ACCION DE CUMPLIMIENTO-Poder discrecional del juez para juzgar el incumplimiento/ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto sustantivo y defecto fáctico

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional como requisito de procedibilidad

ACTIVIDAD DEPORTIVA Y RECREATIVA-Intervención del Estado/ESTADO-Funciones de inspección, vigilancia y control

La función de inspección, control y vigilancia, por su parte, en cuanto se ejerce sobre organizaciones deportivas y recreativas que constituyen expresiones del derecho de libre asociación, tiene por objeto asegurar no sólo que su estructura y propiedad sean democráticas, sino que su organización y funcionamiento se realicen dentro del marco de la Constitución y de la ley pues la autonomía y la libertad organizativa deben ejercerse dentro del respeto de la dignidad humana y de los deberes constitucionales que el artículo 95 asigna a todas las personas.

MINISTERIO DEL DEPORTE-Competencia para inspección, vigilancia y control sobre reglamentos de organizaciones deportivas

SISTEMA NACIONAL DEL DEPORTE-Objetivos

AUTONOMIA DE ORGANIZACION DEPORTIVA-No absoluta/ORGANIZACION DEPORTIVA-Intervención estatal para proteger derechos fundamentales

DEFECTO SUSTANTIVO Y DEFECTO FACTICO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Contenido y alcance general

(…) la acción de cumplimiento procede contra (i) toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos, y (ii) contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la misma Ley.

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Constitución de renuencia

(…) entendida como la manera de (i) constatar el incumplimiento de la administración; (ii) delimitar el ámbito del deber omitido, es decir, de identificar los elementos específicos y

determinados, así como sus modalidades respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que pudo haber empleado la norma incumplida, para precisar sus alcances; (iii) asegurar el efectivo acceso de los particulares a la justicia, sobre la base de un hecho cierto -el incumplimiento de una solicitud concreta- que permite la eficacia y pertinencia de la orden judicial que será mayor cuando se haya predeterminado qué es lo que la administración se niega a hacer para cumplir el deber omitido, y (iv) conceder una oportunidad a la administración para que acate el deber hasta ese momento omitido, o para que exponga al solicitante las razones que justifican su inactividad.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Referencia: Expediente T-9.376.855

Demandante: Carlos Francisco González Puche, director ejecutivo, y Luis Alberto García Suárez, secretario general, de la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales

Demandado: Sección Quinta del Consejo de Estado

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión de los fallos de tutela proferidos dentro del expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes

1. Acción de cumplimiento. Carlos Francisco González Puche, en su calidad de director ejecutivo, y Luis Alberto García Suárez, Secretario General, de la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales -ACOLFUTPRO- presentaron solicitud de cumplimiento contra el Ministerio del Deporte, con el propósito de que se ordene al Ministerio del Deporte dar

cumplimiento a lo establecido en los artículos 341 y 37 (numeral 3)2 del Decreto Ley 1228 de 1995, al numeral 30 del artículo 4 de la Ley 1967 de 20193, al artículo 2º del Decreto 1227 de 19954 y al numeral 30 del artículo 2º del Decreto 1670 de 20195, ya que conforme a esas disposiciones “el Ministerio del Deporte tiene a su cargo la función de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y, de tal forma, tiene la obligación de aprobar sus estatutos, reformas y reglamentos”, y a la fecha no ha llevado a cabo la debida inspección, vigilancia y control sobre los estatutos y reglamentos de la Federación Colombiana de Fútbol, en adelante la Federación o FCF, y la División Mayor del Fútbol Colombiano, en adelante DIMAYOR, -tales como Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario Único de la FCF-, que consideran contienen disposiciones que desconocen los derechos fundamentales de los jugadores de fútbol y las normas de naturaleza constitucional6.

1. Sentencia de primera instancia. La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 17 de junio de 2022, resolvió: (i) negar la petición de cumplimiento del numeral 3° del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995; (ii) declarar el incumplimiento del artículo 34 del Decreto Ley 1228 de 1995, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 30 del artículo 4 de la Ley 1967 de 2019 y numeral 30 del artículo 2 del Decreto 1670 de 2019, por parte del Ministerio del Deporte, y por tanto, ordenarle a esa entidad que, en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control correspondientes a “Aprobar sus estatutos, reformas y reglamentos”, adopte las decisiones que en derecho corresponda, en relación con los estatutos y códigos disciplinarios de la Federación Colombiana de Fútbol y de la División Mayor del Fútbol Colombiano; y, (iii) declarar improcedente la acción de cumplimiento frente al artículo 2 del Decreto Ley 1228 de 1995.

1. Sentencia de segunda instancia. Mediante sentencia del 18 de agosto de 2022, la Sección Quinta del Consejo de Estado resolvió: (i) confirmar el primer resolutivo de la sentencia del 17 de junio de 2022, que negó la petición de cumplimiento del numeral 3° del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995. Sostuvo que la disposición contiene una obligación “relativa a la aprobación de los estatutos, reformas y reglamentos de los organismos que conforman el

Sistema Nacional del Deporte”, de los cuales hacen parte la FCF y la DIMAYOR, pero carece de exigibilidad al no contener un término para su ejercicio o acatamiento, y por ende, “no es posible determinar desde qué momento se hace exigible para el sujeto obligado aprobar los estatutos y a partir de cuando se encontraría en mora de cumplir con la obligación”. Que, sin embargo, el Decreto 1085 de 2015 establece un trámite específico para la aprobación y actualización de estatutos sociales, en el que “es necesario que dichos órganos los inscriban ante el Ministerio del Deporte para que sea posible su aprobación por la entidad”. Pero que en el expediente no hay constancia de que “los estatutos, reformas y reglamentos que pide la demandante aprobar, es decir, los estatutos sociales de la FCF y de la DIMAYOR, el Estatuto del Jugador y el Código Único Disciplinario de la FCF, hayan sido inscritos o remitidos al Ministerio del Deporte, por lo cual, no es posible exigir del mismo el cumplimiento de su obligación de aprobación de aquellos”.

(ii) Revocar la segunda y tercera orden, para en su lugar, negar la pretensión. En primer lugar, advirtió que el Tribunal equivocadamente estudió el artículo 2 del Decreto 1228 de 1995, el cual difiere del expuesto en la demanda que fue el artículo 2 del Decreto 1227 de 1995. Segundo, afirmó que en efecto el numeral 30 del artículo 4º de la Ley 1967 de 2019, el artículo 2º del Decreto 1227 de 1995 y el numeral 30 del artículo 2º del Decreto 1670 de 2019 prevén como competencia del Ministerio del Deporte la aprobación de los estatutos7, reformas y reglamentos de los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte. Y que a pesar de que la accionada no demostró la aprobación del Estatuto del Jugador y del Código Único Disciplinario de la FCF, tal actuación no le es exigible por cuanto “el Decreto 1085 de 2015 exige la inscripción de dichos estatutos ante el ministerio, de lo cual no se tiene evidencia en el expediente”.

1. Concluyó que “en consecuencia, no es posible advertir el incumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control en los términos expuestos por el demandante, previstas en el artículo 34 del Decreto 1228 de 1995, en el numeral 30 del artículo 4º de la Ley 1967 de 2019, en el artículo 2º del Decreto 1227 de 1995 y en el numeral 30 del artículo 2º del Decreto 1670 de 2019”.

1. En cuanto a la constitucionalidad y legalidad de los estatutos sociales de la FCF, aludida por la parte demandante, advierte que no es esa la instancia para decidir sobre la concordancia de las citadas disposiciones con la Constitución Política, con la Ley o la jurisprudencia constitucional, así como tampoco corresponde, en sede de acción de cumplimiento, la revisión de la labor de aprobación de los estatutos, reformas y reglamentos prevista en cabeza del ministerio demandado.

2. Solicitud de tutela y pretensiones

1. Los accionantes consideran que la autoridad judicial accionada vulneró su derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.) por cuanto, al proferir la providencia del 18 de agosto de 2022, incurrió en los defectos fáctico y sustantivo. Por lo tanto, solicitan dejar sin efectos la sentencia cuestionada y, en consecuencia, ordenar que la Sección Quinta del Consejo de Estado profiera un nuevo fallo que sea respetuoso de sus derechos fundamentales.

1. Defecto sustantivo. En la sentencia cuestionada, la Sección Quinta afirmó que el mandato contenido en el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 -aprobación de los estatutos, reformas y reglamentos de los organismos deportivos, como la FCF y la DIMAYOR- no era exigible al Ministerio del Deporte, en razón a que no contenía un término para su ejercicio o acatamiento. En consecuencia, indicó, que "(…) no es posible determinar desde qué momento se hace exigible para el sujeto obligado aprobar los estatutos y a partir de cuando se encontraría en mora de cumplir con la obligación."

1. No obstante, la Sección Quinta señaló que sería aplicable el Decreto 1085 de 2015 que establece un trámite para la actualización de los estatutos de las federaciones deportivas,

quienes deberán solicitar su inscripción ante el Ministerio del Deporte, dentro de los diez (10) días siguientes a que se realice la reforma. También manifestó que dicha normativa dispone que la aprobación de los estatutos de las federaciones se efectúa en el momento en que el Ministerio les otorga personería jurídica.

1. Refieren los accionantes que los artículos 2.6.2.2. y 2.6.2.3. del Decreto 1085 de 2015, que sirvieron de sustento jurídico a la decisión judicial cuestionada, aluden únicamente a los estatutos sociales y no a todos los estatutos y reglamentos de las federaciones deportivas nacionales. Por tanto, la Sección Quinta cometería un error sustancial al valerse de unas normas -y un término de 10 días- que no resultan aplicables a los demás estatutos, reglamentos y reformas diferentes de los estatutos sociales de los organismos deportivos, y concluyendo con base en dicha norma que no se le puede exigir al Ministerio del Deporte el cumplimiento de su deber de aprobar dichos documentos, si éstos no han sido inscritos para su correspondiente evaluación.

1. Que con dichas conclusiones -aplicar las disposiciones del Decreto 1085 de 2015 y afirmar que el Ministerio del Deporte no ha incumplido- se trasgrede su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, más cuando el Ministerio “niega tener competencia para llevar a cabo dichas funciones de inspección, vigilancia y control”.

1. También alegan los accionantes que la Sección Quinta se equivocó al afirmar que dado que el mandato del numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 no contiene “(…) un término para su ejercicio o acatamiento, no es posible determinar desde qué momento se hace exigible para el sujeto obligado aprobar los estatutos y a partir de cuando se encontraría en mora de cumplir con la obligación”. Pues ni el artículo 87 de la Constitución Política ni la Ley 393 de 1997 establecen que los mandatos que se quiera hacer cumplir mediante la acción de cumplimiento deban tener un término específico para su exigibilidad.

1. Defecto fáctico. Refieren los accionantes que en la sentencia cuestionada “se desconocieron pruebas” que no se tuvieron en cuenta en el análisis ni en la decisión, a pesar de que tienen influencia directa en el sentido de esta. En particular, señalaron que “la Sección Quinta desconoció en su análisis que el Ministerio del Deporte, mediante la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control, afirmó que carecía de competencia para ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre el Estatuto del Jugador de la FCF y el Código Único Disciplinario de la FCF, ya que, según su entendimiento, sólo tenía facultad para aprobar los estatutos sociales de dichos organismos deportivos”.

1. Sostuvieron que “resulta absurdo que la Sección Quinta exija como requisito para hacer exigible el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias que tiene a su cargo el Ministerio del Deporte, respecto a la aprobación de los estatutos, reformas y reglamentos de la FCF y de la DIMAYOR, la inscripción o remisión de éstos a dicho ministerio. Puesto que, si la entidad que tiene a cargo la obligación de revisar y aprobar dichos estatutos y reglamentos considera que no tiene competencia para hacerlo, los organismos deportivos no se los remitirán para su aprobación ni el Ministerio ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control para que éstos le sean remitidos”.

1. En consecuencia, que «si la Sección Quinta hubiera valorado en su integridad el acervo probatorio no hubiera (sic) concluido que en este caso “(…) no es posible advertir el incumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control en los términos expuestos por el demandante, previstas en el artículo 34 del Decreto 1228 de 1995, en el numeral 30 del artículo 4º de la Ley 1967 de 2019, en el artículo 2º del Decreto 1227 de 1995 y en el numeral 30 del artículo 2º del Decreto 1670 de 2019”».

3. Trámite procesal, contestación a la solicitud de tutela y decisiones judiciales objeto de revisión

1. La solicitud de tutela correspondió por reparto a la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que mediante Auto del 10 de noviembre de 2022, resolvió (i) admitirla; (ii) vincular a los magistrados de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la Ministra del Deporte, al presidente de la Federación Colombiana de Fútbol y al presidente de la División Mayor del Fútbol Colombiano, y (iii) correr traslado a la accionada y vinculadas, para que se pronunciaran acerca de los hechos de la demanda8.

1. El magistrado Felipe Alirio Solarte Maya del Tribunal Administrativo de Cundinamarca solicitó su desvinculación por no tener injerencia en lo pretendido por el demandante, en la medida en que la tutela cuestiona la decisión de segunda instancia adoptada por la Sección Quinta del H. Consejo de Estado en la acción de cumplimiento No. 2022-243-019.

1. La Sección Quinta del Consejo de Estado10, luego de exponer la demanda de la acción de cumplimiento, el trámite adelantado y después de reiterar los argumentos usados en la decisión cuestionada, solicitó despachar desfavorablemente las pretensiones de la solicitud de tutela toda vez que: (i) no se cumple el requisito general de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, relativo a la relevancia constitucional del asunto; (ii) el reparo frente al derecho al debido proceso por la configuración del defecto fáctico derivado de la presunta falta de valoración probatoria es inexistente; (iii) el cargo de vulneración del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, derivado del defecto material que supuestamente se configuró al aplicar el Decreto 1085 de 2015, no existe, pues la aplicación de la norma no es un yerro y está debidamente justificada en el fallo que se tutela, y (iv) la parte accionante solo busca reabrir un debate ya finalizado en debida forma, en el cual no se presentó vulneración de garantía constitucional alguna, y lo que realmente se advierte es su descontento con la decisión.

1. Decisión de primera instancia. Mediante sentencia del 15 de diciembre de 2022, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado: (i) declaró improcedente la

solicitud de tutela en lo atinente al defecto sustantivo, en tanto que la parte accionante pretendió emplear la acción de tutela como un recurso para revivir la discusión sobre la interpretación dada por la accionada “a los artículos 2.6.2.2. y 2.6.2.3 del Decreto 1085 de 2015 y con ello crear una instancia adicional para obtener una decisión favorable a sus intereses, a pesar de que tales desacuerdos no atañen a una discusión de raigambre constitucional, que ya fue decidida por el juez natural de la causa y que resulta insuficiente para sustentar la relevancia constitucional”; (ii) negó el amparo relacionado con el defecto fáctico, en razón a que: la autoridad judicial demandada sí hizo un análisis de todas aquellas pruebas que fueron aportadas por las partes al proceso ordinario, en particular del oficio de respuesta proferido el 20 de agosto de 2021 por el Ministerio del Deporte. Consideró que un asunto distinto es que para la autoridad judicial demandada ese hecho no tuvo mayor incidencia para resolver la controversia que le fue planteada, por cuanto su tesis se centró en que Acolfutpro no probó que los estatutos y códigos hubieran sido inscritos o remitidos al Ministerio del Deporte, por lo cual coligió que no era posible exigirle a esa cartera ministerial el cumplimiento de sus obligaciones legales para determinar la aprobación de aquellos documentos, lo cual en definitiva constituyó el sustento de la decisión de negar las pretensiones de la acción de cumplimiento por ausencia del requisito de exigibilidad.

1. Decisión de segunda instancia. Mediante sentencia del 16 de marzo de 2023, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia.

