

RESERVA LEGAL - El procedimiento de las investigaciones administrativas / PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO SANCIONADOR – Alcance / FALTA DE COMPETENCIA DEL DIRECTOR DEL INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE COLDEPORTES - Para establecer un procedimiento para adelantar investigaciones en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control / FALTA DE COMPETENCIA DEL DIRECTOR DEL INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE COLDEPORTES – Para establecer el contenido material y el término de la sanción de amonestación pública / POTESTAD REGLAMENTARIA – Exceso / PRINCIPIO DE LEGALIDAD – Vulneración / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[L]as demandadas Resoluciones 987 de 2007 y 358 de 2008 regularon aspectos de carácter procedimental, tales como la forma de presentación de las quejas que dan lugar a las investigaciones, la expedición del auto de trámite y su alcance, la formulación del auto de recomendaciones, el pliego de observaciones, su contenido, trámite y plazos, así como los descargos, la práctica de pruebas, el contenido de la decisión, entre otros asuntos que, debe resaltarse, no se encuentran regulados en el Decreto Ley 1228 de 1995, ni en ninguna de las demás normas de rango legal que les sirvieron de sustento. [...] En este contexto, la Sala resalta que, tal y como lo adujo la accionante, la Constitución Política, en su artículo 150 numeral 2º, asigna al Congreso de la República la facultad de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. [...] Lo dicho permite determinar que, como lo sostuvo la parte actora, el Director General de Coldeportes no estaba facultado para regular el procedimiento de las investigaciones administrativas a adelantar en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control, el cual, sin lugar a dudas, compromete las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso. Así, al regular un procedimiento en ese sentido, el funcionario invadió una competencia exclusiva del legislador, corolario de lo cual incurrió, además, en violación del artículo 121 superior, que dispone que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley. [...] Por lo demás, los actos administrativos demandados determinan que la amonestación pública de que trata el artículo 38 del Decreto Ley 1228 de 1995 consiste en un llamado de atención que se realizará por escrito, el cual se fijará por el término de treinta (30) días hábiles, y establecen la forma y medios a través de los cuales debe ser fijada, teniendo en consideración la categoría del organismo deportivo sancionado (parágrafo del artículo 16 de la Resolución número 987 de 2007, modificado por el artículo 4º de la Resolución 358 de 2008). Al respecto, la Sala observa que si bien el artículo 38 del Decreto Ley 1228 de 1995, ya transcrito en esta providencia, prevé la sanción de amonestación pública, no fija el término durante el cual puede ser impuesta ni regula la forma y trámite para hacerla efectiva. En este punto, la Sala recuerda que el principio de legalidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa está comprendido en el derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 Constitución Política [...] De acuerdo con lo anterior, a la luz del principio constitucional de legalidad, una norma con fuerza material de ley debe describir las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas. Por ende, le está vedado a las autoridades administrativas determinar cuáles conductas son sancionables, así como crear sanciones o fijar su contenido, términos o límites. En ese orden de ideas, al establecer el contenido material y el término de la sanción de amonestación pública, los actos administrativos violan el principio de legalidad de las sanciones. Por las razones expuestas, la Sala concluye que, al regular una materia que tiene reserva de ley, valga decir, el procedimiento de las investigaciones administrativas a adelantar en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control, las demandadas Resoluciones 987 de 2007 y 358 de 2008 vulneran el ordenamiento

jurídico constitucional, razón suficiente para declarar su nulidad, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 987 DE 2007 (22 de agosto) INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE COLDEPORTES (Anulada) / RESOLUCIÓN 358 DE 2008 (12 de mayo) INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE COLDEPORTES (Anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-24-000-2011-00-332-00

Actor: FEDERACIÓN COLOMBIANA DE FÚTBOL

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE - COLDEPORTES

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD

Tema: Reserva legal: Se declara la nulidad de las Resoluciones No. 987 de 22 de agosto de 2007 y No. 358 de 12 de mayo de 2008, expedidas por el Director General del Coldeportes, por violación del principio de reserva legal, que exige que el procedimiento administrativo sancionatorio esté contenido en una norma con rango de ley.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda que, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Decreto 01 de 1984 y a través de apoderado judicial, instauró la **Federación Colombiana de Fútbol** a efectos de que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 987 de 22 de agosto de 2007 y No. 358 de 12 de mayo de 2008, expedidas por el Director General del **Instituto Colombiano del Deporte (COLDEPORTES)**.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La demanda

1. La **Federación Colombiana de Fútbol**, a través de apoderado, y en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en adelante también CCA, presentó demanda¹ con el fin de obtener las siguientes declaraciones:

1. *Que declare la nulidad de la Resolución No. 00987 de agosto 22 de 2007, por la cual el Director General del Instituto Colombiano del Deporte – COLDEPORTES – estableció «el procedimiento administrativo de las investigaciones administrativas adelantadas en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control»;*

2. *Que declare la nulidad de la Resolución No. 00358 de mayo 12 de 2008, por la cual el Director General del Instituto Colombiano del Deporte – COLDEPORTES – modificó la Resolución No. 0987 de agosto 22 de 2007, y*

3. *Que ordene al instituto Colombiano del Deporte – COLDEPORTES – el cumplimiento de la sentencia dentro del término de ley.*

I.2.- Normas violadas y el concepto de violación

2. A juicio de la demandante, los actos administrativos objeto de demanda violan los artículos 4°, 113, 121, 150 numeral 2° y 189, numeral 11, de la Constitución Política; los artículos 18, 19 y 24 del Decreto Ley 1228 de 1995; los artículos 4°, 11 y 16 del Decreto Reglamentario 776 de 1996 y los artículos 32, 41 y 84 del Código Contencioso Administrativo, en sustento de lo cual formuló los siguientes cargos:

(i) La creación de conductas y sanciones por un decreto reglamentario

3. Sostuvo que el Decreto Reglamentario 776 de 1996 prevé en sus artículos 4°, 11 y 16 conductas sancionables y sanciones a imponer en desarrollo de las funciones de inspección, control y vigilancia que han sido delegadas en COLDEPORTES, pero no estableció un procedimiento administrativo para el ejercicio de tal función.

¹ Folios 1 a 24.

