimiento deportivo*» contenidas en el artículo 11; así como de la integridad del artículo 15 y del artículo 16 del Decreto 776 de 1996, y **DENEGAR** la nulidad del artículo 17 del mismo decreto, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Una vez quede en firme la presente sentencia, archivar por Secretaría el expediente, dejando las constancias a que hubiere lugar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON**  
Presidenta  
Consejera de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
**Consejero de Estado**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
**Consejero de Estado**

(P:27)