1. No obstante, las razones para la decisión giran en torno al incumplimiento del requisito de relevancia constitucional, el cual considera que no se cumple en tanto que (i) la parte actora no cumplió con la exigencia de explicar los motivos por los cuales la providencia que cuestiona afecta la faceta constitucional de los derechos fundamentales invocados; (ii) el debate planteado se circunscribe a una supuesta indebida valoración probatoria como la indebida aplicación de las normas usadas para resolver el conflicto propuesto por parte del juez natural del caso, de modo que se trata de un debate que no versa sobre un asunto de naturaleza constitucional, sino de mera legalidad; y (iii) la acción de amparo no puede

convertirse en una instancia adicional para discutir un tema dilucidado ante el juez natural del caso, máxime cuando se trata de la aplicación e interpretación de una norma legal.

4. Trámite en sede de revisión de tutela

1. Una vez seleccionado el proceso de la referencia11 y puesto a disposición de esta Sala de Revisión, el suscrito magistrado sustanciador, mediante Auto del 5 de julio de 2023, en procura de aclarar los elementos fácticos que motivaron la tutela y lograr un mejor proveer, solicitó diferentes elementos probatorios a las partes: (i) a la Sección Quinta del Consejo de Estado para que enviara copia de algunos documentos del expediente de la acción de cumplimiento 2022-00243; (ii) al Ministerio del Deporte para que informara acerca de algunos aspectos y trámites relacionados con la función de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos y demás entidades del Sistema Nacional del Deporte, y (iii) a la División Mayor de Fútbol Colombiano (Dimayor) y a la Federación Colombiana de Fútbol (FCF) para que informaran acerca del trámite adelantado con el propósito de someter a aprobación del Ministerio del Deporte sus estatutos y reglamentos, especialmente el Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario Único. En atención al mencionado auto, se recibieron las siguientes respuestas:

1. El Ministerio del Deporte refiere que mediante Resolución 02359 de 2019 “por la cual se establecen los grupos internos de trabajo del Ministerio del Deporte y se asignan sus funciones” realizó una división de los Grupos Internos de Trabajo de la Dirección de Inspección Vigilancia y Control, dentro de los cuales se encuentra el de deporte profesional y el de deporte aficionado.

1. Respecto al grupo interno de trabajo de deporte profesional: precisó que es la dependencia encargada de realizar la supervisión sobre los clubes con deportistas profesionales que para el caso colombiano corresponde a las disciplinas de fútbol, béisbol y

baloncesto, existiendo cincuenta y cuatro (54) equipos en total para la vigencia 2022; entendiéndose como deportistas profesionales, según la Ley 181 de 1995, a los competidores que reciben una remuneración por sus servicios, según las reglas de la federación internacional de la respectiva disciplina deportiva.

1. Con las actividades de supervisión se busca que los clubes con deportistas profesionales cumplan a cabalidad sus obligaciones legales, reglamentarias, estatutarias, laborales, tributarias y financieras, con el fin de garantizar los derechos de los deportistas, como sujetos de especial protección, de los clubes en sí mismos, sus miembros y de terceras personas que se puedan ver afectadas.

1. Asimismo, se encarga de otorgar o negar la personería jurídica de los clubes profesionales que se creen como asociaciones o corporaciones, junto con la inscripción de (i) miembros de los órganos de administración, control y disciplina, (ii) estatutos y reformas estatutarias, previo cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias.

1. Por otra parte, a través de este grupo de trabajo se otorga, niega, renueva y actualiza el reconocimiento deportivo de los clubes con futbolistas profesionales, previo cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias.

1. Finalmente, también se verifica el cumplimiento a las disposiciones normativas de Colombia en materia de seguridad, comodidad y convivencia en el futbol, señaladas, entre otras, en la Ley 1270 de 2009, el Decreto 1717 de 2010, y las Leyes 1445 y 1453 de 2011.

1. Frente al Grupo interno de trabajo de deporte aficionado: indicó que es la dependencia encargada de realizar la supervisión sobre aproximadamente 74 federaciones, 1048 ligas y cerca de 10.000 clubes deportivos y promotores de deporte convencional y de deporte para personas con discapacidad.

1. Con ella se busca que los clubes, ligas y federaciones cumplan a cabalidad con sus obligaciones legales, reglamentarias, estatutarias, tributarias y financieras, lo cual pretende garantizar los derechos de los deportistas, como sujetos de especial protección, de los clubes en sí mismos, sus miembros y de terceras personas que se puedan ver afectadas.

1. El GIT de Deporte Aficionado se encarga de otorgar o negar la personería jurídica de las Federaciones Deportivas Nacionales, junto con la inscripción de (i) miembros de los órganos de administración, control y disciplina, (ii) estatutos y reformas estatutarias, previo cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias.

1. Por otra parte, a través de este grupo de trabajo se otorga, niega, renueva y actualiza el reconocimiento deportivo de las Ligas y Asociaciones Deportivas Departamentales y Federaciones Deportivas Nacionales, previo el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias correspondientes.

1. Refiere que el Ministerio ejerce las facultades legales de inspección, vigilancia y control frente a sus supervisados conforme al "MANUAL VERSIÓN: 1 CÓDIGO: IVC-MN-002 Orientaciones para realizar Inspección, Vigilancia y Control en el Ministerio del Deporte".

1. Además que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 22 del artículo 15 del Decreto 1670 de 2019, la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control inscribe los estatutos sociales y sus reformas, de las Federaciones Deportivas Nacionales y Clubes Profesionales que se constituyan como Asociaciones o Corporaciones. Pero para ello es necesario que presenten una solicitud suscrita por el Representante Legal del organismo deportivo, la cual deberá venir acompañada de los soportes documentales que permitan evidenciar el cambio o reforma de los estatutos sociales vigentes. Finalmente, tan pronto se verifique que el

organismo deportivo cumplió con los parámetros normativos correspondientes – documentos contenidos en la Circular Externa Nro. 003 del 31 de agosto de 2017-, se emitirá una Resolución por medio de la cual se inscribe la reforma estatutaria solicitada.

1. Conforme a lo anterior, asegura que dentro de las facultades legales asignadas al Ministerio del Deporte, únicamente se encuentra la de inscribir las reformas de los estatutos sociales de las Federaciones Deportivas Nacionales y Clubes Profesionales que se constituyan como Asociaciones o Corporaciones, toda vez que aprobar el mencionado texto, en estricto sentido, es una competencia que nace en el seno de la asamblea de afiliados de los organismos deportivos, esto es, la de adoptar una carta de navegación según sus prioridades e intereses particulares -que obedece al ejercicio de la autonomía de la voluntad privada de los mencionados organismos deportivos-. Y que la facultad que le asiste al Ministerio del Deporte es meramente registral, y busca dar oponibilidad a terceros, de los actos sujetos a registro, teniendo además en cuenta que una de las funciones del registro tiene que ver con la publicidad de los actos y documentos sujetos a inscripción en aras de hacer oponible a terceros el contenido de los mismos.

1. Respecto del Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario Único de la Federación Colombiana de Fútbol y la División Mayor del Fútbol Colombiano informa que a los mismos no se les ha ejercido el respectivo control y no se encuentran aprobados, en tanto que “el Decreto 1670 de 2019 no contempla la facultad o competencia para realizar juicios de legalidad y/o constitucionalidad sobre los mencionados documentos disciplinarios, por lo que se hace necesario que se realice un cambio legislativo en este sentido, toda vez que la previsión de instituir una facultad, competencia o un medio en cabeza del Ministerio del Deporte le correspondería a la rama legislativa, es decir, modificar la normativa vigente y revestir de manera expresa de esta facultad para poder realizar el respectivo control. La expedición del Código Único Disciplinario corresponde única y exclusivamente a la respectiva Federación Deportiva quien, bajo el principio de la autonomía y libertad asociativa y con observancia de lo instituido en la Ley 49 de 1993”.

1. Concluye que el Ministerio ha tratado de identificar de manera clara el marco para ejercer las labores de inspección, control y vigilancia, teniendo en cuenta que, de los múltiples fallos que se enuncian, no es claro que dicha función incluya estos controles de legalidad y/o constitucionalidad. Afirma que no es posible realizar estos controles puesto que el Ministerio no cuenta con estas facultades, e incluso, si las realizara se estarían desplazando las competencias que tienen otras autoridades para dichos controles. En efecto, «La inspección, vigilancia, y control se guarda bajo la Ley 181 de 1995, Decreto 1228 de 1995, Decreto 1085 de 2015, y sin embargo, las acciones que emprende este despacho ministerial se supeditan a asesorar, ejecutar, supervisar, controlar, formular, coordinar y vigilar como lo indica el decreto 1670 de 2019. Se hace necesario en primera medida, que exista una facultad expresa para ello, y en segunda medida y debido a la obligación contemplada en el artículo 4° de la Resolución 455 de 2021, el Ministerio del Deporte requiere contar con el concepto de aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP para realizar cualquier trámite que se surta al interior de este despacho Ministerial. Sin embargo, por parte del Ministerio se ha trabajado internamente para ejercer dichas facultades, que pueda articular el ejercicio de inspección, vigilancia y control, y así adoptar planes y estrategias para revisar los componentes estatutarios y/o reglamentarios de índole no sociales, teniendo en cuenta que son componentes que regulan la actividad deportiva en torno a las conductas y/o actividades desplegadas por sus agentes (deportistas, directores técnicos, asociados, directivos, etc)., resaltando de manera enfática que carecemos de los recursos tecnológicos, económicos, administrativos, técnicos y el más importante del insumo humano. Es de esta manera que, dentro del PLAN DE DESARROLLO -Ley 2294 de 2023 se introdujo la necesidad de modificar y reestructurar el MINISTERIO DEL DEPORTE, tal como se evidencia a continuación: “ARTÍCULO 117°. ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DEL DEPORTE. El Gobierno nacional en ejercicio de las competencias permanentes conferidas mediante el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y de la Ley 489 de 1998, adoptará la estructura interna y la planta de personal que requiera el Ministerio del Deporte para su funcionamiento, y podrá adelantar la modificación de las funciones de la entidad con las necesidades del servicio y las transformaciones del Ministerio del Deporte”».

1. Por último, indica que “los organismos deportivos deben gozar de plena autonomía en su operación administrativa y técnica que mantenga la armonía con el ejercicio de su objeto

social y dentro del marco de la Constitución Política y de la Ley, recordando que son de naturaleza privada. Así las cosas, los organismos deportivos gozan de autonomía atribuida por la Constitución Política de Colombia frente a la expedición de sus reglamentos, la cual debe ser respetada y no puede ser objeto de intervención por parte del Estado, en este caso por parte del Ministerio del Deporte".

1. La Sección Quinta del Consejo de Estado12 allegó copia de los escritos presentados el 28 y 30 de julio y del 11 de agosto de 2021 por Carlos González Puche en calidad de director ejecutivo de la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales – ACOLFUTPRO-, así como de las respuestas remitidas el 20 de agosto, el 1º y 30 de septiembre de 2021 por la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Deporte, y del expediente con radicado 25000-23-41-000-2022-00243-01.

1. La Federación Colombiana de Fútbol13 informó que ha sido rigurosa al expedir sus estatutos y reglamentos, pues todos estos han surtido los correspondientes controles de legalidad y constitucionalidad ante el Ministerio del Deporte. En particular el Ministerio ha realizado un proceso de revisión de la reglamentación de la Federación, especialmente al interior de los trámites de renovación de reconocimiento deportivo, los cuales conforme a la legislación vigente debe realizarse cada 5 años14.

1. Adicionalmente, que el Ministerio ha realizado otras revisiones de legalidad y de constitucionalidad del Código Disciplinario Único de la Federación y del Estatuto del Jugador, encontrando que se encuentran ajustados. En efecto, en cumplimiento de la sentencia T-740 de 2010 el Ministerio una vez efectuada la revisión del Estatuto del Jugador de la FCF -según comunicación del Ministerio del 5 de abril de 2013- y del Código Disciplinario Único de la FCF -según comunicación del Ministerio del 9 de abril de 2013- encontró que dichos reglamentos "se encuentra[n] acorde[s] con la Constitución Política y la legislación deportiva vigente en Colombia".

También, que el 28 de abril de 2017, en atención a lo dispuesto en la misma sentencia, la Federación remitió a Coldeportes vía correo electrónico el Estatuto del Jugador -debido a las reformas sufridas- para su control y verificación. En respuesta, el 1 de agosto de 201715, Coldeportes comunicó que de conformidad con lo dispuesto en las facultades otorgadas en el artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, en concordancia con la C-226 de 1997, las Federaciones Deportivas podrán adoptar sus códigos siempre que no sean contrarios a sus estatutos, y que en vista que mediante acta 238 del 16 de enero de 2017 el Comité agotó el trámite para aprobar las modificaciones realizadas al estatuto -cumpliendo con la totalidad de requisitos de los estatutos de la federación-, por lo que el contenido del mismo se ajusta a los requisitos legales y estatutarios.

1. Asimismo, que remitió a Coldeportes el Código Disciplinario Único de la Federación. En respuesta el 1 de agosto de 201716 Coldeportes informó que evidenció que el contenido del Código Disciplinario se ajusta a los requisitos legales y estatutarios, luego de verificar que dicho código fue sometido a votación de la Asamblea de Afiliados de la Federación, como consta en Acta 2 del 9 de agosto de 2016.

I. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA DECISIÓN

1. Competencia

1. La Corte Constitucional, a través de esta Sala de Revisión, es competente para examinar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los

artículos 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

1. De acuerdo con la situación fáctica expuesta y las decisiones de instancia mencionadas, le corresponde a la Sala Plena determinar si, como lo declaró la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la solicitud de tutela es improcedente por falta de relevancia constitucional, o si la sentencia del 18 de agosto de 2022, dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro del trámite de la acción de cumplimiento promovida por la accionante, incurrió (i) en defecto sustantivo, al indicar que el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 no era exigible al Ministerio del Deporte por no contener un término para su ejercicio o acatamiento; y, en consecuencia, al aplicar lo dispuesto en los artículos 2.6.2.2. y 2.6.2.3. del Decreto 1085 de 2015 -incluyendo el término de 10 días y el deber de inscripción- a todos los estatutos, reglamentos y reformas y no sólo a los estatutos sociales de los organismos deportivos a los que se refiere la norma; y (ii) en defecto fáctico, por no tener en cuenta en el análisis ni en la decisión el contenido de las comunicaciones del 20 de agosto y 30 de septiembre de 2021, por medio de las cuales el Ministerio del Deporte afirmó que no tiene competencia para revisar y aprobar los estatutos y reglamentos, lo que llevaría a que los organismos deportivos no los remitan para su aprobación, y cuya apreciación habría llevado a la accionada a una conclusión diferente.

Para resolver el problema jurídico planteado, se procederá a analizar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial en el caso sub examine (3). Posteriormente se estudiará el alcance de la competencia de inspección, vigilancia y control del Ministerio del Deporte (4) a partir de su regulación constitucional y legal (4.1) y el desarrollo jurisprudencial del deber por parte de esta corporación (4.2). Luego abordará la configuración del defecto sustantivo (5), teniendo en cuenta su caracterización (5.1) y el desarrollo normativo y jurisprudencial de la acción de cumplimiento (5.2) con miras a determinar su ocurrencia (5.3); así como la configuración del defecto fáctico (6), para lo cual

se hará una breve caracterización (6.1) y se analizará la presunta omisión de ciertas pruebas en la sentencia objetada (6.2), para concluir que además del defecto fáctico, las comunicaciones no valoradas evidencian el incumplimiento por parte del Ministerio de su deber de inspección, control y vigilancia (6.3).

1. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, es posible acudir a la acción de tutela para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales "cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública". Sin embargo, con el fin de salvaguardar los principios de autonomía judicial y seguridad jurídica que podrían verse comprometidos en los casos de tutela contra decisiones judiciales, para esta Corporación, tal mecanismo de protección constitucional procede de manera excepcional siempre que se cumplan los estrictos requisitos que han sido señalados para el efecto. Adicionalmente, esta Corporación ha indicado que cuando la tutela se dirige contra providencias de las altas cortes, como órganos de cierre, su examen sobre la procedencia de la tutela debe ser especialmente exigente pues la sustentación de tales requisitos requiere de una argumentación cualificada17.