4. Aseveró que, en todo caso, la creación de conductas sancionables y las sanciones a través del referido decreto, el cual fue desarrollado por las resoluciones acusadas, es contraria a la Constitución Política y a la ley.

(ii) Los límites de la potestad reglamentaria

5. Expuso que el poder administrativo, manifestado en la potestad reglamentaria o en otros actos de esa misma naturaleza, como las resoluciones acusadas, tiene límites en materia de creación de conductas sancionables y de procedimientos aplicables para su verificación.

6. Al respecto explicó que, de acuerdo con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República «*[e]jercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*» y, por su parte, el numeral 2° del artículo 150 *ibidem* le asigna al Congreso de la República la función de «*[e]xpedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones*», de manera que se establecen unos dominios diferentes de competencias entre los órganos legislativo y ejecutivo y, en consecuencia, unos límites dominados por la idea de que existe una materia legislativa y una materia administrativa, de carácter reglamentario o no.

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

8. Argumentó que al regular procedimientos sancionatorios mediante las resoluciones objeto de demanda, el Director de COLDEPORTES incurrió en un vicio de falta de competencia calificable como usurpación de funciones, pues se trata del desconocimiento del ámbito de competencia de la rama legislativa por un funcionario de segundo orden de la rama ejecutiva del poder público, que se arroga una competencia para establecer un procedimiento administrativo de naturaleza legislativa.

(iii) Los procedimientos administrativos

9. Aludió que la regulación de los procedimientos administrativos, como expresión del debido proceso, corresponde al legislador, tal y como se advierte de la primera parte del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), que regulan los procedimientos administrativos generales y prevén la existencia de procedimientos administrativos especiales.

10. A manera de ejemplo sobre los procedimientos especiales regulados por el legislador, mencionó el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), cuyo título V se refiere a la clasificación de las faltas y a los criterios para determinar su gravedad o levedad, así como a la clasificación, definición, límites y criterios de graduación de las sanciones, entre otros aspectos. Igualmente, mencionó que existen procedimientos especiales de carácter legal en materia aduanera, electoral y urbanística, entre otros.

(iv) La naturaleza de los procedimientos administrativos en la jurisprudencia del Consejo de Estado

11. Puso de presente que la Sección Primera del Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que las normas reguladoras de los procedimientos administrativos, generales o especiales, son de naturaleza legal y que, en consecuencia, los procedimientos establecidos en normas de carácter administrativo están afectados de nulidad.

12. Así, se refirió a providencias mediante las cuales la Sección decidió anular los actos demandados por cuanto estimó que las autoridades administrativas que los expedieron carecían de competencia para establecer procedimientos en materia sancionatoria (sentencia de 9 de diciembre de 2010, radicación 11001-0324-000-2005-00166-01; sentencia de 31 de marzo de 2011, radicación 25000-23-24-000-2006-00074-02 y sentencia de 28 de febrero de 2008, radicación 11001-03-24-000-2003-00434-01).

(v) Las Resoluciones acusadas regulan materias de naturaleza legislativa

13. Alegó que la Resolución No. 987 de 2007, así como la Resolución No. 358 de 2008, que la modifica, no solo violan las normas del Decreto Reglamentario 776 de

1996, sobrepasando los límites de las regulaciones allí previstas, sino que también se ocupan de materias que son de naturaleza legislativa y que, por ende, no podían establecerse ni siquiera por parte del Gobierno Nacional.

14. Así, enfatizó, las resoluciones violan los artículos 4º, 11 y 16 del Decreto Reglamentario, al adicionarlo con el establecimiento de un trámite para las actuaciones derivadas de esas disposiciones, e igualmente vulneran los artículos 34, 35, 36, 37, 38, 39 y 40 Decreto Ley 1228 de 1995, que regulan las funciones de inspección, vigilancia y control de COLDEPORTES.

15. Indicó que, como consecuencia de la violación de los aludidos decretos, las resoluciones objeto de demanda violan la Constitución Política en sus artículo 121, 150 numeral 2º y 189 numeral 11, en la medida en que una autoridad administrativa se arrogó funciones que corresponden al Congreso de la República, así como el principio de separación de poderes previsto en el artículo 113 *ibidem*.

I.2.- Contestación de la demanda

16. El Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES –, por conducto de apoderada judicial, contestó oportunamente la demanda² oponiéndose a sus pretensiones, en sustento de lo cual, a manera de excepciones, expuso lo siguiente:

(i) La Resolución No. 987 de 2007 y la Resolución No. 358 de 2008, expedidas por el director de Coldeportes, no crean un procedimiento sancionatorio

17. Transcribió apartes de sentencia de 16 de febrero de 2012 proferida por esta Sección del Consejo de Estado y destacó que en la providencia se precisó que la Resolución 2415 de 2001 expedida por el director de Coldeportes³ no reglamentó ni estableció un procedimiento nuevo o especial distinto al previsto en el Código Contencioso Administrativo, lo cual, afirmó, resulta aplicable a los actos

² Folios 88 a 91.

³ Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 16 de febrero de 2012. Radicación: 25000-23-24-000-2003-00340-01, CP.: Marco Antonio Velilla Moreno (E).

administrativos demandados en el *sub lite*, toda vez que igualmente recopilan normas del Código Contencioso Administrativo y del Código de Procedimiento Civil atinentes al procedimiento sancionatorio, de tal forma que no están creando reglamentos ni procedimientos.

18. Aseguró que las Resoluciones No. 987 de 2007 y No. 358 de 2008 fueron expedidas de conformidad con en la facultad de inspección, control y vigilancia de Coldeportes prevista en el artículo 38 del Decreto 1228 de 1995, razón por la cual, en su criterio, son válidas y se ajustan al ordenamiento jurídico que rige a la entidad.

(ii) Coldeportes ejerció la competencia legal de inspección, vigilancia y control en la Resolución 987 de 2007 y la Resolución 358 de 2008.

19. Afirmó que las resoluciones demandadas desarrollan la competencia de Coldeportes en materia de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos y demás entidades del Sistema Nacional del Deporte, sustentada en los artículos 34 y 40 del Decreto Ley 1228 de 18 de julio de 1995, en el numeral 8º del artículo 61 de la Ley 181 de 1995, en el artículo 112 de la Constitución Política y en el Acto Legislativo número 2 de 2000, que modificó el artículo 52 superior.