1. Así, la viabilidad procesal de la acción de tutela requiere satisfacer integralmente los siguientes requisitos generales de procedibilidad18 conforme a las precisiones antes hechas:

(i)Legitimación en la causa. En relación con el requisito de legitimación en la causa por activa, esta se acredita si se tiene en cuenta que la ejerce Carlos Francisco González Puche y Luis Alberto García Suárez, quienes consideran que la autoridad judicial demandada vulnera sus derechos fundamentales, en especial, el debido proceso, al haber proferido una providencia en la cual presuntamente se configura un defecto sustantivo y fáctico. En este caso se cumple también la legitimación por pasiva en la medida en que la Sección Quinta del

Consejo de Estado es la autoridad que profirió la decisión a la cual se le atribuye la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

(ii) Relevancia constitucional, esto es, que la tutela involucre la posible vulneración de derechos fundamentales del accionante. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no resulta suficiente la sola alusión a la vulneración de un derecho fundamental, pues este requisito busca cumplir además tres finalidades: (a) preservar la competencia e independencia de los jueces y, de esa manera, evitar que la tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (b) restringir el ejercicio de esta acción a cuestiones de relevancia constitucional que afecten derechos fundamentales, y (c) impedir que se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces19. Para el efecto, conforme a la reiterada jurisprudencia de esta corporación 20, son tres los criterios de análisis para establecer si una tutela tiene relevancia constitucional: (i) la controversia debe versar sobre un asunto constitucional y no meramente legal y/o económico; (ii) el caso debe involucrar algún debate jurídico que gire en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental; y, (iii) la tutela no es una instancia o recurso adicional para reabrir debates meramente legales.

1. El caso bajo estudio reviste la relevancia constitucional necesaria para ser examinado en sede de revisión, habida cuenta de que, en primer lugar, el debate gira en torno a la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 de la Carta), la cual fue explicada con suficiencia y tuvo como causa, principalmente, la posible imposición de una condición inexistente para el ejercicio de una acción constitucional y, por esa vía, se trataría de una restricción del derecho de acceder a la administración de justicia. En segundo lugar, resulta evidente que el caso no versa sobre un tema económico.

1. En tercer lugar, más allá de la interpretación que merezca el Decreto Ley 1228 de 1995 y el Decreto 1085 de 2015 -en el caso concreto-, existe un asunto de raigambre constitucional, como es la duda sobre si la acción de cumplimiento (art.87 CP) requiere que la disposición

cuyo cumplimiento se pretende prevea un término para su exigibilidad o acatamiento. Argumento que fue usado por la accionada en la decisión cuestionada y objetado por los accionantes tras considerar que configura un defecto sustantivo directamente asociado con el derecho al debido proceso y al trámite de la acción de cumplimiento, mecanismo jurídico producto del desarrollo del artículo 87 de la Constitución Política.

1. En cuarto lugar, el debate sobre la violación del debido proceso también gira en torno al deber de inspección, control y vigilancia de las organizaciones deportivas que la Constitución Política dejó a cargo del Estado (art.52 C.P.). Por tanto, contrario a lo sostenido por los jueces de instancia, considera la Sala que el asunto no se circunscribe a un tema de mera legalidad, sino que tiene repercusión constitucional.

(iii) Subsidiariedad, esto es, que se hubieran agotado los recursos ordinarios y extraordinarios al alcance del accionante dentro del proceso en que se profirió la providencia, salvo que, atendiendo a las circunstancias del caso, no sean eficaces o que se pretenda evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Para la Sala es claro que los defectos alegados no pueden ser planteados a través de recursos ordinarios ya que la sentencia cuestionada -del 18 de agosto de 2022 de la Sección Quinta del Consejo de Estado- puso fin al proceso de cumplimiento al resolver el recurso de apelación interpuesto por los accionantes.

1. Tampoco puede impugnarse mediante el recurso extraordinario de revisión previsto en la Ley 1437 de 2011, pues la procedencia de dicho recurso en lo contencioso administrativo está determinada por las causales previstas en el artículo 250, ninguno de los cuales abarca los reparos planteados por los accionantes. Finalmente, tampoco estuvo disponible para los accionantes el recurso de unificación de jurisprudencia previsto en el artículo 256 de la Ley 1437 de 2011, en la medida en que la decisión judicial acusada fue proferida por una sección del Consejo de Estado y tal recurso procede únicamente respecto de sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos21.

1. En consecuencia, los accionantes no contaban con otro mecanismo judicial que les permitiera exponer los reparos manifestados respecto de la decisión del 18 de agosto de 2022. Por lo tanto, al no existir otro medio de defensa judicial, esta Sala considera satisfecho el requisito de subsidiariedad.

(iv) Inmediatez, es decir que, atendiendo a las circunstancias del accionante, se interponga en un término razonable a partir del hecho que originó la vulneración.

1. En este caso se observa que los accionantes el 3 de noviembre de 2022 presentaron la solicitud de tutela en contra de la decisión de fecha 18 de agosto del mismo año proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, notificada el día 22 del mismo mes y año. Es decir que transcurrió un poco más de dos meses desde el momento en el que tuvieron conocimiento de la decisión tomada por la accionada que en su opinión vulnera sus derechos fundamentales y la interposición del amparo bajo revisión.

1. Por ende, esta Sala considera que el tiempo transcurrido entre la decisión que originó el presente trámite y la interposición de la acción de tutela es razonable, con lo cual queda satisfecho el requisito de inmediatez.

(v) Cuando se alegue una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia en la decisión que se considera lesiva de los derechos fundamentales. La Sala advierte que en el caso concreto no se alega una irregularidad en el procedimiento seguido por cuanto las presuntas anomalías que se cuestionan son de carácter sustancial.

(vi) Que el accionante identifique de forma razonable los yerros que generan la vulneración y

que estos hayan sido cuestionados dentro del proceso judicial, dependiendo de la eficacia de los medios de impugnación. Considera la Sala que los demandantes identificaron los hechos que, a su juicio, generaron la alegada vulneración, además de los derechos fundamentales presuntamente desconocidos, por lo que este requisito de procedibilidad también se encuentra satisfecho en el presente asunto. En efecto, solicitaron el amparo de sus derechos, pues en su parecer, recaen sobre la decisión del 18 de agosto de 2022 los dos defectos desarrollados bajo el título de “solicitud de tutela y pretensiones” de esta providencia.

(vii) Que no se dirija contra una sentencia de tutela, salvo si existió fraude en su adopción. Teniendo en cuenta que la decisión reprochada es la proferida en segunda instancia dentro del proceso de cumplimiento, es evidente que no corresponde a un fallo de tutela, por lo que se encuentra cumplida esta exigencia.

1. Ahora bien, además de los anteriores requisitos generales -que se advierten cumplidos-, el accionante debe acreditar que la autoridad judicial demandada vulneró en forma grave su derecho al debido proceso (art. 29 C.P.), a tal punto que la decisión judicial resulte incompatible con la Constitución por incurrir en al menos uno de los defectos que la jurisprudencia constitucional ha definido como requisitos específicos de procedibilidad contra decisiones judiciales, a saber: (i) defecto orgánico22, (ii) defecto procedimental23, (iii) defecto fáctico, (iv) defecto material o sustantivo24, (v) error inducido25, (vi) falta de motivación26, (vii) desconocimiento del precedente27 y (viii) violación directa de la Constitución.

1. En efecto, el accionante alega que la decisión del 18 de agosto de 2022, por medio de la cual la Sección Quinta del Consejo de Estado confirmó parcialmente la de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, incurrió en dos defectos, arriba descritos.

4. Alcance del deber de inspección, control y vigilancia del Ministerio del Deporte sobre los reglamentos de las organizaciones deportivas

4.1. Regulación constitucional y legal

1. De acuerdo con el artículo 52 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2000,: (i) el ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano; (ii) el deporte y la recreación, parte de la educación, constituyen gasto público social; (iii) todas las personas tienen derecho a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre, (iv) el Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas, y por último, (v) la estructura y propiedad de estas organizaciones deberán ser democráticas.

1. La Ley 181 de 1995 creó el Sistema Nacional del Deporte, entendido como el conjunto de organismos articulados entre sí, con el objetivo de “generar y brindar a la comunidad oportunidades de participación en procesos de iniciación, formación, fomento y práctica del deporte”29. Y por su parte, el Decreto 1228 de 1995 revisó la legislación deportiva vigente y la estructura de los organismos del sector asociado para adecuarlas al contenido de la Ley 181 de 1995. El Decreto en comento se ocupa de la inspección, vigilancia y control en su título IV de la siguiente manera:

1. Primero, señala que por delegación del presidente de la República el Instituto Colombiano del Deporte -Coldeportes-, debe ser llamado a ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos y demás entidades del Sistema Nacional del Deporte,

“de acuerdo con las competencias que le otorga el presente Decreto, y con sujeción a lo dispuesto sobre el particular en la Ley 181 de 1995 y demás disposiciones legales” (art.34).30

1. Segundo, en este título el Decreto precisa quiénes son sujetos de las funciones de inspección vigilancia y control y el ámbito de dicha actividad. Así dispone que la inspección, vigilancia y control se ejercerá: (i) sobre los organismos deportivos, clubes deportivos profesionales que conforman el Sistema Nacional del Deporte en el nivel nacional y departamental, así como los entes deportivos departamentales, del Distrito Capital, distritales y municipales, para verificar que se ajusten en su formación y funcionamiento y en el cumplimiento de su objeto a las previsiones legales y estatutarias y en especial a las disposiciones que reglamentan el desarrollo del Sistema Nacional del Deporte y el Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física (art.36, numeral 1); (ii) sobre las instituciones de educación públicas y privadas, pero solo en relación con el cumplimiento de las obligaciones de la Ley 181 de 1995, les impone (numeral 2); y, (iii) sobre las Cajas de Compensación Familiar y demás organismos integrantes del Sistema Nacional del Deporte, pertenecientes a otros sectores económicos y sociales y solo en los aspectos que se relacionen directamente con el desarrollo de las actividades a su cargo relativas al fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el tiempo libre, respetando sus objetivos, régimen legal sistema financiero y autonomía administrativa. (numeral 3) 31.

1. Tercero, en el marco de las funciones de inspección, control y vigilancia se prevé que el director de Coldeportes “tendrá las siguientes atribuciones sobre los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte”. Entre esas funciones cabe destacar las siguientes: Otorgar, suspender y revocar la personería jurídica; otorgar, suspender, revocar y renovar el reconocimiento deportivo; aprobar sus estatutos, reformas y reglamentos; verificar que cumplan las disposiciones legales y estatutarias y que sus actividades estén dentro de su objeto social; resolver las impugnaciones de los actos y decisiones de los órganos de dirección y administración en los términos del Código Contencioso Administrativo; 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; y 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 (art.37).

1. Cuarto, se establece también que 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 administración y control, las sanciones de amonestación pública, multa hasta por cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, suspensión o cancelación de la personería jurídica, suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo. Todo 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" (art.38).

1. Quinto, el artículo 39 del Decreto explica los medios conforme a los cuales se ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos. Así, prevé que esta actividad se cumple mediante (i) el requerimiento de informes cuando de oficio o por medio de denuncias se evidencien irregularidades en el desarrollo de sus actividades; (ii) solicitud de información jurídica, financiera, administrativa y contable, relacionada con el objeto social y su desarrollo, y demás documentos que se requieran para el correcto ejercicio de las funciones de inspección; (iii) realización de visitas de inspección, con el fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias, cuyo control le compete y ordenar que se tomen las medidas a que haya lugar, para subsanar las irregularidades que se hayan observado durante su práctica, e imponer las medidas correspondientes de acuerdo a lo dispuesto en el presente Decreto y demás disposiciones legales; (iv) solicitud a la Federación Deportiva correspondiente, o al Comité Olímpico Colombiano, según el caso, de la suspensión de eventos deportivos, con participación de selecciones nacionales, u otro tipo de

certámenes de la misma naturaleza, cuando a juicio del director de Coldeportes, no se den las condiciones mínimas para garantizar la seguridad de los participantes o espectadores y no permitan garantizar que los resultados de las competencias no se afectarán en forma extradeportiva; (v) solicitud a las autoridades competentes de los organismos deportivos de cualquier nivel, de la suspensión temporal de los miembros de los órganos deportivos, administradores y de control, cuando medie investigación disciplinaria o penal y exista pliego de cargos o vinculación formal al respectivo proceso penal; (vi) solicitud a los tribunales competentes deportivos, sobre la suspensión o el retiro del cargo, de los miembros de los organismos deportivos, cuando se establezca la violación grave de las normas legales, reglamentarias y estatutarias que lo rigen; (vii) administración de los recursos nacionales con destino a los entes deportivos departamentales, del Distrito Capital, municipales y distritales, si las entidades territoriales no conforman en los plazos previstos en la Ley 181 de 1995 los entes en mención; (viii) establecimiento de distintos mecanismos de coadministración en la gestión de los recursos nacionales, que de conformidad con la Ley 181 de 1995 se deban transferir a los entes deportivos, departamentales del Distrito Capital, municipales y distritales, cuando estos den a los recursos una destinación diferente a la prevista en el Plan Nacional del Deporte, la recreación, la educación física y promover las investigaciones ante las autoridades correspondientes.

1. Finalmente, el artículo 40 del título en comento dispone que las 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.

1. Disposiciones y funciones que tras la entrada en vigencia de la Ley 1967 de 201932 permanecieron vigentes, pues con la iniciativa legislativa que le dio lugar el gobierno Nacional buscó principalmente modificar el rango de Coldeportes al transformarlo en ministerio. Esto, con el propósito de dotarlo de herramientas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y el fortalecimiento de estas, para lo cual consideró que requería de su

reconocimiento como Entidad que ostentara una posición más notoria al interior de la estructura del Estado33.

1. Asimismo, conforme a la exposición de motivos de la Ley 1967 de 2019, el rango de ministerio le permitiría presentar proyectos de ley a nombre del gobierno para la concreción del mandato constitucional del artículo 52 y participar directamente como ministerio en el CONPES, además de poder garantizar la presentación de proyectos propios del sector, aunar esfuerzos con otros entes para los mismos fines, presentar programas estratégicos que impulsen tanto al Sistema Nacional del Deporte, a los deportistas y a la infraestructura deportiva, así como el cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control en los términos establecidos por la Constitución Nacional34.

1. Todo lo anterior, sin que por ello sufriera alteración en su estructura y marco funcional, pues tal como lo indicó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público35 en el trámite legislativo "las funciones asignadas a este nuevo Ministerio, así como su planta de personal, corresponde a la estructura administrativa actual de Coldeportes". En efecto, así quedó estipulado en su artículo 1236 al señalar que, a partir de su entrada en vigencia, todas las referencias y/o disposiciones legales vigentes al Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) se entenderán hechas al Ministerio del Deporte.

1. Por su parte, también el artículo 4 de la Ley 1967 de 2019, en su numeral 30, reiteró a cargo del Ministerio del Deporte, la función de "inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte".

1. De lo expuesto, es preciso concluir que la modificación efectuada por el Acto Legislativo 02 de 2000 al artículo 52 de la Constitución -que rodeó de mayores garantías constitucionales al

derecho al deporte- y la elevación a Ministerio de la máxima entidad del Sistema Nacional del Deporte -a través de la Ley 1967 de 2019-, hacen que el deber de inspección, control y vigilancia frente a los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte se deba cumplir con mayor rigurosidad. Adicionalmente, que la función de inspeccionar, controlar y vigilar de manera alguna requiere de forma imperativa de la activación por parte del administrado o de algún integrante del Sistema, pues -conforme a los medios o herramientas con que cuenta el Ministerio para ello (Decreto 1228 de 1995, art.39)- es una obligación cuyo cumplimiento se debe en principio de oficio.

4.2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada con el deber de inspección, control y vigilancia del Ministerio del Deporte

1. La Corte Constitucional ha subrayado la relevancia que el deporte tiene en la vida social y nacional, incluso en algunas oportunidades -atendiendo a las particularidades específicas del caso- le ha dado la connotación de derecho fundamental, tras considerar que "(i) es indispensable para que el individuo desarrolle su vida dignamente; (ii) se relaciona con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, a la libre asociación, a la salud y al trabajo; (iii) conlleva las obligaciones correlativas a cargo del Estado, de fomentar el deporte y velar porque su práctica se lleve a cabo de conformidad con principios legales y constitucionales; y (iv) se garantiza también a través de las organizaciones deportivas y recreativas, las cuales constituyen medios eficaces para la realización de los fines sociales y de los derechos constitucionales de las personas"37.

1. Así, el derecho al deporte constituye una actividad de interés público y social, cuyo ejercicio, tanto a escala aficionada como profesional, se debe guiar por normas preestablecidas que faciliten la participación ordenada en la competición y promoción del juego y, a su vez, permitan establecer las responsabilidades de quienes participan directa e indirectamente en tales eventos.

1. Por su parte, la relación Estado-Persona, en el ámbito de las actividades deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre, tiene como eje central la consideración de ser su ejercicio “un derecho de todas las personas”, que al propio tiempo ostenta la función de formarlas integralmente y preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. Y la relación Estado-Organizaciones Deportivas y Recreativas se realiza en función, por una parte, de las acciones de fomento y, por otra, de la inspección vigilancia y control, habida cuenta del papel que estas organizaciones están llamadas a cumplir en la materialización del derecho de las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

1. La función de inspección, control y vigilancia, por su parte, en cuanto se ejerce sobre organizaciones deportivas y recreativas que constituyen expresiones del derecho de libre asociación, tiene por objeto asegurar no sólo que su estructura y propiedad sean democráticas, sino que su organización y funcionamiento se realicen dentro del marco de la Constitución y de la ley pues la autonomía y la libertad organizativa deben ejercerse dentro del respeto de la dignidad humana y de los deberes constitucionales que el artículo 95 asigna a todas las personas.

1. Esta función, actualmente a cargo del Ministerio del Deporte, no ha estado exenta de ciertas tensiones frente a la autonomía que el ordenamiento jurídico les reconoce, la cual, en todo caso, no puede entenderse como absoluta. La libertad de organización y, por tanto, de darse sus propios estatutos y reglamentos, si bien constituyen expresión del pluralismo jurídico, su ejercicio se encuentra limitado por la Constitución, los principios y derechos que esta consagra, las garantías que establece y los mandatos que contiene. La prevalencia de la Constitución irradia todo el ordenamiento jurídico y las distintas regulaciones propias del pluralismo jurídico, razón por la que, en los términos del artículo 4 de la Constitución, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y cualquier otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Así las cosas, la libertad organizativa y la autonomía en la organización y funcionamiento de las organizaciones deportivas y recreativas deben entenderse reconocidas dentro del marco jurídico democrático y participativo que la

Constitución adoptó con el objeto, entre otros, de garantizar un orden social justo.

1. En la sentencia C-226 de 1997, se protegió la autonomía de las Federaciones Deportivas como proyección de la protección a su autonomía y, sin embargo, se garantizó la labor de inspección, vigilancia y control, precisando que la razón de ser del control es el respeto a los derechos fundamentales. La sentencia dijo:

"No puede, en este orden de ideas, considerarse arbitraria o desproporcionada la intervención del Estado dirigida a imponer a las organizaciones deportivas el respeto a los derechos fundamentales de sus miembros o de terceros lesionados con sus acciones u abstenciones. Las organizaciones privadas pueden abusar de su condición y someter a una persona o a una minoría a un tratamiento indigno, y, en este evento, la autonomía no podría oponerse a la actuación pública. La carencia de una estructura democrática interna o la presencia de prácticas de corrupción, son hipótesis, entre otras, en las que se torna legítima la injerencia del Estado"38.

1. En similar sentido la C-320 de 1997 reiteró que, a pesar de la autonomía de que gozan los organismos deportivos, sus reglamentos de ninguna manera pueden desconocer los principios constitucionales ni los derechos fundamentales, sobre todo de los principales destinatarios de los mismos, como son los jugadores, quienes pueden llegar a ser la parte débil de la relación. La sentencia en comento señaló expresamente:

"La Constitución reconoce amplios márgenes de autonomía a las distintas asociaciones deportivas, las cuales tienen la facultad de desarrollar distintas reglas relativas a la práctica del deporte, tal y como esta Corporación ya lo ha señalado. En principio es entonces admisible que la ley contemple esas competencias reguladoras de las federaciones nacionales e internacionales en el campo deportivo. Sin embargo, es obvio que estas regulaciones no pueden desconocer los principios constitucionales, ni vulnerar los derechos

fundamentales de las personas (CP art. 5º), ya que la Constitución es norma de normas (CP art. 4º). No se puede olvidar que los clubes deportivos son verdaderas empresas, por lo cual, las federaciones deportivas deben ser consideradas asociaciones de empresas, y sus reglamentos decisiones de empresa. No es pues admisible que los derechos constitucionales de los jugadores queden supeditados a estas decisiones empresariales, no sólo porque se desconocería la primacía de la Constitución y de los derechos de la persona (CP arts 4º y 5º), sino porque se estaría permitiendo un prohibido abuso de posición dominante de parte de esas asociaciones (CP art. 334). Además, el inciso final del artículo 53 de la Carta señala de manera inequívoca que la ley, los contratos, los acuerdos y los convenios laborales no pueden menoscabar la libertad, la dignidad, ni los derechos de los trabajadores. Con menor razón son admisibles regulaciones empresariales que vulneren esos valores.

La Corte Constitucional considera entonces que la remisión efectuada por la ley a la regulación de las federaciones de los derechos deportivos puede suscitar problemas constitucionales, en la medida en que éstas prevean disposiciones susceptibles de afectar la libertad laboral de los deportistas, si los clubes no cumplen con sus obligaciones en materia de pago de los derechos por transferencias. Igualmente considera la Corte inadmisibles aquellas otras regulaciones que afecten otros derechos constitucionales de los jugadores, como podrían ser eventuales prohibiciones de acceso a los tribunales o restricciones injustificadas a la libertad de expresión. Por todo ello, la Corte considera que, conforme a lo señalado en los párrafos anteriores, y según lo disponen los artículos 4º, 25 y 53 de la Carta, son inaplicables todas las disposiciones de las federaciones nacionales e internacionales que afecten los derechos constitucionales de los jugadores".

1. En esta providencia la Sala explicó que la autonomía de las federaciones deportivas -como la de todos los integrantes del Sistema Nacional del Deporte- no puede llegar al extremo de obstaculizar a través de cláusulas incluidas en sus reglamentos, por ejemplo, el derecho fundamental de los deportistas a acceder a la justicia, en reclamación de sus derechos laborales (art. 229 de la C. Pol.) o el derecho a la libre expresión de las opiniones ya sea que se encuentren en actividades individuales o integrando un grupo social (art.20 de la C. Pol.),

pues dichos pronunciamientos no tienen validez alguna frente a la Constitución, y, por lo tanto, es obligación de los jueces y de los funcionarios administrativos inaplicar la norma de inferior categoría en cuanto atenta contra disposiciones de la Carta Fundamental39.

1. Y que, si bien la Corte entiende que hay reglamentos aplicables a las conductas de los deportistas en el desarrollo de las competencias, esos reglamentos deben garantizar el respeto a la dignidad humana, que es la base de los derechos constitucionales que el Estado Colombiano reconoce a todos sus habitantes

1. En definitiva, la autonomía de que gozan los organismos deportivos y las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte para expedir sus estatutos y reglamentos tiene por límite, aparte de la ley, los principios constitucionales y los derechos fundamentales.

1. En atención a dicha premisa, esta corporación ha insistido en la necesidad de que el Ministerio del Deporte -antes Coldeportes- en cumplimiento de su deber de inspección, control y vigilancia, dé especial observancia a los principios constitucionales, así como a los derechos fundamentales de los jugadores. En efecto, en las sentencias T-123 y T-302 de 1998, la Corte precisó:

“Dentro de los fines del Estado, consagrados en el artículo 2° de la C. P. se encuentra el de garantizar la efectividad de los derechos (uno de ellos es la libertad de trabajo) en la búsqueda de un orden justo. Ese fin del Estado, según el mismo artículo 2º de la C.P., obliga a las autoridades de la República porque ellas están instituidas para proteger los derechos de los particulares. Luego, COLDEPORTES debe ser eficaz en la vigilancia, control e inspección de todo lo que tenga que ver con la relación laboral del jugador profesional. La labor no puede, entonces, reducirse a ocasional guardador de información escrita e incompleta, sino que COLDEPORTES debe preocuparse porque principios jurídicos constitucionales tengan cabal cumplimiento. Por ejemplo, un deber, para garantizar la eficacia del principio de

libertad de trabajo, es, se repite, el de ejercitar vigilancia sobre los derechos deportivos de los jugadores”.

1. Posteriormente, en la sentencia T-740 de 2010 se precisó que la función de inspección, control y vigilancia de Coldeportes -hoy Ministerio del Deporte- no puede limitarse a la aprobación de estatutos sociales, sino que debe aprobar todas las reformas y los reglamentos de los organismos deportivos y las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte, sobre todo en consideración a las condiciones de desigualdad manifiesta en que se encuentra el deportista; incluso sujetó la vigencia de aquellos a la función de inspección, control y vigilancia que sobre ellos efectúe la autoridad deportiva. La Corte indicó que:

En consecuencia, la Corte ordenará a COLDEPORTES que dentro de los 3 meses siguientes a la notificación de esta sentencia, efectúe la función de control que legalmente le corresponde sobre los estatutos dictados por la DIMAYOR y COLFUTBOL, en ámbitos estrictamente deportivos, inclusive aquellos expedidos con anterioridad a esta providencia, dentro de los márgenes de la Constitución y la Ley, los cuales deberán ser remitidos por las citadas organizaciones dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión. En caso de que no sean enviados dentro del citado término, COLDEPORTES aprehenderá de oficio aquellos estatutos que hayan eludido la función de control que legítimamente le corresponde realizar como máximo organismo planificador, rector, director y coordinador del Sistema Nacional del Deporte.

En todo caso, los estatutos que hacia el futuro dicte la DIMAYOR y COLFUTBOL, no podrán entrar en vigencia sin que antes se haya surtido la función de inspección, vigilancia y control prevista en la Ley 181 de 1995 y el Decreto-Ley 1228 de 1995”.

1. Recientemente, en la T-464 de 2022 se ordenó al Ministerio cumplir con su deber de control integral respecto de una disposición contenida en el Estatuto del Jugador de la Federación Colombiana de Fútbol, bajo parámetros de orden constitucional. En efecto el resolutivo tercero dispuso: “Con base en las razones expuestas en esta providencia, CONMINAR al Ministerio del Deporte a que, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la presente providencia, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, adelante la función de control sobre el artículo 32 del Estatuto del Jugador de la Federación Colombiana de Fútbol, a través de los medios o procedimientos que, en virtud de su autonomía considere pertinentes y teniendo en cuenta lo dispuesto en el fundamento jurídico 121 del presente fallo”.

1. Por su parte, el fundamento 121 de dicha providencia precisó que: «la Sala conminará al MinDeporte a que, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la presente providencia, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, adelante la función de control sobre el artículo 32 del EJFCF, a través de los medios que, en virtud de su autonomía, considere pertinentes. Para tal efecto, deberá (i) seguir los parámetros fijados en esta providencia y la jurisprudencia constitucional en cuanto a la protección de los derechos fundamentales de quienes practican fútbol a nivel profesional v.gr. la dignidad humana, el trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio y el libre desarrollo de la personalidad; garantías en virtud de las cuales, por ejemplo, el proyecto profesional del futbolista no puede hacerse depender del reconocimiento y pago de deudas dinerarias, para cuyo cobro existen mecanismos legales alternativos; (ii) tener en cuenta que el control no será formal sino integral, de forma que se verifique si la norma se ajusta o no al ordenamiento constitucional y legal interno; y (iii) en razón a la estructura democrática de las organizaciones deportivas, deberá tener en consideración las diversas posiciones de los sujetos que intervienen en el deporte del fútbol profesional, así como la experticia de las autoridades públicas y la academia».

1. Conforme a la jurisprudencia mencionada, esta sala reitera que: (i) la autonomía de que gozan los organismos deportivos y las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte

para expedir sus estatutos y reglamentos no es absoluta, pues tienen por límite la Constitución, los principios y derechos que esta consagra, las garantías que establece y los mandatos que contiene; y (ii) la función de inspección, control y vigilancia, no puede limitarse a asuntos de naturaleza formal o de registro de información, ni a la simple convalidación de los estatutos sociales, sino que ella tiene por objeto asegurar no sólo que su estructura y propiedad sean democráticas, sino que su organización y funcionamiento se realicen dentro del marco de la Constitución y de la ley, es decir dentro del respeto de la dignidad humana, de la garantía de los derechos fundamentales y del cumplimiento de los deberes constitucionales que el artículo 95 asigna a todas las personas.

1. Visto el alcance del deber de inspección, vigilancia y control por parte del Ministerio del Deporte, corresponde analizar, a la luz de estas consideraciones, en el caso concreto, la obligación específica de aprobar estatutos y reglamentos por parte de dicho ministerio. Ello, con el propósito de determinar si la sentencia acusada incurrió en el defecto sustantivo relacionado con los requisitos para hacer exigible dicha obligación; y en el defecto fáctico relativo a la falta de valoración de la respuesta del Ministerio en el sentido de que no tendría competencia.

5. La sentencia acusada incurrió en el defecto sustantivo

5.1. Breve caracterización del defecto sustantivo

1. El defecto sustantivo ocurre cuando se aplica una norma indiscutiblemente inaplicable al caso; se decide con base en normas inexistentes o que han perdido vigencia; se interpretan en un sentido claramente contrario a la Constitución; se le otorga a la disposición jurídica un sentido y alcance que esta no tiene (contraevidente)40; no se aplica la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta; o la norma no tiene conexidad material con los presupuestos del caso41.

1. De acuerdo con la solicitud de tutela bajo examen, en la sentencia del 18 de agosto de 2022 se configura un defecto sustantivo puesto que (a) se afirma que el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 no era exigible al Ministerio del Deporte al no contener un término para su ejercicio o acatamiento; y, (b) se aplican, en consecuencia, los artículos 2.6.2.2. y 2.6.2.3. del Decreto 1085 de 2015 -el término de 10 días allí contenido y la condición de inscripción de los documentos-, que sin embargo sólo son aplicables a los estatutos sociales de los organismos deportivos, y no resultan aplicables a los demás estatutos, reglamentos y reformas.

1. Así las cosas, en primer lugar, la Sala tendrá que determinar si, en efecto, para exigir el cumplimiento de una ley a través de la acción de cumplimiento, es indispensable la existencia de un término o plazo a partir del cual el sujeto obligado deba cumplir con su deber legal para establecer, a su vez, a partir de cuando incurre en mora

5.2. Acción de cumplimiento – Reiteración jurisprudencial

1. En un Estado Social de Derecho se busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, esto es, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un orden justo. De ahí que ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan en la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues sus cometidos propios sólo se logran cuando efectiva y realmente se ejecutan las referidas normas y actos.

1. Consecuente con este postulado y teniendo en cuenta la preocupación de la Asamblea Nacional Constituyente ante la falta de aplicación del ordenamiento jurídico y el desacato cotidiano y recurrente de la ley, así como la falta de actividad de la administración42, en la

Constitución se incluyó el artículo 87, que precisamente establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo43.