20. Adujo que, según lo expuesto, el Director de Coldeportes no ejerció funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución Política y la ley y que, por lo tanto, no vulneró el artículo 121 de la Carta.

(iii) La Resolución 987 de 2007 y la Resolución 358 de 2008 expedidas por el Director de Coldeportes garantizan el debido proceso

21. Argumentó que el contenido de las Resoluciones No. 987 de 2007 y No. 358 de 2008 garantizan que en las investigaciones administrativas el inculpado conozca los cargos de forma clara, concisa y oportuna y que así pueda ejercer todos los medios de defensa, pedir las pruebas, obtener su decreto y práctica, así como controvertir las que lo inculpan, presentar alegatos y en general, participar de modo activo en todo el proceso, dentro del marco normativo del Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil.

22. Manifestó que, por lo tanto, los cargos de la parte actora son infundados y sostuvo que esta no realiza un estudio pormenorizado de las razones por las cuales

cada artículo de los actos administrativos cuestionados contraviene las normas del Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil.

II.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

23. Mediante providencia de 25 de agosto de 2015⁴, el Despacho sustanciador concedió a las partes el término común de diez (10) días para presentar alegatos de conclusión, y al agente del Ministerio Público delegado ante la Sección Primera para que rindiera concepto, si a bien lo tenía.

24. La **demandante** allegó escrito de alegatos de conclusión en el cual, en esencia, reiteró las pretensiones y los argumentos de nulidad de las resoluciones demandadas⁵.

25. La **demandada** insistió en su solicitud de que se denieguen las pretensiones de la demanda y reiteró algunos de los argumentos de defensa expuestos en el escrito de contestación de la demanda⁶.

26. El **agente del Ministerio Público delegado ante la Sección Primera** emitió el concepto No. 103/15⁷, a través del cual solicitó que se nieguen las pretensiones de la demandada, argumentando que, de conformidad con el artículo 211 de la Constitución Política y el artículo 56 de la Ley 49 de 1993, el Presidente de la República está facultado para delegar en el Director General del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte las funciones de inspección y vigilancia sobre los organismos deportivos.

27. Aseguró que mediante los actos administrativos acusados el Director de Coldeportes hizo uso legítimo de la autorización que le fue conferida en virtud de las normas referidas para fijar, de acuerdo a las reglas propias del procedimiento contencioso y civil, unas pautas de aplicación para el ejercicio propio de su competencia en materia de control estatal, razón por lo cual, en su criterio, no es posible predicar el quebrantamiento de las normas constitucionales y legales aducidas como transgredidas en la demanda.

⁴ Folio 116.

⁵ Folios 146 a 170.

⁶ Folios 171 a 172.

⁷ Folios 175 a 193.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

III.1.- Competencia

28. De conformidad con el artículo 128 numeral 7º del Código Contencioso Administrativo y el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante el cual se realiza la distribución interna de asuntos, esta Sección es competente para conocer en única instancia del presente proceso.

III.2.- Excepciones

29. La Sala advierte que las excepciones propuestas por la entidad demandada en realidad constituyen argumentos de defensa en contra de las pretensiones y cargos de la demanda, razón por la cual se resolverán en el análisis de los mismos.

III.3.- Problema jurídico

30. Corresponde a la Sala determinar si las Resoluciones No. 987 de 22 de agosto 2007 y No. 358 de 12 de mayo de 2008 están viciadas de nulidad, para lo cual debe analizarse si el Director General del Instituto Colombiano del Deporte estaba o no facultado para desarrollar el procedimiento de las investigaciones administrativas adelantadas por esa entidad en cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control, o si, por el contrario, dicha materia está sometida a reserva legal.

III.4- Análisis del caso concreto

31. La Federación Colombiana de Fútbol solicitó la nulidad de las Resoluciones No. 987 de 22 de agosto de 2007 y No. 358 de 12 de mayo de 2008, expedidas por el Director General del Instituto Colombiano del Deporte, en sustento de lo cual formuló cinco (5) cargos titulados de la siguiente forma: (i) la creación de conductas sancionables por un decreto reglamentario; (ii) los límites de la potestad reglamentaria; (iii) los procedimientos administrativos; (iv) naturaleza de los

procedimientos administrativos en la jurisprudencia del Consejo de Estado y (v) la resolución acusada regula materias de naturaleza legislativa.

32. Ahora bien, de su lectura, la Sala advierte que todos los cargos referidos se relacionan con la falta de competencia del Director General del Instituto Colombiano del Deporte para establecer un procedimiento para adelantar investigaciones en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control, considerando que, a juicio de la demandante, dicha materia está reservada al legislativo.

33. Para resolver, la Sala analizará los actos administrativos demandados, cuyo tenor literal es el siguiente:

RESOLUCIÓN 987 DE 2007

(agosto 22)

por medio de la cual se establece el procedimiento administrativo de las Investigaciones Administrativas adelantadas en desarrollo de las Funciones de Inspección, Vigilancia y Control.

El Director General del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, en ejercicio de facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 52 de la Constitución Política, el artículo 61 numeral 8 de la Ley 181 de 1995, el Decreto Reglamentario 1227 de 1995, el Título IV Decreto-ley 1228 de 1995 y demás normas concordantes, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto Reglamentario 1227 de 1995, el Presidente de la República delegó en el Director del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, las funciones de Inspección, Vigilancia y Control sobre los Organismos Deportivos y demás entidades del Sistema Nacional del Deporte.

Que el artículo 3° del Decreto 215 de 2000, “por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, y se dictan otras disposiciones”, establece lo siguiente:

“Oficina de Inspección, Vigilancia y Control. Son funciones de la Oficina de Inspección, Vigilancia y Control, serán las siguientes: 1. Solicitar a las entidades y personas del Sistema Nacional del Deporte información de naturaleza jurídica, técnica, deportiva, recreativa, administrativa, contable o financiera sobre el desarrollo de sus actividades. 2. Realizar de oficio o a solicitud de parte interesada, visitas de inspección a las entidades sometidas a supervisión, examinar sus archivos, determinar su situación técnica, deportiva, recreativa y socioeconómica y ordenar que se tomen las medidas a que haya lugar para subsanar las irregularidades observadas en desarrollo de las mismas. 3. Efectuar a través de los diferentes grupos de trabajo asignados a su dependencia seguimiento sobre la manera como las entidades vigiladas adoptan las acciones correctivas dispuestas por el Director, frente a las deficiencias anotadas en los informes de visita. (...) 5. Solicitar informes a cualquier persona cuando se requiera para el esclarecimiento de hechos relacionados con la administración, supervisión o funcionamiento de los integrantes del sistema sometidos a su inspección vigilancia y control. (...) 8. Asesorar en lo jurídico, contable, financiero, administrativo, deportivo y recreativo a los integrantes del sistema en coordinación con las subdirecciones de la entidad. (...) 10. Inspeccionar y vigilar que los recursos asignados a los integrantes del Sistema se administren o inviertan de conformidad con lo estipulado dentro del convenio establecido. (...)”.