1. Mecanismo judicial que se encuentra regulado en la Ley 393 de 1997. De dicho cuerpo normativo se derivan los requisitos que deben concurrir para que la acción de cumplimiento prospere, los cuales en términos del Consejo de Estado44 y la Corte Constitucional45 son los siguientes: (i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º); de manera que no es procedente para hacer cumplir otro tipo de disposiciones, tales como mandatos constitucionales, u órdenes judiciales46. (ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º). (iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). (iv) Que el afectado no tenga otra vía judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo que no adelantar el proceso de cumplimiento implique un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción. 47

1. Así, la acción de cumplimiento procede contra (i) toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos, y (ii) contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la misma Ley.

1. En términos generales, el incumplimiento tiene lugar a partir de una omisión de la administración. No obstante, la inactividad de la administración que da origen al incumplimiento de un deber jurídico también puede expresarse a través de acciones que, a pesar de mostrar una actividad positiva por parte de diferentes órganos del Estado, se traducen en una forma de eludir sus obligaciones o cumplen de manera insuficiente los deberes contenidos en una ley o en un acto administrativo. En estos casos, al juez

competente le corresponderá determinar en qué consiste el incumplimiento del deber jurídico en cuestión y tomar las decisiones complementarias que aseguren el reconocimiento de los derechos de los particulares y la obtención de las finalidades perseguidas por las normas incumplidas.

1. Así, las manifestaciones del incumplimiento de la administración pueden materializarse a través de su inacción o de una acción que manifiesta ineficiencia o evasión de la administración en el cumplimiento de sus deberes.

1. Ahora bien, ¿cuándo es posible afirmar que se presenta el incumplimiento de un deber jurídico, consagrado en una ley o un acto administrativo, por parte de la administración? Lo primero que ha de precisarse es que ni la Constitución ni la Ley 393 de 1997 exigen la fijación de un término o plazo para la ejecución de un deber contenido en una ley o acto administrativo por parte del obligado para que sea posible exigir su cumplimiento a través de la acción de cumplimiento y, en consecuencia, tampoco es a partir de un plazo que habría de establecerse cuándo el obligado se encuentra en mora.

1. La Corte ha precisado que la constatación de la inactividad estatal es una labor que corresponde apreciar al juez caso por caso48, atendiendo a las diferentes modalidades que puede revestir un deber señalado en la ley o contenido en un acto administrativo. Y dicho deber puede haber sido definido por la norma teniendo en cuenta circunstancias de tiempo, modo o lugar, que tienen un peso y una relevancia diferente en cada caso concreto. De manera que la orden que imparta el juez ha de corresponder a la modalidad del deber omitido49.

1. De otra parte, la jurisprudencia ha considerado relevante el requisito de ‘constitución en renuencia’ de la autoridad pública, como condición de procedibilidad de la acción de cumplimiento, pues la ha entendido como la manera de (i) constatar el incumplimiento de la

administración; (ii) delimitar el ámbito del deber omitido, es decir, de identificar los elementos específicos y determinados, así como sus modalidades respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que pudo haber empleado la norma incumplida, para precisar sus alcances; (iii) asegurar el efectivo acceso de los particulares a la justicia, sobre la base de un hecho cierto -el incumplimiento de una solicitud concreta- que permite la eficacia y pertinencia de la orden judicial que será mayor cuando se haya predeterminado qué es lo que la administración se niega a hacer para cumplir el deber omitido, y (iv) conceder una oportunidad a la administración para que acate el deber hasta ese momento omitido, o para que exponga al solicitante las razones que justifican su inactividad.

1. Así las cosas, para acudir a la acción de cumplimiento o para emitir una orden de cumplimiento de un deber previsto en la ley o en un acto administrativo no es necesario que el mismo haya fijado un plazo para su ejecución por parte del obligado, pues basta con que contenga un deber expreso e inobjetable que emana de un mandato determinado, contenido en la ley o en un acto administrativo, y que la administración haya sido renuente a cumplirlo. Por tanto, tal como lo sostuvo esta corporación en la sentencia C-1194 de 2001, el deber que se busca exigir a través de la acción de cumplimiento "no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución, sino una acción de mayor alcance".

5.3. Análisis del defecto sustantivo en el caso concreto

1. La primera objeción efectuada por los accionantes a la sentencia del 18 de agosto de 2022 consiste en el presunto defecto sustantivo que se configuró cuando indicó que el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 -relativo a la aprobación de estatutos y reglamentos- no era exigible al Ministerio del Deporte porque no contiene un término para su ejercicio o acatamiento; hipótesis que llevó a la accionada a sostener que, como consecuencia, tampoco era posible advertir el incumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control, en los términos expuestos por los demandantes, previstas en el artículo

34 del Decreto 1228 de 1995, en el numeral 30 del artículo 4º de la Ley 1967 de 2019, en el artículo 2º del Decreto 1227 de 1995 y en el numeral 30 del artículo 2º del Decreto 1670 de 2019.

1. En efecto, de la lectura de la providencia acusada se concluye con claridad que, para la accionada, a pesar de que el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 establece una obligación a cargo del Ministerio del Deporte, la misma no es exigible en la medida en que no cuenta con un término para su ejercicio o acatamiento, el cual considera requisito "imprescindible para ordenar su cumplimiento". Textualmente la sentencia refiere:

"67. Si bien, dentro de la norma del artículo 37.3 del Decreto 1228 de 1995 se establece una obligación a cargo del Ministerio demandado, de aprobar estatutos, reformas y reglamentos expedidos por las entidades u organismos del Sistema Nacional del Deporte, en ejercicio de su función de inspección, vigilancia y control, y adicionalmente, la -FCF- y -DIMAYOR- hacen parte de dichas organizaciones. Lo cierto es que el mandato carece de exigibilidad, requisito imprescindible para ordenar su cumplimiento.

68. Lo anterior, se funda en que, al no contener el mandato comprendido en el artículo 37.3 ibídem un término para su ejercicio o acatamiento, no es posible determinar desde qué momento se hace exigible para el sujeto obligado aprobar los estatutos y a partir de cuando se encontraría en mora de cumplir con la obligación". (subraya fuera de texto)

1. El presunto vacío de un plazo condujo a la accionada a aplicar los artículos 2.6.2.2. y 2.6.2.3. del Decreto 1085 de 2015 con la finalidad de poder fijar un término que le permitiera hacer exigible al Ministerio del Deporte la obligación prevista en el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995. En términos de la providencia cuestionada:

“Sin embargo, el Decreto 1085 de 2015 establece un trámite para el evento en que se actualicen los estatutos de las federaciones deportivas nacionales, las cuales deberán solicitar la inscripción de las mismas a COLDEPORTES, dentro de los 10 días siguientes a que se realice la reforma correspondiente (…)

Teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico prevé un trámite específico para la aprobación de los estatutos de las federaciones del Sistema Nacional del Deporte y de sus correspondientes reformas o actualizaciones, se tiene que, es necesario que dichos órganos los inscriban ante el Ministerio del Deporte para que sea posible su aprobación por la entidad (…)

De los citados documentos, no es posible precisar, si en efecto, fueron debidamente inscritos ante el extinto COLDEPORTES o ante el Ministerio del Deporte, así como tampoco, a excepción de la Resolución No.2798, se tiene certeza sobre su fecha de expedición.

Así entonces, no hay constancia en el acervo probatorio de que los estatutos, reformas y reglamentos que pide la demandante aprobar, es decir, los estatutos sociales de la FCF y de la DIMAYOR, el Estatuto del Jugador y el Código Único Disciplinario de la FCF, hayan sido inscritos o remitidos al Ministerio del Deporte, por lo cual, no es posible exigir del mismo el cumplimiento de su obligación de aprobación de aquellos”.

1. Contrario a lo sostenido por la accionada, el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 -cuyo cumplimiento se pretendió por los accionantes- contiene un deber específico, que no requería de un término o de una condición para su ejecución, por lo que no era necesario ni procedente que la accionada acudiera al Decreto 1085 de 2015 para subsanar la presunta deficiencia de la norma.

1. Especialmente porque la delimitación del deber omitido por parte del Ministerio del Deporte bien hubiera podido hacerse a partir de la constitución en renuencia de la autoridad pública como condición de procedibilidad de la acción de cumplimiento, esto es, a partir de la petición de cumplimiento realizada por los accionantes ante el Ministerio del Deporte -9 de septiembre de 202150- y sobre todo de la respuesta que este ministerio suministró -30 de septiembre de 2021-.

1. En efecto, a pesar de que los accionantes solicitaron ante el Ministerio del Deporte el cumplimiento de sus funciones de inspección, control y vigilancia sobre la Federación Colombiana de Fútbol y la División Mayor del Futbol Colombiano, específicamente sobre la aprobación de los estatutos sociales de la FCF, estatutos sociales de la DIMAYOR, el Estatuto del Jugador de la FCF y el Código Único Disciplinario de la FCF, el Ministerio afirmó su cumplimiento respecto de los estatutos sociales y sus reformas, más no en cuanto a los reglamentos -tales como el Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario Único de la FCF- pues manifestó no corresponderle dada la autonomía de que gozan los organismos deportivos para expedirlos y aplicarlos, que incluye la potestad para investigar y sancionar cualquier tipo de infracción que se le atribuya a los destinatarios, tales como deportistas, clubes y sus miembros.

1. Más aún, en concepto de esta Sala, tampoco era imperativo exigir, por parte de la accionada, a la organización deportiva -en este caso, a la Federación Colombiana de Fútbol- que solicitara la inscripción del Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario Único ante el Ministerio del Deporte para su inspección, control y vigilancia, en la medida en que, tal como se explicó, esta es una función que debe cumplir el ministerio, por regla general, de oficio, a través de requerimientos de informes, solicitudes de información y realización de visitas de inspección, entre otras. Esto es, la inspección, control y vigilancia se debe ejercer periódicamente, sin que para ello deba existir como presupuesto la presentación de los mismos por parte del organismo.

1. Y menos aún era dable imponer, para acceder efectivamente a la administración de justicia, una carga que es imposible de cumplir por parte de los demandantes, puesto que en ningún caso pueden ser ellos los llamados a inscribir los estatutos y reglamentos de la FCF o DIMAYOR -en el caso hipotético de requerir inscripción- respecto de los cuales se pretende el cumplimiento de la obligación de inspección, control y vigilancia en esta oportunidad. En concreto, no puede exigirse a los accionantes que hubieran inscrito el Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario Único de la Federación Colombiana de Fútbol y, por tanto, es una razón más para no admitir la postura de la Sección Quinta del Consejo de Estado sobre la obligación de inscribir los estatutos no sociales en el Ministerio del Deporte en los 10 días siguientes a la reforma, en los términos del Decreto 1085 de 2015.

1. De manera que el análisis de los soportes de la constitución en renuencia y de las normas cuyo cumplimiento se pide era suficiente para precisar el alcance de la obligación que presuntamente incumplió el Ministerio y, por tanto, no era necesario que la Sección Quinta del Consejo de Estado exigiera un plazo legal y mucho menos que acudiera a los artículos 2.6.2.2. y 2.6.2.3. del Decreto 1085 de 2015 para subsanar la aparente deficiencia de la ley al asignar al Ministerio del Deporte la obligación de inspeccionar, controlar y vigilar los reglamentos, y la consiguiente aprobación de los mismos.

1. En su lugar, se observa que la remisión que hizo la accionada a los artículos 2.6.2.2. y 2.6.2.3. del Decreto 1085 de 2015 conduce inevitablemente a la creación de un requisito no previsto ni por la Constitución ni por la ley para la inspección, control y vigilancia de los estatutos no sociales y los reglamentos, como lo sería la inscripción ante el Ministerio de los mismos dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que ocurran sus respectivas adopciones o modificaciones al interior de los organismos deportivos.

1. Pues los artículos 2.6.2.2. y 2.6.2.3. del Decreto 1085 de 201551 se refieren

específicamente a los requisitos para la solicitud de personería jurídica y a trámites relacionados con las reformas de los estatutos sociales, la designación de nuevo representante legal o de los miembros de los órganos de administración, control y disciplina de una federación deportiva nacional o su reelección para un nuevo período estatutario, los cuales son exigibles a los organismos deportivos so pena de que le sea negada o suspendida su personería jurídica. Pero de manera alguna contienen disposiciones que constituyan un presupuesto para que el Ministerio del Deporte cumpla con su deber de inspección, control y vigilancia, en particular, en relación con la aprobación de los demás estatutos y reglamentos.

Segundo, que en definitiva, el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 -cuyo cumplimiento se pretendió- contiene un deber específico exigible a través de la acción de cumplimiento, sin que para ello se debiera añadir un requerimiento relacionado con el establecimiento del término de ejecución o un requisito de inscripción o presentación de los reglamentos por parte de la organización deportiva ante la autoridad. Pues como se dijo, era deber de la autoridad ejecutar de oficio su deber de inspeccionar, controlar y vigilar, entre otros, los estatutos y reglamentos de dichos organismos y, según indicó el mismo Consejo de Estado en la providencia cuestionada en tutela, ello “se encausa de acuerdo con el ordenamiento jurídico, en el cumplimiento de las competencias asignadas a aquel, una de las cuales, es la de aprobar los estatutos, reformas y reglamentos”.

1. Ahora bien, lo anterior de manera alguna significa que las organizaciones deportivas no deban procurar someter sus reglamentos o sus reformas a la inspección, control y vigilancia del ministerio, pues como integrante del Sistema Nacional del Deporte tienen también un deber de actuar en forma coordinada -para el debido cumplimiento de los objetivos del sistema52- con el Ministerio del Deporte, como máximo organismo planificador, rector, director y coordinador.

1. Al respecto, en el caso bajo estudio, como se indicó arriba, de acuerdo con las pruebas allegadas por la Federación Colombiana de Futbolistas en sede revisión, se pudo constatar que la Federación sí había enviado sus reglamentos (Estatuto del jugador y el Código disciplinario) al Ministerio del Deporte para su respectiva aprobación (infra 85, 86 y 87). Sin embargo, también se evidenció que esos medios probatorios no hacen parte integral del expediente de la acción de cumplimiento enviado por la Sección Quinta del Consejo de Estado a esta corporación.

1. Entiende entonces la Sala y encuentra justificado que los mismos no hayan sido aportados por la Federación en el trámite de la acción de cumplimiento, dada la naturaleza del medio de control, en tanto que la pretensión y la actuación procesal en la acción de cumplimiento se dirigen directamente a la entidad presuntamente incumplida, sin que haya oportunidad procesal para que un tercero como la Federación intervenga por voluntad propia. Sin embargo, es reprochable al Ministerio del Deporte, como entidad demandada en esa oportunidad, que no los hubiera aportado al proceso, cuando necesariamente debía tener en su poder dicha información. Más aún, es cuestionable que hubiera afirmado que no había aprobado el Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario Único porque esa no era su competencia, cuando en sede de revisión consta su estudio y aprobación por lo menos en lo que se refiere a aspectos formales (infra 97).

1. Por lo expuesto, la accionada le confirió a la obligación prevista en el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 -y como consecuencia también a la función de inspección, control y vigilancia dispuesta en el artículo 34 del Decreto 1228 de 1995, en el numeral 30 del artículo 4º de la Ley 1967 de 2019, en el artículo 2º del Decreto 1227 de 1995 y en el numeral 30 del artículo 2º del Decreto 1670 de 2019-, así como a las disposiciones que regulan la acción de cumplimiento, un sentido y un alcance que no tienen, por lo que la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que la sentencia del 18 de agosto de 2022 sí incurrió en un defecto sustantivo.

6. La sentencia acusada incurrió en defecto fáctico

6.1. Breve caracterización del defecto fáctico

1. Se configura cuando el juez carece de apoyo probatorio para la aplicación del supuesto legal en que se sustenta la decisión cuestionada, o cuando la valoración de la prueba fue absolutamente equivocada53. Este puede configurarse en una dimensión negativa (omisiones imputables a la autoridad judicial): "(i) por omisión o negación del decreto o la práctica de pruebas determinantes [siempre que de las circunstancias del caso se derive el deber de hacerlo], (ii) por valoración defectuosa del material probatorio y (iii) por omitir la valoración de la prueba y dar por no probado el hecho que emerge claramente de ella"54. Y en una dimensión positiva (actuaciones positivas de la autoridad judicial) cuando "(i) emite providencias en contra de los mandatos de la razonabilidad o de la racionalidad; o, (ii) desconoce las reglas que ha fijado el legislador en materia de valoración de una prueba en concreto"55, o (iii) valora pruebas ilícitas, siempre que las mismas hubieren sido determinantes para el sentido de la decisión56.

1. Este defecto se erige sobre la malinterpretación de los hechos expuestos en un proceso, la cual deviene de una inapropiada valoración probatoria, bien porque el juez no contaba con pruebas para sustentar sus afirmaciones, ora porque al estimar su valor demostrativo fue arbitrario. La Corte ha dicho que tal arbitrariedad debe ser "de tal magnitud que pueda advertirse de manera evidente y flagrante, sin que quepa margen de objetividad alguno que permita explicar razonablemente la conclusión a la cual llegó el juez. En igual sentido, es imprescindible que tal yerro tenga una trascendencia fundamental en el sentido del fallo, de manera que si no se hubiera incurrido en él, el funcionario judicial hubiera adoptado una decisión completamente opuesta"57.

1. Por último, es preciso advertir que: "las diferencias de valoración en la apreciación de las

pruebas no constituyen defecto fáctico pues, si ante un evento determinado se presentan al juez dos interpretaciones de los hechos, diversas pero razonables, le corresponde determinar al funcionario, en el ámbito su especialidad, cuál resulta más convincente después de un análisis individual y conjunto de los elementos probatorios”58.

1. En síntesis, en el defecto fáctico se tiene que: (i) el error debe ser de tal magnitud que se evidencie de manera evidente y objetiva; y (ii) debe ser de tal trascendencia que, corregido este, el fallo adoptaría un sentido opuesto. En cuanto a su materialización, ello puede ocurrir en una faceta positiva, entre otras, por la admisión de pruebas ilícitas, o en una negativa, entre otras, por hacer una valoración defectuosa u omitir un hecho que emerge claramente de una prueba.

6.2. Evidencias documentales no valoradas por la accionada

1. Indican los accionantes que la providencia incurre en defecto fáctico, por no tener en cuenta, en el análisis ni en la decisión, el contenido de las comunicaciones del 20 de agosto y 30 de septiembre de 2021, por medio de las cuales el Ministerio del Deporte afirmó que no tiene competencia para revisar y aprobar los estatutos y reglamentos, lo que llevaría a que los organismos deportivos no los remitan para su aprobación, y lo que a su vez habría impedido que la accionada concluyera que “el mandato del artículo 37.3 del Decreto 1228 de 1995 no es actualmente exigible, en razón a que no se encuentra acreditada la inscripción ante el Ministerio del Deporte, por parte de la DIMAYOR y la -FCF-. Por tanto, la Sala no puede concluir el incumplimiento del mandato contenido en dicha norma, ante la condición anteriormente expuesta, y en consecuencia, no es posible advertir el incumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control en los términos expuestos por el demandante, previstas en el artículo 34 del Decreto 1228 de 1995, en el numeral 30 del artículo 4º de la Ley 1967 de 2019, en el artículo 2º del Decreto 1227 de 1995 y en el numeral 30 del artículo 2º del Decreto 1670 de 2019”.

1. En primer lugar, advierte la Sala que efectivamente, las comunicaciones del 20 de agosto y 30 de septiembre de 2021 no fueron objeto de valoración en las consideraciones de la providencia. La sentencia del 18 de agosto de 2022 simplemente hace alusión a estas comunicaciones en el apartado de los hechos para señalar que: «9. La directora de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Deporte, en respuesta de 20 de agosto de 2021, afirmó que esa cartera carece de competencia para ejercer control sobre el Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario Único. Seguido de lo anterior, manifestó que, mediante Resolución núm. 001917 de 13 de octubre de 2016, inscribió la reforma parcial a los estatutos sociales de la FCF y que el acto fue remitido a ACOLFUTPRO. (…) // 12. El 30 de septiembre de 2021, el demandado informó que en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control ha realizado "controles de legalidad a los clubes profesionales constituidos como sociedades anónimas y asociaciones deportivas […] reiteró que el Ministerio del Deporte cumplía con su función de revisión de estatutos, ya que había expedido los actos administrativos por medio de los cuales se habían (sic) analizado las modificaciones realizadas a los estatutos sociales de la FCF, los cuales fueron identificados y enlistados de la misma forma que hizo la entidad en la comunicación […] de 1º de septiembre de 2021"».

1. En segundo lugar, habida cuenta que la simple omisión de valoración de un medio probatorio no es suficiente para concluir la configuración del defecto fáctico, se hace necesario determinar si su trascendencia es de tal magnitud que hubiera tenido la capacidad de modificar el sentido de la providencia.

1. La comunicación del 20 de agosto de 2021 -copia suministrada por la accionada en sede de revisión- frente a las preguntas relacionadas con la aprobación o no del Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario Único, el Ministerio respondió:

«Sobre el particular, es preciso señalar que la sentencia T–740 de 2010, proferida por la Corte Constitucional, en su numeral 8° ordenó de forma expresa al entonces Coldeportes que: “efectúe la función de control que legalmente le corresponde sobre los estatutos dictados por la DIMAYOR y COLFUTBOL”. Nótese que dicho mandato no hace referencia a disposiciones distintas o adicionales a las allí mencionadas, pues todo aquello que exceda esta órbita debe ser resultado del ejercicio de la autonomía de la voluntad privada de los organismos deportivos nacionales, en concordancia con lo señalado en el artículo 9 de la Ley 49 de 1993 y el artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995. (…) los organismos deportivos gozan de cierta autonomía atribuida por la Constitución Política de Colombia frente a la expedición de sus códigos disciplinarios del deporte, autonomía que debe ser respetada y no puede ser objeto de intervención por parte del Estado, en este caso por parte del Ministerio del Deporte. Con relación al Régimen Disciplinario, es preciso manifestarle, que el Ministerio del Deporte en ejercicio de las funciones otorgadas a través del Decreto 1670 de 2019, no tiene la competencia para intervenir, adoptar o interpretar las decisiones acogidas por los organismos deportivos que hacen parte del Sistema Nacional del Deporte, lo anterior, de conformidad con lo manifestado por la Corte Constitucional al declarar inexequible, en sentencia No. C-226 de 1997, la creación del Tribunal Nacional del Deporte contemplado en el Decreto 2743 de 1968 y regulado por la Ley 49 de 1993 “Por la cual se establece el régimen disciplinario en el deporte».

1. En cuanto a las preguntas específicas de si algunos artículos del estatuto y del código disciplinario se encontraban acordes con determinados artículos de la Constitución, contestó que:

«lo solicitado no se encuentra dentro de la órbita misional del Ministerio del Deporte, ya que el Control de Constitucionalidad es una facultad que la Constitución Política de 1991 otorgó a la H. Corte Constitucional, el cual está ampliamente descrito en el artículo 241 superior. (…) lo pretendido por el peticionario, no guarda concordancia con las competencias legales del Ministerio del Deporte, pues no existe atribución o potestad alguna respecto del tema aquí incoado, así como tampoco con el objeto misional del Ministerio del Deporte, establecido en

el artículo 3 de la Ley 1967 de 2019 (…) de conformidad con el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la ley” (…) De lo anterior, se concluye entonces que el Ministerio del Deporte no es la autoridad encargada de realizar el Control de Constitucionalidad, como lo solicita el peticionario, por cuanto no tiene competencia alguna para realizar esa actividad, la cual está en cabeza exclusivamente de la H. Corte Constitucional. Es preciso señalar que el límite de las consultas es la competencia de las entidades para poder conceptuar, bajo lo que es el giro ordinario de su función o misionalidad. No obstante lo anterior, como ya se advirtió en la respuesta a su solicitud No. 5, el Ministerio del Deporte realiza la revisión de los estatutos de la Federación Colombiana de Fútbol en cumplimiento de lo establecido en el Decreto Ley 1228 de 1995, en concordancia con lo señalado en la sentencia T 740 de 2010, y en ese sentido se emiten los pronunciamientos por parte de esta Entidad»

1. Por su parte, el Ministerio se expresó en términos similares en la comunicación del 30 de septiembre de 2021, indicando:

1. De la lectura de dichas comunicaciones, sobre todo de la del 20 de agosto de 2021, resulta evidente para la Sala que en efecto el Ministerio manifestó no tener el deber de inspección, control y vigilancia respecto de los reglamentos, tales como el Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario Único de los organismos deportivos, como tampoco de su aprobación.

1. En ese sentido, si la Sección Quinta del Consejo de Estado hubiera valorado dichas comunicaciones habría llegado a la conclusión de que el Ministerio del Deporte no venía cumpliendo con su deber de inspeccionar, controlar y vigilar los reglamentos de la Federación y, por ende, tampoco la obligación de aprobación de los mismos. Y con esta determinación, seguramente la decisión no hubiera sido la de negar la petición de

cumplimiento del numeral 3º del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995, el artículo 34 del Decreto 1228 de 1995, el numeral 30 del artículo 4º de la Ley 1967 de 2019, el artículo 2º del Decreto 1227 de 1995 y el numeral 30 del artículo 2º del Decreto 1670 de 2019.

1. En definitiva, la sentencia acusada incurrió en defecto fáctico al omitir la valoración de estas comunicaciones, las cuales habrían llevado a la Sección Quinta del Consejo de Estado a adoptar una decisión en sentido distinto.

1. Ahora bien, en las respuestas obtenidas en sede de revisión, la Federación manifestó que ha sometido en varias oportunidades al Ministerio del Deporte el Código Disciplinario Único y el Estatuto del Jugador una vez éstos han sufrido modificaciones sustanciales, con el propósito de que la autoridad los revisara en los términos de la sentencia T-740 de 2010 y los validara. En efecto, indicó que en cumplimiento de dicha sentencia el Ministerio, una vez efectuada la revisión del Estatuto del Jugador de la FCF -según comunicación del Ministerio del 5 de abril de 2013- y del Código Disciplinario Único de la FCF -según comunicación del Ministerio del 9 de abril de 2013- encontró que dichos reglamentos “se encuentra[n] acorde[s] con la Constitución Política y la legislación deportiva vigente en Colombia”59.

1. También, que el 28 de abril de 2017, en atención a lo dispuesto en la misma sentencia, la Federación remitió a Coldeportes vía correo electrónico el Estatuto del Jugador -debido a las reformas sufridas- para su control y verificación. En respuesta, el 1 de agosto de 201760, Coldeportes comunicó que de conformidad con lo dispuesto en las facultades otorgadas en el artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, en concordancia con la C-226 de 1997, las Federaciones Deportivas podrán adoptar sus códigos siempre que no sean contrarios a sus estatutos, y que en vista de que mediante Acta 238 del 16 de enero de 2017 el Comité agotó el trámite para aprobar las modificaciones realizadas al estatuto -cumpliendo con la totalidad de requisitos de los estatutos de la Federación-, el contenido del mismo se ajusta a los requisitos legales y estatutarios.

1. Asimismo, que remitió a Coldeportes el Código Disciplinario Único de la Federación. En respuesta el 1 de agosto de 201761 Coldeportes informó que luego de verificar que dicho código fue sometido a votación de la Asamblea de Afiliados de la Federación, como consta en Acta 2 del 9 de agosto de 2016, evidenció que el contenido del mismo se ajusta a los requisitos legales y estatutarios.

1. De lo anterior concluye la Sala que en sus actuaciones más recientes, frente a las reformas del Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario -respuestas del 1 de agosto de 2017-, el Ministerio se limitó a aprobarlos tras verificar que para su modificación al interior de la Federación se había cumplido con los requisitos previstos para ello en sus estatutos, es decir, se limitó a efectuar una valoración meramente formal del trámite que surtieron el Estatuto del Jugador y el Código Disciplinario Único en la Federación.

1. En contraste, también se advierte que previamente, Coldeportes, hoy Ministerio del Deporte, en las revisiones efectuadas inicialmente al Estatuto del Jugador y al Código Disciplinario Único de la Federación en el 2013, encontró que las mismas se encontraban ajustadas a la ley y a la Constitución Política, esto es, que su labor de ninguna manera parece haberse limitado a verificar aspectos meramente estatutarios.

1. En consecuencia, considera la Sala que se hace necesario evaluar, en el caso concreto, las afirmaciones del Ministerio en el sentido de que no tiene una función de aprobación o inspección, control y vigilancia sobre el contenido de los estatutos no sociales y reglamentos debido a la autonomía que tienen las organizaciones deportivas. Máxime, teniendo en cuenta que, conforme a las pruebas recaudadas y antes expuestas, la autoridad parece validar dichos documentos de manera formal en la actualidad, mientras hizo validaciones de fondo en el pasado.

6.3. Las comunicaciones no valoradas y las pruebas recaudadas en sede de revisión evidencian el incumplimiento del Ministerio de su deber de inspección, control y vigilancia

1. Como se dijo en el apartado sobre la función de inspección, control y vigilancia del Ministerio del Deporte (4) la jurisprudencia constitucional es clara en establecer que la autonomía de que gozan los organismos deportivos y las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte para expedir sus estatutos y reglamentos no es absoluta, pues tiene por límite, además de la ley, los principios constitucionales y los derechos fundamentales. En consecuencia, la inspección, control y vigilancia no pueden limitarse a asuntos de naturaleza formal o de registro de información ni a la simple aprobación de estatutos sociales, sino que dicha función incluye la de inspeccionar, controlar y vigilar los estatutos, reglamentos y reformas de los organismos deportivos y las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte para su correspondiente aprobación, prestando especial observancia en la revisión de su contenido a los principios constitucionales, así como a la garantía de los derechos fundamentales, sobre todo de los deportistas, en consideración a las condiciones de desigualdad manifiesta en que se encuentran frente a dichos organismos.

1. De ahí que en el caso concreto sea forzoso concluir que, contrario a lo afirmado por el Ministerio del Deporte, su función de inspección, control y vigilancia debe recaer también sobre el contenido de los estatutos, reglamentos y sus modificaciones, pues la autonomía de los organismos deportivos y las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte deben ser especialmente respetuosa de los principios constitucionales y los derechos fundamentales de sus destinatarios, y el ministerio como autoridad máxima del Sistema tiene el deber de invalidar cláusulas que los desconozcan.

1. En efecto, con base en las disposiciones que regulan el deber de inspección, control y vigilancia sobre los organismos deportivos y las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte, puede decirse que la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas supervisadas, así como de llevar a cabo visitas a sus

instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo. Así las cosas, la labor del Ministerio frente a los estatutos y reglamentos incluiría la solicitud a los organismos deportivos y las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte de dichos documentos junto con la información adicional que considere (inspección); la orientación y verificación de que se ajusten a la normatividad correspondiente y a la Constitución (vigilancia), y por último, la disposición de correctivos que correspondan a los reglamentos, so pena de no obtener su aprobación (control).

1. Es pertinente sin embargo hacer dos claridades. Primero, la función en comento no se trata en estricto sentido de un control de constitucionalidad como lo parece entender el Ministerio, pues simplemente consiste en que, tras advertir en la inspección alguna disposición en los reglamentos que evidentemente se conciba contraria a la Constitución o vulneradora de derechos fundamentales, se deberá ejercer su poder de control62. Segundo, la revisión y aprobación material de los reglamentos no se agota con la inspección primera, pues los mismos pueden ser objeto de verificación nuevamente y tantas veces como periódicas sean las inspecciones.