Que según lo previsto por el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo, las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a las normas de la parte primera de dicho código.

Que por medio de la Resolución número 000869 de junio 24 de 2004, se fijó el procedimiento de las investigaciones desarrolladas en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control.

Que el presente acto administrativo, procede a modificar la Resolución número 000869 de junio 24 de 2004, con el fin de incluir mejoras al interior del procedimiento.

Que con base en lo anterior, procede este Instituto a establecer el procedimiento.

RESUELVE:

Artículo 1°. Objeto. *La presente resolución, tiene por finalidad establecer el procedimiento administrativo de las Investigaciones Administrativas adelantadas en desarrollo de las Funciones de Inspección, Vigilancia y Control, en contra de los Organismos Deportivos, y/o miembros de los órganos de administración de estos.*

Artículo 2°. Sustanciación. *La sustanciación y/o adelantamiento de las diligencias a que se hace alusión en esta resolución, podrán ser asignadas a los abogados de la Oficina de Inspección, Vigilancia y Control del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, por reparto efectuado por el Jefe de la Oficina.*

Artículo 3°. Visita administrativa y/o requerimientos. *Una vez recibida la queja ante el Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, o cuando el Director General de este Instituto considere que debe adelantar actuación de oficio, ordenará al jefe de la Oficina de Inspección, Vigilancia y Control, adelantar la práctica de una visita administrativa y/o efectuar los requerimientos escritos, en los términos de los numerales 1 y 2 del artículo 39 del Decreto 1228 de 1995, según el caso, al organismo deportivo perteneciente al Sistema Nacional del Deporte.*

Artículo 4°. Quejas. *Las quejas, escritas o verbales, presentadas por cualquier ciudadano, en contra de un Organismo Deportivo integrante del Sistema Nacional del Deporte, y/o de sus miembros de órgano de administración, se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 5° del Código Contencioso Administrativo.*

Artículo 5°. *Auto de trámite. Una vez recibido el informe de visita y/o las explicaciones escritas solicitadas, en los términos del artículo 3°, el Director General del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, proferirá un auto de trámite en el cual se determinará si existe mérito para formular observaciones y/o recomendaciones, por violación del régimen legal y/o estatutario, y/o incumplimiento de las recomendaciones u órdenes que en desarrollo de la facultad de Inspección, Vigilancia y Control, imparta Coldeportes.*

Artículo 6°. *Recomendaciones. El Director General del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, proferirá auto por medio del cual, ordenará formular recomendaciones como consecuencia de una visita administrativa o de un requerimiento de información, cuando así estime conveniente. Dichas recomendaciones serán formuladas por medio de oficio, dentro del cual se establecerá un término para su cumplimiento.*

Una vez el organismo deportivo dé respuesta a las recomendaciones formuladas, el Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, analizará el cumplimiento de las mismas. En caso de ser acatadas las recomendaciones, se procederá a archivar las diligencias correspondientes. Por el contrario, si se considera que las medidas adoptadas por el organismo deportivo, no se ajustan a lo ordenado por este Instituto, se procederá a requerirlo, consagrando un plazo por la mitad del término inicialmente señalado.

El incumplimiento de las recomendaciones formuladas con ocasión de la práctica de una visita o de un requerimiento de información, bastará para que el Director General del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, profiera pliego de observaciones, en los términos y condiciones establecidos en la presente resolución.

Artículo 7°. *Pliego de observaciones. El auto por medio del cual se formule pliego de observaciones, se realizará por escrito y deberá contener entre otros los siguientes puntos:*

- 1. Relación de los hechos objeto de la actuación administrativa.*

2. Decreto de las pruebas acopiadas en el expediente.
3. Individualización e identificación de los presuntos infractores.
4. Formulación de las observaciones.
5. Las disposiciones legales y/o estatutarias, presuntamente violadas con los hechos y actos objeto de la actuación.
6. Individualización de las observaciones para cada uno de los infractores.
7. Término dentro del cual el/los presunto(s) infractores, deberán presentar sus descargos, con el fin de ejercer el derecho de defensa y contradicción, el cual tendrá un plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación personal o la que haga sus veces, conforme a lo previsto en el presente acto administrativo.
8. Información al/los presunto(s) infractores, sobre el derecho que tiene a ser representado por un abogado, a aportar o solicitar la práctica de pruebas conducentes y relevantes para el esclarecimiento de los hechos.
9. Contra el Auto por el cual se formula Pliego de Observaciones, no procede recurso alguno.

Artículo 8°. Notificación. El auto por medio del cual se formula pliego de observaciones, será notificado personalmente al/los presunto(s) infractores, o a su apoderado si lo hubiere. En caso de que el/los presunto(s) infractor(es) se negaren a firmar se dejará constancia de tal hecho en la copia del respectivo auto y firmará un testigo a ruego.

Cuando no fuere posible la práctica de la notificación personal del auto por medio del cual se formula pliego de observaciones, se notificará mediante aviso emplazatorio, por el término de quince (15) días, contados a partir de la publicación, conforme a lo previsto por el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil.

Si vencido este término no se presentare el/los presunto(s) infractor(es), o su apoderado, se le designará un abogado de oficio, a quien se le notificará el auto por medio del cual se formula pliego de observaciones y con quien se continuará el trámite hasta su culminación.

Artículo 9°. Descargos. El/los presunto(s) infractor(es), podrán presentar su escrito de descargos, en ejercicio del derecho de defensa y contradicción, expresando sus opiniones, explicando su actuación para cada una de las observaciones formuladas, y si lo considera(n) necesario, aportando o solicitando la práctica de pruebas, ante el Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, dentro del término señalado en el auto por medio del cual se formula Pliego de Observaciones, a efectos de ser oído y tener derecho a que se practiquen las pruebas solicitadas.

Artículo 10. Pruebas. El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, por medio del Jefe de la Oficina de Inspección, Vigilancia y Control deberá decretar la práctica, tanto de las pruebas de oficio como de las solicitadas oportunamente por el/ los presunto(s) infractor(es), cuando sean conducentes, pertinentes y necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Para la práctica de las pruebas, se tendrá en cuenta lo establecido por el artículo 34 del Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 11. Decisión. El Director General del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, una vez estudiados el/los escrito(s) de descargos de el/los presunto(s) infractor(es), y practicadas las pruebas solicitadas por ellos o decretadas de oficio, proferirá resolución motivada resolviendo la actuación de fondo, conforme a lo previsto por el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 12. Resolución por la cual se decide. La resolución por la cual se decide la Investigación Administrativa, contendrá lo siguiente:

1. Resumen de los hechos.
2. La relación de las pruebas decretadas y practicadas dentro de la actuación administrativa.
3. El análisis y valoración jurídica de cada uno de los cargos formulados, y de los descargos presentados.
4. El fundamento jurídico en el que apoya la responsabilidad de el/los infractor(es).

5. La determinación de la falta, absolución de la misma y/o las medidas a adoptar.
6. La dosificación de la pena.
7. Los factores agravantes o atenuantes de la sanción.

Artículo 13. *Notificación.* La resolución que pone fin a la actuación administrativa deberá notificarse, de acuerdo con lo previsto por el Título I Capítulo X del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 14. *Recurso de reposición.* Contra la resolución por la cual se decide la investigación administrativa, sólo se podrá interponer el recurso de reposición, en los términos y con los requisitos previstos por el Título II Capítulo I del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 15. *Notificación recurso de reposición.* La notificación de la resolución por medio de la cual se decide el recurso de reposición, se practicará conforme a lo previsto por Título I Capítulo X del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 16. *Sanciones.* Las sanciones producto de las investigaciones administrativas desarrolladas por el Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, serán las previstas en el artículo 38 del Decreto-ley 1228 de 1995.

Parágrafo. La amonestación pública de que trata el numeral primero del artículo 38 del Decreto-ley 1228 de 1995, implica un llamado de atención formal, que se realizará por escrito, el cual se fijará por el término de treinta (30) días hábiles.

Para las Federaciones Deportivas Nacionales, el escrito se fijará en la página web del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, en cartelera del organismo deportivo y el Comité Olímpico Colombiano.

Para los Clubes con Deportistas Profesionales, el escrito se fijará en la página web del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, en cartelera del organismo deportivo y en la Federación Deportiva correspondiente.

Para las ligas y asociaciones deportivas departamentales, el escrito se fijará en la página web del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, en cartelera del organismo deportivo, la Federación Deportiva correspondiente y el Ente Deportivo Departamental o de Distrito Capital o quien haga sus veces.

Para los clubes deportivos municipales y/o promotores, el escrito se fijará en la página web del Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, en cartelera del organismo deportivo, la liga o asociación deportiva departamental correspondiente y el Ente Deportivo Municipal o Distrital o quien haga sus veces.

El organismo o ente deportivo correspondiente, deberá remitir al Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, en un término máximo de ocho (8) días hábiles, contados a partir de la desfijación del escrito de amonestación pública, constancia que acredite el cumplimiento de la sanción.

Artículo 17. *Remisión. Las actuaciones no reguladas en la presente resolución, se remitirán a lo estipulado en el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil.*

Artículo 18. *Transitoriedad. Las investigaciones que al entrar en vigencia la presente resolución se encuentran con pliego de observaciones o recomendaciones, continuarán su trámite hasta el fallo definitivo, de conformidad con el procedimiento establecido en la Resolución 869 de 2004.*

Artículo 19. *Derogatorias: Derogar la Resolución número 000869 de junio 24 de 2004, “por la cual se fija el procedimiento administrativo de las investigaciones en desarrollo de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control”.*

Artículo 20. *Vigencia. La presente resolución rige a partir de su fecha de publicación.*

Publíquese y cúmplase.

El Director General,
Everth Bustamante García.
(C. F.)

RESOLUCIÓN 358 DE 2008

(mayo 12)

*Por medio de la cual se modifica la Resolución número 000987 de agosto 22 de 2007, **por medio de la cual se establece el procedimiento administrativo de las Investigaciones Administrativas adelantadas en desarrollo de las Funciones de Inspección, Vigilancia y Control.***

El Director General del Instituto Colombiano del Deporte – Coldeportes, en ejercicio de facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 52 de la Constitución Política, el artículo 61 numeral 8 de la Ley 181 de 1995, el Decreto Reglamentario 1227 de 1995, el Título IV Decreto-ley 1228 de 1995 y demás normas concordantes, y

CONSIDERANDO:

Que con fundamento en el Decreto Reglamentario 1227 de 1995, la Ley 181 de 1995, el Decreto-ley 1228 de 1995, el Decreto 215 de 2000 y el artículo 3° del Código Contencioso Administrativo, se expidió la Resolución número 000987 de agosto 22 de 2007, por medio de la cual se establece el procedimiento administrativo de las Investigaciones Administrativas adelantadas, en desarrollo de las Funciones de Inspección, Vigilancia y Control.

Que con el fin de incluir mejoras al interior del procedimiento de las investigaciones administrativas adelantadas por el instituto Colombiano del Deporte Coldeportes, se procede a modificar los artículos 1°, 3°, 4°, 5° y 16 de la Resolución número 000987 de agosto 22 de 2007.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. *Modificar el artículo 1° de la Resolución número 000987 de agosto 22 de 2007, el cual quedará así:*

“Objeto. La presente resolución, tiene por finalidad establecer el procedimiento administrativo de las Investigaciones administrativas adelantadas en desarrollo de las Funciones de Inspección, Vigilancia y control, en contra de los Organismos Deportivos del Sistema Nacional del Deporte y/o miembros de los órganos de administración de estos”.