1. Conforme a lo anterior, cuestiona entonces la Sala la respuesta dada por el Ministerio a esta corporación, en la que asegura:

“dentro de las facultades legales asignadas al Ministerio del Deporte, únicamente se encuentra la de inscribir las reformas de los estatutos sociales de las Federaciones Deportivas Nacionales y Clubes Profesionales que se constituyan como Asociaciones o Corporaciones, toda vez que, la aprobación del mencionado texto, en estricto sentido, es una competencia que nace en el seno de la asamblea de afiliados de los organismos deportivos, esto es, la de adoptar una carta de navegación según sus prioridades e intereses particulares. La facultad que le asiste al Ministerio del Deporte, es meramente registral, y

busca dar oponibilidad a terceros, de los actos sujetos a registro; es necesario precisar que una de las funciones del registro tiene que ver con la publicidad de los actos y documentos sujetos a inscripción en aras de hacer oponible a terceros el contenido de los mismos" 63 (…) "la función de aprobar los estatutos sociales de los organismos deportivos, en este caso, las Federaciones Deportivas Nacionales y Clubes Profesionales que se constituyan como Asociaciones o Corporaciones, no se encuentra en cabeza de esta Cartera Ministerial, toda vez que, dicho ejercicio obedece al ejercicio de la autonomía de la voluntad privada de los mencionados organismos deportivos"64

Con estas afirmaciones, el Ministerio evidencia que realmente no ejerce ningún tipo de inspección, control y vigilancia material sobre los estatutos sociales y no sociales -tales como reglamentos- de los organismos deportivos y las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte, y que tampoco los aprueba en los términos del numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 199565.

1. De hecho, conforme a las pruebas recaudadas en sede de revisión antes mencionadas -Supra 87 y 88-, en la actualidad, en lo que respecta a las reformas del Estatuto del Jugador y del Código Disciplinario, el Ministerio se limita a verificar que para su modificación se hayan cumplido los requisitos previstos para ello en sus estatutos, es decir, se limita a efectuar una valoración meramente formal del trámite que surten los reglamentos en la Federación previa su adopción.

1. Por tanto, para la Sala, el Ministerio del Deporte no viene cumpliendo cabalmente con su deber de inspección, control y vigilancia de los organismos deportivos y las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte en la medida en que viene ejerciendo una labor meramente registral de sus estatutos sociales y no sociales, y a lo sumo de verificación de aspectos formales en su formación; pero de manera alguna efectúa una inspección, control y vigilancia sobre su contenido y su conformidad con los principios constitucionales y la garantía de los derechos fundamentales, sobre todo de los deportistas.

1. De otra parte, comparte la Sala las apreciaciones que hace el Ministerio tendientes a poner de presente que la autonomía constitucional de las organizaciones deportivas garantiza los espacios de autorregulación derivados de la libertad individual y de asociación. Sin embargo, esta no es absoluta, pues, como se expuso, el producto de su autorregulación no está exento de inspección, control, vigilancia, y aprobación tendiente a garantizar su conformidad con los postulados constitucionales y legales. De manera que es cierto que la expedición del Código Único Disciplinario y el Estatuto del Jugador corresponde única y exclusivamente a la respectiva Federación Deportiva, pero ello no implica que sobre los mismos no deba haber inspección, control y vigilancia por parte del Ministerio, ni que se puedan adoptar en los términos que discrecional y autónomamente considere la Federación sin su respectiva aprobación por el Ministerio conforme al numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995.

1. En otras palabras, la inspección, vigilancia y control deben considerar y preservar la autonomía de las organizaciones deportivas, pero dicha autonomía institucional no puede erigirse en obstáculo para la protección y realización de los derechos fundamentales de quienes ejercitan el deporte, sino por el contrario, en instrumento especialmente eficaz de protección y realización de aquellos, como reiteradamente ha puesto de presente esta Corporación66.

1. Encuentra la Sala que esta no es la primera vez que le recuerda al Ministerio su deber de inspección, control y vigilancia sobre los estatutos sociales y no sociales de los organismos deportivos y las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte. Al respecto, en la sentencia T-464 de 2022, esta corporación destacó en su contenido que el Ministerio del Deporte “reconoció que los medios o procedimientos para el ejercicio de tales funciones aún se encuentran pendientes de implementación, a pesar de que han transcurrido aproximadamente doce años desde que la Corte Constitucional, mediante sentencia T-740 de 2010, le ordenó a la otrora Coldeportes, hoy MinDeporte, que (i) efectuara la función de control sobre los estatutos dictados por la FCF, en ámbitos estrictamente deportivos,

inclusive aquellos expedidos con anterioridad a dicha decisión, y (ii) dispusiera lo necesario para que hacia el futuro los estatutos que dictara la FCF y la DIMAYOR, como división de dicha federación, no puedan entrar en vigencia sin que antes se haya surtido la función de inspección, vigilancia y control -Ley 181 de 1995 y Decreto-Ley 1228 de 1995-".

1. Incluso con fundamento en ello, se concedió al Ministerio del Deporte un término de 3 meses para ejercer la función de control sobre el artículo 32 del Estatuto del Jugador de la Federación Colombiana de Fútbol; estatuto cuestionado en la acción de cumplimiento que originó la decisión ahora debatida en tutela (Supra 40).

1. Lo expuesto evidencia claramente una renuencia prolongada por parte del Ministerio en lo que respecta a asumir sus competencias en esta materia -que la Corte le recordó hace trece años, le reiteró en el 2022 y frente a las cuales de nuevo parece pretender sustraerse-, y que la decisión del Consejo de Estado, en el marco de la acción de cumplimiento, podría prolongar, pues deja sin eficacia las normas constitucionales y legales y en completa indeterminación el control frente a dicho tipo de reglamentos deportivos.

1. En su defensa, en esta oportunidad, el Ministerio adujo que el artículo 4° de la Resolución 455 de 2021 constituye una limitante para llevar a cabo sus funciones de inspección vigilancia y control, porque para realizar cualquier trámite requiere contar con el concepto de aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP. En primer lugar, es equivocado eludir el cumplimiento de una obligación con clara fuente constitucional y legal con el argumento de la exigencia del visto bueno del DAFP. Y, en segundo lugar, la necesidad de agotar el procedimiento allí previsto en relación con la adopción de nuevos trámites creados o autorizados por la ley y para la modificación estructural de trámites existentes, no constituye una justificación admisible, pues el Ministerio estaría alegando su propia incuria, si se tiene que cuenta que hasta el momento -conforme a lo obrante en el expediente- no ha promovido ante esa entidad las gestiones para poner en marcha de los trámites que requiere para el cabal cumplimiento de sus deberes de inspección, vigilancia y control.

1. Finalmente, advierte la Sala -también a partir de la respuesta obtenida- que el Ministerio del Deporte manifiesta que “ha trabajado internamente para ejercer dichas facultades, que pueda articular el ejercicio de inspección, vigilancia y control, y así adoptar planes y estrategias para revisar los componentes estatutarios y/o reglamentarios de índole no sociales, teniendo en cuenta que son componentes que regulan la actividad deportiva en torno a las conductas y/o actividades desplegadas por sus agentes (deportistas, directores técnicos, asociados, directivos, etc), resaltando de manera enfática que carecemos de los recursos tecnológicos, económicos, administrativos, técnicos y el más importante del insumo humano”, y además, refiere que conforme al Plan Nacional de Desarrollo (art. 117 de la Ley 2294 de 2023) “[e]l Gobierno nacional en ejercicio de las competencias permanentes conferidas mediante el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y de la Ley 489 de 1998, adoptará la estructura interna y la planta de personal que requiera el Ministerio del Deporte para su funcionamiento, y podrá adelantar la modificación de las funciones de la entidad con las necesidades del servicio y las transformaciones del Ministerio del Deporte”, esto es, se introdujo la necesidad de modificar y reestructurar dicha cartera ministerial. Por tanto, la Corte le conminará para que, de manera coordinada con el Ministerio de Hacienda y el Gobierno Nacional67 adelante las gestiones dirigidas a obtener los recursos tecnológicos, económicos, administrativos, técnicos, así como la reglamentación necesaria para cumplir cabalmente con su función de inspección, control y vigilancia en los términos de esta providencia.

7. Síntesis de la decisión

1. Carlos Francisco González Puche, en su calidad de director ejecutivo, y Luis Alberto García Suárez, secretario general de la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales (ACOLFUTPRO) presentaron acción de tutela contra la sentencia del 18 de agosto de 2022 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en el trámite de la acción de cumplimiento, promovida por los mismos accionantes en contra del Ministerio del Deporte. A través de dicha providencia, la accionada negó en segunda instancia las pretensiones

dirigidas a que se ordenara al Ministerio el cumplimiento de la función de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y particularmente, la obligación de aprobar sus estatutos no sociales, reglamentos y reformas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 34 y 37 (numeral 3) del Decreto Ley 1228 de 1995, el numeral 30 del artículo 4 de la Ley 1967 de 2019, el artículo 2º del Decreto 1227 de 1995 y el numeral 30 del artículo 2º del Decreto 1670 de 2019.

1. Los accionantes le atribuyeron a dicha providencia el haber incurrido (i) en defecto sustantivo, por establecer que la aprobación de estatutos no sociales y reglamentos (numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995) no era exigible al Ministerio del Deporte dado que la norma no contiene un término para su ejercicio o acatamiento; y que, como consecuencia, tampoco era posible advertir el incumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control de la entidad. Adicionalmente, por aplicar lo dispuesto en los artículos 2.6.2.2. y 2.6.2.3. del Decreto 1085 de 2015 a todos los estatutos, reglamentos y reformas cuando las normas sólo se refieren a los estatutos sociales y la solicitud de personería jurídica. Y (ii) en defecto fáctico, por no tener en cuenta en el análisis ni en la decisión el contenido de las comunicaciones del Ministerio del Deporte en las que afirmó no tener competencia para revisar y aprobar los estatutos y reglamentos.

1. Al resolver la acción de tutela, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente el amparo, y la Sección Primera de esa misma Corporación lo confirmó por incumplimiento del requisito de relevancia constitucional.

1. Una vez superados los requisitos de procedencia, la Sala analizó la configuración de los defectos sustantivo y fáctico en la decisión cuestionada, concluyendo, en primer lugar, que incurrió en el defecto sustantivo puesto que, contrario a lo dicho en la providencia, conforme a la Constitución, la ley y la jurisprudencia de esta corporación, para exigir el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley, o de un acto administrativo, no es necesario que la disposición prevea un plazo para su ejecución ni para la determinación del momento de su incumplimiento. Al asegurar que era absolutamente necesario el establecimiento de un plazo para requerir el cumplimiento, la accionada impuso una exigencia que ni el constituyente ni

el legislador de la acción de cumplimiento previeron. En otras palabras, le otorgó a las disposiciones que regulan la acción de cumplimiento un sentido y un alcance que no tienen.

1. A juicio de la Sala, el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 -cuyo cumplimiento se pretendió- contiene un deber específico exigible a través de la acción de cumplimiento, sin que para ello requiera del establecimiento de un término de ejecución o un requisito de inscripción o presentación de los reglamentos por parte de la organización deportiva ante la autoridad. Por el contrario, era deber de la autoridad ejecutar de oficio su deber de inspeccionar, controlar y vigilar, entre otros, los estatutos no sociales y reglamentos de dichos organismos, así como aprobarlos. Ello sin embargo no significa, aclaró la Sala, que las organizaciones deportivas no deban procurar someter sus reglamentos o sus reformas a la inspección, control y vigilancia del ministerio.

1. En segundo lugar, la Corte encontró configurado el defecto fáctico tras advertir que las comunicaciones del 20 de agosto y 30 de septiembre de 2021, en las que el Ministerio negaba tener competencia para aprobar reglamentos -tales como el estatuto del jugador y el código disciplinario-, no fueron objeto de valoración en la providencia acusada y, al colegir, que si la accionada las hubiese valorado seguramente la decisión no hubiera sido la de negar la petición de cumplimiento. En definitiva, concluyó que la sentencia acusada incurrió en defecto fáctico al omitir la valoración de estas comunicaciones, cuya consideración habría llevado a la Sección Quinta del Consejo de Estado a adoptar una decisión en un sentido distinto.

1. En el mismo sentido, la Sala consideró necesario evaluar las afirmaciones del Ministerio según las cuales no tiene una función de aprobación o inspección, control y vigilancia frente al contenido de los estatutos no sociales y reglamentos, debido a la autonomía que tienen las organizaciones deportivas. Adicionalmente, la Sala observó que, conforme al acervo probatorio, de forma contradictoria, la autoridad parece validar dichos documentos de

manera formal en la actualidad, mientras hizo validaciones de fondo en el pasado.

1. Al respecto, la Corte encontró que contrario a lo afirmado por el Ministerio del Deporte, su función de inspección, control y vigilancia debe recaer también sobre el contenido de los estatutos, reglamentos y sus modificaciones, y no solo sobre asuntos de naturaleza formal, de tal manera que su función no consiste en el mero registro de información. Si bien comparte la apreciación del Ministerio relacionada con la autonomía que tienen las organizaciones deportivas para autorregularse, precisó que ésta no es absoluta, pues están sujetas a la inspección, control, vigilancia, y aprobación de estatutos y reglamentos, con el fin de garantizar su conformidad con los postulados constitucionales y legales, so pena de invalidar la cláusula respectiva. En consecuencia, la inspección, vigilancia y control deben considerar y preservar la autonomía de las organizaciones deportivas, pero dicha autonomía institucional no puede erigirse en obstáculo para la protección y realización de los derechos fundamentales de quienes ejercitan el deporte sino, por el contrario, en instrumento especialmente eficaz de protección y realización de aquellos.

1. Adicionalmente, hizo dos claridades: (i) que la función bajo estudio no implica un control de constitucionalidad como lo parece entender el Ministerio, pues simplemente consiste en que, tras advertir en la inspección que alguna disposición en los reglamentos es evidentemente contraria a la Constitución o vulneradora de derechos fundamentales, se deberá ejercer su poder de control; y (ii) que la revisión y aprobación material de los reglamentos no se agota con la primera inspección, pues los mismos pueden ser objeto de verificación nuevamente y tantas veces como se realicen las inspecciones.

1. Por último, en atención a la respuesta del Ministerio en la que reconoce que está tratando de articularse y de adoptar planes para ejercer la inspección, control y vigilancia sobre los componentes estatutarios y reglamentarios de índole no social, teniendo en cuenta que son componentes que regulan la actividad deportiva en torno a las conductas y actividades desplegadas por sus agentes, la Sala optó por conminarlo, para que en coordinación con el

Ministerio de Hacienda y el Gobierno Nacional, logre superar los obstáculos que presuntamente le impiden cumplir con su deber.

1. Por lo anterior, resolvió revocar las decisiones de tutela y, en su lugar, amparar el derecho fundamental de los accionantes al debido proceso. En consecuencia, dejó sin efectos la sentencia del 18 de agosto de 2022 de la Sección Quinta del Consejo de Estado y ordenó que se emitiera la providencia de reemplazo teniendo en cuenta las consideraciones de la parte motiva del fallo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida el 16 de marzo de 2023 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó la adoptada el 15 de diciembre de 2022 por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la cual declaró improcedente la solicitud de tutela en lo relativo al defecto sustantivo y negó el amparo en cuanto al defecto fáctico. En su lugar AMPARAR el derecho al debido proceso de los accionantes, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. DEJAR SIN EFECTOS la sentencia proferida el 18 de agosto de 2022 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro del proceso de la acción de cumplimiento promovida

por Carlos Francisco González Puche y Luis Alberto García Suárez contra el Ministerio del Deporte. En consecuencia, ORDENAR a la Sección Quinta del Consejo de Estado que, en el término de 30 días contados a partir de la notificación de esta providencia, emita la providencia de reemplazo teniendo en cuenta las consideraciones de la parte motiva de este fallo.

TERCERO. Con base en las razones expuestas en esta providencia, CONMINAR al Ministerio del Deporte para que, de manera coordinada con el Ministerio de Hacienda y el Gobierno Nacional, adelante las gestiones dirigidas a obtener los recursos tecnológicos, económicos, administrativos, técnicos, así como la reglamentación necesaria para cumplir cabalmente con su función de inspección, control y vigilancia en los términos de esta providencia.

CUARTO. LIBRAR, por medio de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con comisión

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 “El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, por delegación del presidente de la República, ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos y demás entidades del Sistema Nacional del Deporte, de acuerdo con las competencias que le otorga el presente Decreto, y con sujeción a lo dispuesto sobre el particular en la Ley 181 de 1995 y demás disposiciones legales.”

2 “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. (…) 3. Aprobar sus estatutos, reformas y reglamentos.”

3 “Para el cumplimiento de su objeto, el Ministerio del Deporte cumplirá, además de las señaladas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes funciones: (…) 30. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte.”

4 Artículo 2.- Deléganse 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.

5 Son funciones del Ministerio del Deporte, además de las dispuestas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, y en la Ley 181 de 1995, las siguientes: (…) 30. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte.

6 Al respecto señala que el "Ministerio del Deporte tiene la obligación de cumplir de forma adecuada con su función de inspección, vigilancia y control sobre los estatutos y reglamentos de la FCF y la DIMAYOR, pues actualmente contienen disposiciones –artículo 32 del Estatuto del Jugador de la FCF, artículos 3, 73 (numeral 3), 78 (literal d)118 del Código Disciplinario Único de la FCF, artículos 69 y 92 de lo Estatutos Sociales de la FCF, y artículo 54 de los Estatutos de la DIMAYOR–– que desconocen los derechos fundamentales de los jugadores de fútbol y normas de rango constitucional". En concreto, que señalan que con fundamento en dichos artículos la Comisión Disciplinaria de la DIMAYOR abrió investigación contra 5 jugadores del Club Atlético Nacional y se sancionó al club con la prohibición de inscribirse en las competencias oficiales de la Dimayor. Aseguran que esa investigación y sanción habría sido como consecuencia de las tutelas que aquellos jugadores habían interpuesto contra la FCF y la DIMAYOR por la vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al trabajo digno, a la libertad de escoger profesión u oficio, a la defensa y al debido proceso. Por ello indica Colfutpro que es inadmisible que un reglamento privado, expedido por una federación deportiva, sobre la cual ejerce inspección, vigilancia y control el Ministerio del Deporte permita que sea sancionado un futbolista "por el simple hecho de recurrir ante los jueces, para defender un derecho que considera que le está siendo vulnerado".

7 De forma inequívoca la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado indicó que "Las citadas normas expresan entre las funciones del Ministerio del Deporte, la de inspección, vigilancia y control sobre las entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte, la cual se encausa de acuerdo con el ordenamiento jurídico, en el cumplimiento de las competencias asignadas a aquel, una de las cuales, es la de aprobar los estatutos, reformas y reglamentos".

8 Expediente digital. Archivo "AUTOQUEADMITEDEMANDA_ADMITETUT (.pdf) NroActua 5 - Auto admisorio, inadmisorio o de rechazo.pdf".

9 Expediente digital. Archivos "RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT

RONICO_CORREO_OUTLOOK(.pdf) N r oActua 19(.pdf) NroActua 19-.pdf” y “RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECT RONICO_CORREO_MEMO2022058(.pd f) NroActua 17(.pdf) NroActua 17-.pdf”.

10 Expediente digital. Archivo “CONTESTACIONDEMANDA_2022058290 0CONTES(.pdf) NroActua 12 -Contestación Tutela-3.pdf”.

11 La Sala de Selección de Tutelas Número Cinco dispuso la selección del expediente, según consta en auto de fecha 30 de mayo de 2023.

12 Comunicación del 11 de julio de 2023.

13 Comunicaciones de fechas 21 de julio y 8 de agosto de 2023.

15 Comunicación con radicado 2017EE0031543 de Coldeportes.

16 Comunicación con radicado 2017EE0031545 de Coldeportes.

17 Véase, entre otras, las sentencias SU-215 de 2022, SU-072 de 2018, SU-424 de 2021 y SU-149 de 2021.

18 Sentencia C-590 de 2005.

19 SU-288 de 2022.

20 SU-062 de 2023, SU-038 de 2023, SU-022 de 2023, entre otras.

21 Ley 1437 de 2011, art.257.

22 Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello.

23 Se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

24 casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

25 Se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

26 Implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

27 Hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado

28 Antes del acto legislativo 02 de 2000, el artículo 52 de la Constitución señalaba "Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas, cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas".

29 Ley 181 de 1995, artículo 47.

30 Los artículos 1 y 2 del Decreto 1227 de 1995 establecen: "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.- Deléganse 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".

31 Conforme al artículo 1º del Decreto 1228 de 1995, son organismos deportivos sujetos a la inspección, vigilancia y control del Estado e integrantes del Sistema Nacional del Deporte "Los clubes deportivos, los clubes promotores, los clubes con deportistas profesionales, las asociaciones deportivas departamentales o del distrito capital y las ligas y federaciones deportivas a que se refiere este Decreto", esto es, los descritos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 36, salvo que el Presidente de la República hubiera delegado esta función en alcaldes o gobernadores de acuerdo con el artículo 84 de la Ley 181 de 1995. Por tanto, las personas jurídicas sin ánimo de lucro que conforman el Sistema Nacional del Deporte de los niveles

nacional, departamental y municipal regulados por la Ley 181 de 1995, el Decreto- Ley 1228 de 1995 y la Ley 1967 de 2019 son inspeccionadas, vigiladas y controladas por el Ministerio del Deporte. Se trata de una regla especial para las organizaciones deportivas, que las distingue de las entidades sin ánimo de lucro cuya vigilancia y control se encuentra a cargo de las entidades territoriales en los términos del artículo 1 del Decreto 1318 de 1988, según el cual el presidente de la República delegó "en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, la función de ejercer la inspección y vigilancia sobre las Instituciones de Utilidad Común, domiciliadas en el respectivo Departamento y en la ciudad de Bogotá, D.E., que no estén sometidas al control de otra entidad".

32 "Por la cual se transforma el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte".

33 Gaceta 596 de 2018. Pg.18.

34 Congreso de la República. Gaceta 596 de 2018. Pg.18.

35 Congreso de la República. Gaceta 596 de 2018. Pg.19.

36 Ley 1967 de 2019, artículo 12. Referencias Normativas. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todas las referencias y/o disposiciones legales vigentes al Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) se entenderán hechas al Ministerio del Deporte.

37 T-242 de 2016. Véanse las sentencias T-033 de 2017, T-560 de 2015 y T-660 de 2014. Véase también la Sentencia C-449 de 2003, en la que se señaló que "la inclinación por una práctica deportiva determinada (a escala aficionada o profesional) y la importancia que ello reviste en el proceso de formación integral del individuo, permite que el deporte se vincule con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación e incluso al trabajo cuando su práctica habitual se asume como una actividad profesional de la cual se deriva el sustento diario".

38 Cita reiterada en la T-302 de 1998.

39 Otros eventos en los cuales la Corte ha revisado la conducta de órganos deportivos, en particular de Coldeportes, han sido en los que se discute: (i) el alcance del derecho a la libertad de trabajo de jugadores de fútbol por el incumplimiento de normas de vigilancia, control e inspección; (ii) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio del jugador, a raíz de la negativa de entregar la carta de libertad del titular; (iii) el derecho a la participación en el deporte y la recreación de personas en situación de discapacidad; y (iv) por el interés superior de menores de edad ante estereotipos de género (T-393 de 2021).

40 Sentencia SU-072 de 2018.

41 Sentencia SU-288 de 2022.

42 Véase la sentencia C-1194 de 2001.

43 Véase también el artículo 1º de la Ley 393 de 1997.

44 Consejo de Estado Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de mayo de 2016. C.P. Alberto Yepes Barreiro. Radicación número: 25000-23-41-000-2016-00207-01(ACU).

45 Sentencia SU-077 de 2018.

46 Véanse las sentencias C-193 de 1998 y C-1194 de 2001 de la Corte Constitucional. Así como también las de la Sección Quinta del Consejo de Estado: (i) Sentencia del 3 de junio de 2004. C.P. Darío Quiñones Pinilla. No. Radicación: 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU); (ii) Sentencia del 27 de marzo de 2014 C.P. Alberto Yepes Barreiro. No. Radicación: 08001-23-31-000-2013-00003-01(ACU), y (iii) Sentencia del 10 de febrero de 2006. C.P. Darío Quiñones Pinilla. No. Radicación: 25000-23-27-000-2005-00114-01(ACU).

47 También son causales de improcedencia pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

48 C-1194 de 2001, C-157 de 1998.

49 C-1194 de 2001.

50 Mediante esta comunicación los accionantes presentaron la solicitud de cumplimiento en los siguientes términos: “En nuestra condición de Director Ejecutivo y Secretario General de la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales – ACOLFUTPRO, solicitamos respetuosamente al Ministerio del Deporte que dé cumplimiento a los artículo 34 y 37 (numeral 3) del Decreto Ley 1228 de 1995, al numeral 30 del artículo 4 de la Ley 1967 de 2019, al artículo 2o del Decreto 1227 de 1995 y al numeral 30 del artículo 2o del Decreto 1670 de 2019, ya que a la fecha no ha ejercido su función de inspección, vigilancia y control sobre la Federación Colombiana de Fútbol (en adelante “FCF”) y la División Mayor del Futbol Colombiano (en adelante “DIMAYOR”). Esto debido a que el Ministerio, de acuerdo con el cumplimiento de sus FUNCIONES, no ha llevado a cabo la debida inspección, vigilancia y control sobre los estatutos sociales de la FCF, estatutos sociales de la DIMAYOR, el Estatuto del Jugador de la FCF y el Código Único Disciplinario de la FCF, los cuales debe aprobar como responde en las solicitudes que en forma reiterada hemos venido haciendo a este Ministerio. (…)”.

51 Artículos ubicados en el Título 2 “Del otorgamiento de personería jurídica” del Decreto 1085 de 2015, los cuales disponen:

Artículo 2.6.2.2. Requisitos de la Solicitud. La solicitud de otorgamiento de personería jurídica será formulada por el representante de la Federación Deportiva Nacional designado para este fin, mediante escrito al que se acompañará el acta de constitución y elección de los miembros de los órganos de administración, control y disciplina, así como los estatutos sociales del organismo deportivo, debidamente aprobados que contengan:

1. El nombre, identificación y domicilio de las ligas o asociaciones que intervienen en la creación de la Federación;

2. El nombre y domicilio de la Federación;

3. La clase de persona jurídica, sea corporación o asociación;

4. El objeto social y la modalidad o modalidades deportivas cuya promoción y desarrollo atenderá, haciendo mención expresa de que se trata de un organismo de derecho privado,

constituido para fomentar, patrocinar y organizar la práctica del deporte correspondiente dentro del ámbito nacional e impulsar programas de interés público y social;

5. El patrimonio, la forma de hacer los aportes y el origen de los recursos del organismo;

6. La estructura del organismo deportivo, atendiendo lo preceptuado por los artículos 11 y 21 del Decreto-ley 1228 de 1995, con indicación de las facultades, funciones y régimen de responsabilidad de las diferentes autoridades, incluyendo las del representante legal;

8. La duración de la entidad y las causales de disolución;

9. La forma de hacer la liquidación una vez disuelta la Federación;

10. Las cláusulas que garanticen el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 22 y 23, del Decreto-ley 1228 de 1995;

11. La composición de los órganos de administración colegiado y de disciplina, el período para el cual se eligen sus miembros y la fecha a partir de la cual rige la elección, con la indicación de que el ejercicio como tales no constituye empleo, y

12. El órgano de control y las facultades y obligaciones del revisor fiscal.

Parágrafo 1. En el mismo acto por el cual se otorga la personería jurídica a que se refiere este artículo, se aprobarán los estatutos sociales de la Federación Deportiva Nacional, así como la inscripción del representante legal.

Artículo 2.6.2.3. Actualizaciones. Cuando se produzca una reforma de los estatutos, una nueva designación de representante legal o de los miembros de los órganos de administración, control y disciplina de una federación deportiva nacional 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 del acto en el 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 ha cumplido con el requisito de inscripción dispuesto en este artículo, se le aplicará a la Federación la revocatoria de la personería jurídica.

52 Véase artículo 48 de la Ley 181 de 1995.

53 Del principio de independencia judicial se sigue que el campo de intervención del juez de tutela por defecto fáctico es supremamente restringido. Ver, Corte Constitucional, Sentencias SU-454 de 2019, SU-048 de 2022 y T-385 de 2018.

54 Sentencia SU-448 de 2016.

55 Sentencia SU-129 de 2021.

56 Sentencia SU-288 de 2022.

57 Sentencias SU-371 de 2021, SU-072 de 2018.

58 Sentencia SU-072 de 2018.

59 Véase anexo 3 de la respuesta de la Federación Colombiana de Fútbol de fecha 21 de julio de 2023.

60 Comunicación con radicado 2017EE0031543 de Coldeportes, anexo 6.

61 Comunicación con radicado 2017EE0031545 de Coldeportes, anexo 7.

62 Los reglamentos deportivos proferidos por la FCF y la DIMAYOR, en tanto está subordinada a la federación, contienen “aspectos técnicos y deportivos” que no son objeto de control del Ministerio. Al respecto, basta con señalar que la ley y la jurisprudencia constitucional han delimitado el objeto de la función de control, precisamente, sobre estatutos, reformas y reglamentos, en ámbitos eminentemente deportivos. Por ejemplo, en principio, el contenido del artículo 32 del EJFCF se enmarca en el ámbito de aplicación, pues dispone que, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones económicas derivadas del convenio de transferencias, el club incumplido no pueda inscribir a jugadores nuevos para que participen

en el torneo de fútbol profesional. Tal prohibición al menos se vincula, de un lado, con los derechos deportivos que el club adquiere cuando celebra contrato de trabajo con el jugador -asunto eminentemente deportivo-, y del otro, con la libertad del futbolista de ejercer una profesión deportiva de alto rendimiento. T-464 de 2022. Véase también la sentencia C-320 de 1997, en la cual se explican otros eventos en los que algunas cláusulas se consideran no ajustadas a la Constitución, por ejemplo, el derecho fundamental de los deportistas a acceder a la justicia, en reclamación de sus derechos laborales (art. 229 de la C. Pol.) o el derecho a la libre expresión de las opiniones ya sea que se encuentren en actividades individuales o integrando un grupo social (art.20 de la C. Pol.).

63 Respuesta recibida a la pregunta relacionada con el "trámite -incluida la forma de inicio y culminación- y los aspectos de los estatutos y reglamentos de los organismos deportivos y demás entidades del Sistema Nacional del Deporte sobre los cuales viene ejerciendo dicha función de inspección, vigilancia y control".

64 Respuesta recibida a la pregunta relacionada con "la indicación de los parámetros o criterios que tiene en cuenta el Ministerio en el desarrollo de su función de 'aprobar estatutos y reglamentos' de que trata el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995, así como la periodicidad con la que tiene lugar y el trámite que para ello se adelanta -incluida la forma de inicio y culminación"

65 La labor del Ministerio no puede reducirse a ocasional guardador de información escrita e incompleta, sino que debe preocuparse porque principios jurídicos constitucionales tengan cabal cumplimiento. Esta es una actitud típicamente formalista que no se compagina con el artículo 52 y 209 de la Constitución. Los registros e inscripción de información de las organizaciones deportivas que lleva el Ministerio no son simplemente con fines informativos y de publicidad, sino que son herramientas que deberían facilitar la inspección, el control y vigilancia que conforme a la ley deben ejercer.

66 Sentencia C-758 de 2002.

67 En los términos de los artículos 8, 14 y 16 de la Ley 1967 de 2019.