Artículo 2°. *Modificar el artículo 3° de la Resolución número 000987 de agosto 22 de 2007, el cual quedará así:*

“Quejas. Las quejas, escritas o verbales, presentadas por cualquier ciudadano, en contra de un Organismo Deportivo Integrante del Sistema Nacional del Deporte y/o de sus miembros de órgano de administración, se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 5° del Código Contencioso Administrativo”.

Artículo 3°. *Modificar el artículo 4° de la Resolución número 000987 de agosto 22 de 2007, el cual quedará así:*

“Visita Administrativa y/o Requerimientos. Una vez recibida la queja ante el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, o cuando se considere que se debe adelantar actuación de oficio, se practicará una visita administrativa y/o se efectuarán los requerimientos escritos, en los términos de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 39 del Decreto 1228 de 1995, según el caso, al organismo deportivo perteneciente al Sistema Nacional del Deporte”.

Artículo 4°. *Modificar el artículo 5° de la Resolución número 000987 de agosto 22 de 2007, el cual quedará así:*

“Auto de Trámite. Una vez recibido el informe de visita y/o las explicaciones escritas solicitadas, en los términos del artículo 4°, el Director General del Instituto Colombiano del Deporte Coldeportes, proferirá un auto de trámite en el cual se determinará si existe mérito para formular observaciones, y/o recomendaciones, según lo estime conveniente, por la presunta violación del régimen legal y/o estatutario, y/o por incumplimiento de las recomendaciones u órdenes que en desarrollo de la facultad de inspección, vigilancia y control, imparta Coldeportes”.

Artículo 5°. *Modificar el Parágrafo del artículo 16 de la Resolución número 000987 de agosto 22 de 2007, el cual quedará así:*

Parágrafo. *La amonestación pública de que trata el numeral 1° del artículo 38 del Decreto-ley 1228 de 1995, implica un llamado de atención formal, que se realizará por escrito, el cual se fijará por el término de treinta (30) días hábiles.*

Para las Federaciones Deportivas Nacionales, el escrito se fijará en la página Web del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, en cartelera del organismo deportivo y en el Comité Olímpico Colombiano o en el Comité Paralímpico Colombiano, según el caso.

Para los Clubes con Deportistas Profesionales, el escrito se fijará en la página Web del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, en cartelera del organismo deportivo y en la Federación Deportiva correspondiente.

Para las ligas y asociaciones deportivas departamentales, el escrito se fijará en la página Web del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, en cartelera del organismo deportivo, la Federación Deportiva correspondiente y el Ente Deportivo Departamental o de Distrito Capital o quien haga sus veces.

Para los clubes deportivos municipales y/o promotores, el escrito se fijará en la página Web del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, en cartelera del organismo deportivo, la liga o asociación

deportiva departamental correspondiente y el Ente deportivo municipal o Distrital o quien haga sus veces.

Cuando se trate de clubes deportivos municipales y/o promotores, que hagan parte de una federación deportiva integrada por clubes, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 494 de 1999, se fijará en la página Web del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, en cartelera del organismo deportivo, en la federación deportiva correspondiente y el Ente Deportivo Municipal o Distrital o quien haga sus veces.

El organismo o ente deportivo correspondiente, deberá remitir al Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, en un término máximo de ocho (8) días hábiles, contados a partir de la desfijación del escrito de amonestación pública constancia que acredite el cumplimiento de la sanción”.

Artículo 6°. *Vigencia. La presente resolución rige a partir de su fecha de publicación.*

Publíquese y cúmplase.

El Director General,
Everth Bustamante García,
(C. F.)

34. Según su contenido, ciertamente las resoluciones demandadas **establecen el procedimiento para adelantar investigaciones administrativas por parte del Instituto Colombiano del Deporte** en contra de los organismos deportivos integrantes del Sistema Nacional del Deporte o de los miembros de sus órganos de administración, bien sea de oficio o en virtud de queja escrita o verbal presentada por cualquier ciudadano, por la violación del régimen legal o estatutario, o por el incumplimiento de las recomendaciones u órdenes impartidas por esa entidad en desarrollo de la facultad de inspección, vigilancia y control.

35. Al expedir las resoluciones el Director General de Coldeportes invocó las facultades conferidas por el artículo 52 de la Constitución Política y el artículo 61

numeral 8º de la Ley 181 de 1995, normas que, en su orden, disponen lo siguiente:

Constitución Política:

Artículo 52. *<Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 2 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.*

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

Ley 181 de 1995⁸

Artículo 61. *El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, es el máximo organismo planificador, rector, director y coordinador del Sistema Nacional del Deporte y Director del Deporte Formativo y Comunitario. Para la realización de sus objetivos, el Instituto Colombiano del Deporte cumplirá las siguientes funciones:*

[...].

8. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte, por delegación del Presidente de la República y

⁸ Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte.

de conformidad con el artículo 56 de la Ley 49 de 1993 y de la presente Ley, sin perjuicio de lo que sobre este tema compete a otras entidades.

[...].

36. El funcionario invocó igualmente las facultades otorgadas en el Decreto Reglamentario 1227 de 1995. De acuerdo con su contenido, mediante esa normativa el Presidente de la República delegó en el Director del Instituto Colombiano del Deporte las funciones de vigilancia y control de la actividad del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física, así como las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que integran el Sistema Nacional del Deporte, y señaló que, para esos efectos, el delegatario, debería proceder de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de las facultades que para el efecto se deleguen y hayan delegado en otras autoridades del orden nacional y territorial.

37. Por lo demás, el Director General de Coldeportes apeló a las potestades otorgadas en el Título IV Decreto Ley 1228 de 1995⁹, el cual comprende los artículos 34 a 40, que disponen lo siguiente:

Artículo 34º.- Naturaleza de la inspección, vigilancia y control. *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.*

Artículo 35º.- Investigaciones. *El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, cuando tenga conocimiento de actuaciones que transgredan gravemente normas legales o estatutarias de los organismos deportivos, podrán solicitar investigación, a la autoridad competente, avocarla o pedir la revocatoria de los actos, según sea el caso.*

⁹ Por el cual se revisa la legislación deportiva vigente y la estructura de los organismos del sector asociado con objeto de adecuarlas al contenido de la Ley 181 de 1995.

Artículo 36º.- Sujetos de inspección, vigilancia y control.

Coldeportes ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control, sin perjuicio de las competencias que les corresponda a otras autoridades, en la siguiente forma:

1. Sobre los organismos deportivos, clubes deportivos profesionales que conforman el Sistema Nacional del Deporte en el nivel nacional y departamental, así como sobre 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 disposiciones que reglamenten el desarrollo del Sistema Nacional del Deporte y el Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física.

2. Sobre las instituciones de educación públicas y privadas, y sólo en relación con el cumplimiento de las obligaciones que la Ley 181 de 1995 les impone.

3. Sobre las cajas de compensación familiar y demás organismos integrantes del Sistema Nacional del Deporte, pertenecientes a otros sectores económicos y sociales, y sólo 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.

Parágrafo.- *Las funciones de inspección, vigilancia y control a que se refiere este artículo se ejercerán sin perjuicio de la delegación que realice el Presidente de la República conforme al artículo 84 de la Ley 181 de 1995.*

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

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

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

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

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

Parágrafo 1º.- *Las sanciones aquí previstas se impondrán de acuerdo con la gravedad de la violación al régimen legal o estatutario*

correspondiente, así como por la inobservancia de las instrucciones que en desarrollo de sus funciones imparta Coldeportes.

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

Parágrafo 2º.- *Tratándose de las cajas de compensación familiar y demás organismos previstos en el numeral 3 del artículo 36, de este Decreto, sólo se podrá imponer la suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo, sin perjuicio de que Coldeportes de traslado de los hechos presuntamente irregulares no deportivos, a las entidades que ejercen el control sobre estos organismos.*

Artículo 39º.- *Medios de inspección, vigilancia y control. La inspección, vigilancia y control se ejercerá mediante:*

- 1. Requerimiento de informes, cuando de oficio o por medio de denuncias se evidencien irregularidades en el desarrollo de sus actividades.*
- 2. 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.*
- 3. 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, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto y demás disposiciones legales.*
- 4. Solicitar a la federación deportiva correspondiente, o al Comité Olímpico Colombino, según el caso, 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 y espectadores, o no permitan garantizar que los resultados de las competencias no se afectarán en forma extradeportiva.

5. Solicitar a las autoridades competentes de los organismos deportivos de cualquier nivel, la suspensión temporal de los miembros de los órganos directivos, administradores y de control, cuando medie investigación disciplinaria o penal, y exista pliego de cargos o vinculación formal al respectivo proceso penal.

6. Solicitar a los tribunales competentes deportivos, 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 los rigen.

7. Administrar 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.

8. Establecer distintos mecanismos de coadministración en la administración de los recursos nacionales que de conformidad con la Ley 181 de 1995, se le deben transferir a los entes deportivos departamentales, del Distrito Capital, municipales y distritales, cuando éstos den a los recursos una destinación diferente a la prevista en el Plan Nacional del Deporte, la Recreación y Educación Física, y promover las investigaciones ante las autoridades correspondientes.

Artículo 40º.- *Aplicación del régimen de inspección, vigilancia y control. 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.*

38. De acuerdo con las normas transcritas y referidas, el Director General de Coldeportes, en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, cuenta con facultades para avocar el conocimiento de las investigaciones ante la transgresión grave de normas legales o estatutarias por parte de los organismos deportivos, así como para imponer las sanciones definidas en esa misma normativa. Los preceptos, en cambio, no hacen alusión alguna a la atribución de establecer un procedimiento administrativo para adelantar tales investigaciones e imponer las sanciones respectivas.

39. Sin embargo, las demandadas **Resoluciones 987 de 1997 y 358 de 2008 regularon aspectos de carácter procedimental**, tales como la forma de presentación de las quejas que dan lugar a las investigaciones, la expedición del auto de trámite y su alcance, la formulación del auto de recomendaciones, el pliego de observaciones, su contenido, trámite y plazos, así como los descargos, la práctica de pruebas, el contenido de la decisión, entre otros asuntos que, debe resaltarse, no se encuentran regulados en el Decreto Ley 1228 de 1995, ni en ninguna de las demás normas de rango legal que les sirvieron de sustento.

40. Así, se destaca, el artículo 6º de la Resolución 987 de 2007 dispone que el Director General de Coldeportes puede formular el auto de recomendaciones como consecuencia de una visita administrativa o de un requerimiento de información, fijar el término para su cumplimiento, decidir sobre el archivo de la actuación y formular nuevo requerimiento o proferir pliego de observaciones, según la verificación efectuada por la entidad sobre el acatamiento o no de las recomendaciones.

41. La resolución señaló igualmente que el pliego de observaciones debe notificarse personalmente, y definió el trámite para proceder en caso de que el infractor se niegue a firmar, disponiendo que en tal evento debe dejarse constancia del hecho con la firma de un testigo a ruego. Determinó, además, el plazo y trámite para la notificación mediante aviso amplazatorio ante la imposibilidad de efectuar la notificación personal, y prevé la posibilidad de designar abogado de oficio si vencido el término otorgado para ello el infractor no comparece.

42. En este contexto, la Sala resalta que, tal y como lo adujo la accionante, la Constitución Política, en su artículo 150 numeral 2º, asigna al Congreso de la

República la facultad de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

43. La Corte Constitucional, en la sentencia C-252 de 1994, subrayó que la Constitución Política de 1991 reiteró la competencia que la anterior Carta otorgaba a la rama legislativa para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, pero prohibió la concesión de facultades extraordinarias para la expedición de códigos, como se desprende del artículo 150 en sus numerales 2 y 10, de manera que confió privativamente al Congreso de la República la responsabilidad de expedir códigos, acabando con la práctica inveterada de delegar en el Gobierno la expedición de códigos sobre diferentes materias.

44. La alta Corporación precisó que un código se caracteriza por ser un conjunto de normas que regulan de manera completa, metódica, sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho y que, por lo tanto, las regulaciones específicas sobre las cuestiones que directamente atañen a la materia propia del código deben ser objeto de previsión a través de sus normas¹⁰.

45. Por su parte, el Consejo de Estado ha precisado que los procedimientos administrativos contenidos en disposiciones especiales forman parte integrante del Código Contencioso Administrativo. Así lo anotó la Sección Tercera de la Corporación en sentencia de 14 de abril de 2010, mediante la cual estudió la legalidad del artículo 87 del Decreto 2474 de 2008:

[...] La Sala, en primer lugar precisa que la competencia de establecer los procedimientos administrativos, con independencia de que éstos sean generales o especiales corresponde de forma exclusiva al legislador y no a la autoridad administrativa. Esta conclusión, como lo señala la doctrina especializada, se desprende directamente del artículo 150 de la Constitución, si se tiene en cuenta que asigna como competencia exclusiva de la rama legislativa la expedición de códigos y sucede que los procedimientos administrativos contenidos en disposiciones

¹⁰ Sentencia C-252 de 1994. Magistrados Ponentes: Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell.

especiales se consideran parte integrante del Código Contencioso Administrativo.

Por consiguiente, no es admisible que mediante reglamento se asigne la competencia a cada entidad estatal de establecer aspectos procedimentales que comprometan o condicionen las garantías propias del derecho fundamental del debido proceso reconocido a toda persona en el ordenamiento jurídico. Cuando se trata de la relación que se establece entre administración y ciudadano (relación extra-orgánica), y se constata que la ley no ha definido los mínimos procedimentales, es indispensable acudir al procedimiento administrativo general consignado en el Código Contencioso Administrativo, norma supletoria para estos casos¹¹ [...].

46. Lo dicho permite determinar que, como lo sostuvo la parte actora, el Director General de Coldeportes **no estaba facultado para regular el procedimiento de las investigaciones administrativas a adelantar en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control**, el cual, sin lugar a dudas, compromete las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso.

47. Así, al regular un procedimiento en ese sentido, el funcionario invadió una competencia exclusiva del legislador, corolario de lo cual incurrió, además, en violación del artículo 121 superior, que dispone que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley.

48. Sobre el particular y en un asunto de similares supuestos fácticos y jurídicos, esta Sección se pronunció en sentencia de 3 de abril de 2014, en la cual, al examinar la legalidad de la Resolución 284 de 25 de febrero de 2002, expedida igualmente por el Director General del Instituto Colombiano del Deporte con el fin de establecer el trámite para adelantar las actuaciones derivadas de la aplicación de los artículos 4º, 11 y 16 del Decreto Reglamentario 776 del 29 de abril de 1996, precisó lo siguiente:

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 14 de abril de 2010. Radicación: 11001-02-26-0000-2008-00101-00. M.P.: Enrique Gil Botero.

[...] Como se evidencia de la lectura de las disposiciones del Decreto con categoría de Ley transcritas [artículos 19 y 37 del Decreto Ley 1228 de 1995], en ellas se faculta al Director de la mencionada entidad para suspender o revocar el reconocimiento deportivo y la personería jurídica de los clubes deportivos profesionales, pero ni en ellas ni en las restantes normas de dicho Decreto se establece el procedimiento específico que debe seguir la Administración para obrar en tal sentido, pues en el articulado del referido Decreto, más precisamente, en sus artículos 18 y 38, simplemente se dispone que “...los actos que se expidan en relación con el reconocimiento deportivo están sujetos a los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo y demás condiciones, términos y requisitos que el reglamento establezca”, y que “para la aplicación de las normas sancionatorias se deberá garantizar el derecho de defensa de conformidad con el Código Contencioso Administrativo”, respectivamente.

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

Para la Sala, no admite discusión que la competencia para establecer los procedimientos administrativos que comprometan o condicionen las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso entre Administración y Administrado, en este caso, entre una entidad del Estado y los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte, corresponde a la órbita exclusiva y excluyente del Legislador [...] ¹² (la negrita no es original).

49. Por lo demás, los actos administrativos demandados determinan que la amonestación pública de que trata el artículo 38 del Decreto Ley 1228 de 1995 consiste en un llamado de atención que se realizará por escrito, el cual se fijará

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 3 de abril de 2014. Radicación: 11001-03-24-000-2011-00256-00. M.P.: María Elizabeth García González. Actor: Federación Colombiana de Fútbol.

por el término de treinta (30) días hábiles, y establecen la forma y medios a través de los cuales debe ser fijada, teniendo en consideración la categoría del organismo deportivo sancionado (parágrafo del artículo 16 de la Resolución número 987 de 2007, modificado por el artículo 4º de la Resolución 358 de 2008).

50. Al respecto, la Sala observa que si bien el artículo 38 del Decreto Ley 1228 de 1995, ya transcrito en esta providencia, prevé la sanción de amonestación pública, no fija el término durante el cual puede ser impuesta ni regula la forma y trámite para hacerla efectiva.

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

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

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

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

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

Por su parte, el principio de tipicidad implícito en el de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y

especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión [...].

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

*En este orden de consideraciones, son elementos esenciales del tipo sancionatorio administrativo: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) **la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma**, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición¹³ (la negrita es de la Sala).*

53. De acuerdo con lo anterior, a la luz del principio constitucional de legalidad, una norma con fuerza material de ley debe describir las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas. Por ende, le está vedado a las autoridades administrativas determinar cuáles conductas son sancionables, así como crear sanciones o fijar su contenido, términos o límites.

54. En ese orden de ideas, al establecer el contenido material y el término de la sanción de amonestación pública, los actos administrativos violan el principio de legalidad de las sanciones.

55. Por las razones expuestas, la Sala concluye que, al regular una materia que tiene reserva de ley, valga decir, el procedimiento de las investigaciones

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C- 699 de 18 de noviembre de 2015. expediente D-10610. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

administrativas a adelantar en desarrollo de las funciones de inspección, vigilancia y control, las demandadas Resoluciones 987 de 2007 y 358 de 2008 vulneran el ordenamiento jurídico constitucional, razón suficiente para declarar su nulidad, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución No. 987 de 22 de agosto de 2007, *«por medio de la cual se establece el procedimiento administrativo de las Investigaciones Administrativas adelantadas en desarrollo de las Funciones de Inspección, Vigilancia y Control»* y de la Resolución No. 358 de 2008, *«por medio de la cual se modifica la Resolución número 987 de agosto 22 de 2007...»*, expedidas por el Director General del Instituto Colombiano del Deporte.

SEGUNDO: En firme la presente sentencia, **ARCHIVAR** por Secretaría el expediente, dejando las constancias a que hubiere lugar.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS