



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-
Demandado: Ministerio del Deporte
Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2022-00243-01
Accionante: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE FUTBOLISTAS
PROFESIONALES - ACOLFUTPRO -
Accionado: MINISTERIO DEL DEPORTE
Tema: Modifica – Accede a pretensiones y ordena cumplir función
de inspección, vigilancia y control.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

De conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional en el numeral 2° de la parte resolutive de la sentencia SU-386 del 2023, la Sala procede a dictar una nueva decisión en este asunto. Por tanto, se analizarán las impugnaciones presentadas por el Ministerio del Deporte y la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales – ACOLFUTPRO- contra la sentencia de 17 de junio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. En vista de lo anterior, se harán los ajustes pertinentes al fallo del 18 de agosto del 2022 que había expedido esta Sección.

I. ANTECEDENTES

1.1 Demanda

1. La Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales (en adelante ACOLFUTPRO) promovió acción de cumplimiento contra el Ministerio del Deporte. Con su solicitud pretende que se le ordene a la autoridad accionada el acatamiento de los artículos: i) 34 y 37 numeral 3 del Decreto 1228 de 1995¹; ii) 4 numeral 30 de la Ley 1967 de 2019², iii) 2 del Decreto 1227 de 1995³ y; iv) 2 numeral 30 del Decreto 1670 de 2019⁴.

¹ «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».

² «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».

³ «Por el cual se delega la inspección, vigilancia y control del deporte, la recreación el aprovechamiento del tiempo libre, la educación física y de los organismos del Sistema Nacional del Deporte».

⁴ «Por el cual se adopta la estructura interna del Ministerio del Deporte».



2. Como consecuencia del obedecimiento de las normas invocadas, solicita que se le ordene al Ministerio del Deporte ejercer la debida inspección, vigilancia y control sobre los estatutos y reglamentos de la Federación Colombiana de Fútbol -en adelante FCF- y la División Mayor del Fútbol Colombiano -en adelante DIMAYOR-.

1.2. Hechos

3. El 28 de julio de 2021, ACOOLFUTPRO dirigió comunicación al Ministerio del Deporte. En dicho documento, le puso de presente el contenido del numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995, con el ánimo resaltar que a la fecha «[...] no ha proferido acto administrativo alguno en ejercicio del control de legalidad que corresponde para que se aprueben y puedan operar los estatutos y reglamentos expedidos por la FCF». Agregó que la obligación contenida en dicha disposición ha sido reconocida por la Corte Constitucional en sentencias como la C-320 de 1997 y T-740 de 2010.

4. El 30 de julio de 2021, la parte actora en ejercicio del derecho fundamental de petición le solicitó al ministerio demandado que remitiera los actos administrativos que aprobaron o improbaron los estatutos sociales y el Estatuto del Jugador de la FCF y el Código Disciplinario vigente. De igual manera, pidió que se le informara si los artículos 69 de los Estatutos Sociales, 32 del Estatuto del Jugador y 3 del Código Disciplinario Único de la FCF, se encontraban acordes con la Constitución Política.

5. El 11 de agosto de 2021, la accionante acudió a la entidad accionada, dando alcance al escrito del 28 de julio de 2021. Puso de presente el auto de la comisión disciplinaria de la DIMAYOR de 3 de agosto de 2021, que ordenó abrir investigación contra el Club Atlético Nacional S.A., su presidente y cinco futbolistas profesionales afiliados a ACOOLFUTPRO, «[...] consecuencia de las tutelas que habían interpuesto contra 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».

6. Por lo anterior, le solicitó nuevamente al Ministerio del Deporte que ejerciera el control de legalidad e impidiera que la aplicación e imposición de dichos reglamentos [artículo 118 del Código Disciplinario Único y el artículo 53 de los Estatutos de la DIMAYOR]. Lo anterior, en su criterio, para que no se continuara vulnerando los derechos fundamentales de los futbolistas en Colombia.

7. El 20 de agosto de 2021⁵, la directora de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio del Deporte dio respuesta a la solicitud interpuesta el 30 de julio de 2021. Afirmó que la función de control recae exclusivamente en los estatutos sociales dictados por la DIMAYOR o COLFUTBOL. Expuso que cualquier otro

⁵ Rad. Núm. 2021EE0017774.



reglamento era el resultado del ejercicio de la autonomía de la voluntad privada de los organismos deportivos nacionales y, por lo tanto, debían ser respetados y no podían ser objeto de intervención por el Estado.

8. Indicó que no debía confundirse el término [Estatuto del Jugador] con el de [Estatuto], pues mientras el primero hace referencia a las disposiciones que rigen las relaciones entre los jugadores de fútbol y los clubes, el segundo regula los derechos, deberes y obligaciones de los afiliados a un organismo Deportivo. Adicionalmente, expuso que el Decreto 1670 de 2019 no le asignó competencias para intervenir, adoptar o interpretar las decisiones acogidas por los integrantes del Sistema Nacional de Deporte relacionadas con el régimen disciplinario. Así, consideró que respecto al [Estatuto del Jugador] y el [Código Único Disciplinario] carecía de competencia para ejercer control.

9. 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 ACOFUTPRO.

10. Finalmente, indicó que, no tenía competencia para determinar si las disposiciones citadas en la solicitud se ajustaban al contenido de la Carta Política. Ello, tras considerar que la función de control constitucional únicamente fue depositada en la Corte Constitucional.

11. La cartera ministerial accionada, en comunicación del 1º de septiembre de 2021⁶, para dar respuesta a los escritos presentados el 28 de julio y 11 de agosto de 2021, mencionó que, en cumplimiento de la orden dictada por la Corte Constitucional en la sentencia T-740 de 2010 expidió los siguientes actos:

- Resolución N°000408 de 9 de mayo de 2011 «por medio de la cual se inscribe una reforma parcial a los estatutos del Organismo deportivo Federación Colombiana de Fútbol».
- Resolución N°000825 de 29 de abril de 2014 «por medio de la cual se inscribe una reforma parcial a los estatutos del Organismo deportivo Federación Colombiana de Fútbol».
- Resolución N°001778 de 26 de septiembre de 2016 «por medio de la cual se inscribe y aprueba una reforma parcial a los estatutos del Organismo deportivo Federación Colombiana de Fútbol».
- Resolución N°001917 de 13 de octubre de 2016 «por medio de la cual se inscribe y aprueba una reforma parcial a los estatutos del Organismo deportivo Federación Colombiana de Fútbol». Esta última tal y como consta en su certificado de existencia y representación legal. (sic).

12. En vista de lo anterior, el 9 de septiembre de 2021 la accionante dirigió petición ante el Ministerio del Deporte. En ella solicitó el cumplimiento de los

⁶ Rad. núm. 2021EE0018974.



artículos i) 34 y 37 numeral 3 del Decreto 1228 de 1995⁷; ii) 4 numeral 30 de la Ley 1967 de 2019⁸, iii) 2º del Decreto 1227 de 1995⁹ y; iv) 2 numeral 30 del Decreto 1670 de 2019¹⁰. Para el efecto, arguyó que la cartera ministerial no había adelantado su labor de inspección, vigilancia y control sobre los estatutos y reglamentos de la FCF y de la DIMAYOR.

13. El 30 de septiembre de 2021¹¹, el Ministerio del Deporte 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. Sin embargo, resaltó que la autonomía privada de la voluntad es un postulado fundamental que rige a las organizaciones deportivas siempre y cuando se ajusten a la Ley y a la Constitución. En consecuencia, refirió que podían expedir sus propios regímenes o reglamentos, aguardando en todo caso, la facultad para investigar y sancionar cualquier tipo de infracción.

14. De forma paralela, refirió que ha dado cumplimiento a su función de revisión de estatutos. Soportó tal afirmación en el supuesto de que ya que había expedido los actos administrativos por medio de los cuales analizó 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 del 1º de septiembre de 2021.

1.3. Actuaciones procesales en primera instancia

15. El 10 de marzo de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A” admitió la demanda y ordenó notificar al Ministro del Deporte.

1.4. Contestación del Ministerio del Deporte

16. El apoderado de la entidad accionada se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que no existe ninguna obligación incumplida por parte de esta.

17. Propuso como «excepciones»: i) inexistencia de la obligación incumplida; ii) improcedencia de la acción porque la actora ha «confesado» que la demandada ha cumplido con sus funciones constitucionales y legales; iii) respeto por el acto propio y pago, tras considerar que ha venido dando estricto

⁷ «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».

⁸ «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».

⁹ «Por el cual se delega la inspección, vigilancia y control del deporte, la recreación el aprovechamiento del tiempo libre, la educación física y de los organismos del Sistema Nacional del Deporte».

¹⁰ «Por el cual se adopta la estructura interna del Ministerio del Deporte».

¹¹ Rad. Núm. 2021EE0022438.



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-
Demandado: Ministerio del Deporte
Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

cumplimiento a la Constitución y la Ley y el hecho de no estar conforme no constituye la conducta que pueda generar la prosperidad de la acción de cumplimiento y; iv) «inidoneidad» (sic) del medio de control ejercido.

18. Sumado a lo anterior, iteró que la cartera ministerial ha cumplido los deberes a los que refiere la parte actora y que no se le constituyó en renuencia porque solo recibió solicitudes en ejercicio del derecho de petición y no de cumplimiento.

1.5. Fallo de primera instancia

19. En sentencia de 17 de junio de 2022 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, resolvió:

PRIMERO.- NIÉGASE la petición de cumplimiento del numeral 3° del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO.- DECLÁRASE 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.

En consecuencia, ORDÉNASE al Ministerio del Deporte, para que dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la presente providencia, en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control correspondientes a (sic) “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.

TERCERO.- DECLÁRASE IMPROCEDENTE la acción de cumplimiento frente al artículo 2 del Decreto Ley 1228 de 1995, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

20. Como fundamento de su decisión explicó que de los artículos 34 y 37 numeral 3 del Decreto Ley 1228 de 1995 se podía observar el deber del Ministerio de Deporte de ejercer inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte, mediante la aprobación e inscripción sus estatutos, reformas y reglamentos.

21. No obstante lo anterior, luego de encontrar en el plenario copia de la Resolución 001917 de 2016 proferida por la accionada, por medio de la cual se resolvió inscribir y aprobar la reforma efectuada al artículo 13 y la inclusión del artículo 63 B en los estatutos de la FCF, consideró que no se había incumplido el mandato dispuesto por el numeral 3 del artículo 37 del Decreto en comento. Esto, pues determinó que la modificación había sido aprobada luego de que el Ministerio encontrara que las reformas estaban acordes con las disposiciones legales.



22. Por lo mismo, al ser el único elemento de convicción, consideró que no era suficiente para encontrar acreditado el acatamiento del artículo 34 del Decreto en comento. Refirió que, al no haber prueba de que se hubiere ejercido el deber de inspección, vigilancia y control respecto a los estatutos y Códigos Disciplinarios de la FCF o de la DIMAYOR, el mandato se entendía incumplido.

23. En lo que respecta a los artículos 4, numeral 30 de la Ley 1967 de 2019 y 2, numeral 30 del Decreto 1670 de 2019 relacionados con el ejercicio de las labores de inspección, vigilancia y control de las entidades del Sistema Nacional del Deporte, consideró, de igual manera, que no se tenían evidencias relacionadas con el obedecimiento de la función a cargo de la cartera ministerial. En ese sentido, declaró su incumplimiento.

24. Finalmente, en lo que atañe al artículo 2 del Decreto 1227 de 1995 encontró que no era posible extraer una obligación clara, expresa y exigible ante la accionada, en el entendido que la disposición refiere a la noción de «clubes deportivos». En ese orden, indicó que no era del caso ordenar su cumplimiento y, por lo tanto, la declaró improcedente.

1.6. Impugnación

25. ACOFUTPRO y el Ministerio del Deporte impugnaron la sentencia de 17 de junio de 2022 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

26. **La demandada**, en su escrito, solicitó revocar el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia. Consideró que no fueron atendidas las condiciones de procedencia de la acción, pues la actora admitió en la demanda, el cumplimiento de las funciones estatales por el ministerio.¹²

27. Reiteró que no fue constituida en renuencia y, que, en todo caso, no incurrió en incumplimiento de los mandatos a los que se alude en la demanda, debido a que aprobó reformas estatutarias de las organizaciones deportivas. Además, sostuvo que:

Es evidente que no se precisa cuáles estatutos ni códigos disciplinarios son los que deben ser objeto de la actuación que consideran incumplida los Honorables Magistrados, al punto que no se indican:

- Tipo de estatutos, vale decir si generales o de funcionamiento de asambleas, juntas, consejos y directivos, o algunos de ellos;
- A qué reformas en concreto se hace referencia, si de sus estatutos o sus reglamentos o códigos o todas.

¹² El Ministerio del Deporte presentó escrito de impugnación en correo electrónico del 7 de julio de 2022 en 5 folios.



28. Asimismo, señaló que, de acuerdo con la carga de la prueba, era el demandante quien debía probar el incumplimiento de las normas objeto de la acción, lo que no ocurrió en este caso.

29. Por último, afirmó que en la sentencia impugnada se aludió a la excepción de «cumplimiento de lo solicitado» como la única expuesta en la contestación de la demanda, aun cuando, además, propuso las de i) inexistencia de deber incumplido, ii) respeto por el acto propio y iii) no idoneidad del medio de control ejercido.

30. **Por su parte, la demandante**¹³ señaló que dentro de la función de inspección, vigilancia y control se encuentra la obligación de aprobar la totalidad de estatutos y reglamentos expedidos por los organismos del Sistema Nacional del Deporte, como la FCF y la DIMAYOR.

31. A su juicio, en el fallo del tribunal existe una contradicción porque a pesar de haberse ordenado al demandado aprobar los estatutos, reformas y reglamentos de la FCF y la DIMAYOR, en virtud de su función de inspección, vigilancia y control, se negó el cumplimiento del numeral 3º del artículo 37 del Decreto 1228 de 1995, el cual prevé como una de las competencias del director de Coldeportes, hoy ministro del Deporte «[a]probar sus estatutos, reformas y reglamentos».

32. Al respecto precisó:

Si el Ministerio del Deporte hubiera efectivamente cumplido con el mandato dispuesto en el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995, como afirma equivocadamente la Sala de la Subsección A de la Sección Primera, ésta no le hubiera ordenado a la entidad adoptar las decisiones que en derecho correspondan respecto a los estatutos y códigos disciplinarios de la FCF y de la DIMAYOR, en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control correspondiente a aprobar sus estatutos, reformas y reglamentos. Lo anterior, debido a que, si el Ministerio hubiera cumplido con la función de aprobar los estatutos, reformas y reglamentos de la FCF y de la DIMAYOR, la Sala no hubiera tenido la necesidad de ordenar en la sentencia su cumplimiento.

33. Frente al numeral tercero de la providencia impugnada que declaró improcedente el medio de control de cumplimiento, en relación con el «artículo 2 del Decreto Ley 1228 de 1995», la accionante indicó que el tribunal cometió un error al estudiarlo. Refirió que la norma de la cual se solicitó su acatamiento en la demanda fue la del artículo 2º del Decreto 1227 de 1995 relacionada con las funciones de inspección, vigilancia y control de Coldeportes y no, una relacionada con clubes deportivos como lo afirmó el *a quo*.

¹³ ACOFUTPRO presentó escrito de impugnación en correo electrónico del 11 de julio de 2022.



34. Así las cosas, indicó que el artículo 2º del Decreto 1227 de 1995 prevé un deber jurídico claro, expreso y exigible en cabeza del Ministerio del Deporte, que consiste en la inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos.

35. Por último, precisó que el tribunal no se pronunció sobre la pretensión de condenar en costas a la parte accionada.

1.7. Sentencia de segunda instancia

36. El 18 de agosto de 2022, la Sala resolvió en segundo grado el asunto sometido a conocimiento del juez de cumplimiento, por parte de ACOFUTPRO. En consecuencia, se resolvieron las impugnaciones presentadas por las partes contra la decisión del 17 de junio de 2022 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, accedió parcialmente a las pretensiones del medio de control.

37. Luego de considerar que el asunto reunía los presupuestos de procedibilidad y procedencia de la acción de cumplimiento, la Sala analizó el contenido de los preceptos cuyo acatamiento fue solicitado.

38. Encontró que del artículo 34 del Decreto 1228 de 1995 se desprende la función de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos y entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte por parte de Coldeportes, ahora Ministerio del Deporte. De igual manera, consideró que del numeral 3 del artículo 37 ibidem, se deriva la atribución de la accionada de aprobar estatutos, reformas y reglamentos de los estamentos descritos.

39. No obstante lo anterior, señaló que el mandato carecía de exigibilidad para ordenar su cumplimiento. Con fundamento en que, al no contener un término para su ejercicio, no era posible determinar desde qué momento se hacía exigible para el sujeto obligado la atribución de aprobar los estatutos y a partir de cuándo se encontraría en mora de cumplir con la obligación.

40. Lo anterior llevó a la Sección a dar aplicación al Decreto 1085 de 2015, en la medida que allí se establece un trámite para la inscripción de las modificaciones de los estatutos de las federaciones deportivas nacionales. Mencionó que las mismas deben solicitar la inscripción de las reformas ante Coldeportes, dentro de los 10 días siguientes para que la autoridad pudiera disponer su aprobación.

41. Expuso que era necesario que los órganos inscribieran las reformas al Ministerio para su correspondiente aprobación. Y, como en el plenario no había evidencia de que así hubiera sido, no era posible exigir el cumplimiento de su obligación de aprobación.



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-

Demandado: Ministerio del Deporte

Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

42. De otro lado, señaló que 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, también objeto de la presente acción, «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 asignada».

43. Sin embargo, como el acatamiento del numeral 3 del artículo 37 del Decreto 1228 de 1995 no era exigible al no haberse acreditado la condición que impone el Decreto 1228 de 1995, no era posible advertir el incumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control en los términos solicitados por el accionante.

44. En esos términos, la Sala decidió en dicha oportunidad:

PRIMERO: CONFIRMAR el numeral **PRIMERO** de la sentencia de 17 de junio de 2022 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: REVOCAR los numerales **SEGUNDO** y **TERCERO** de la sentencia de 17 de junio de 2022 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A” para, en su lugar, negar la pretensión. (...)

1.8. Sobre el trámite de la acción de tutela

45. Luego de considerar que la sentencia proferida el 18 de agosto de 2022, le vulneró su derecho fundamental al debido proceso, ACOOLFUTPRO ejerció acción de tutela en contra la decisión¹⁴. A su juicio, la providencia incurrió en los defectos sustantivo y fáctico. Por lo tanto, solicitó que se dejara sin efectos la providencia reprochada y se ordenara la expedición de un nuevo fallo.

46. Sustentó el defecto sustantivo, en primer lugar, en el hecho que la Sala estableciera que la obligación contenida en el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 no era exigible al accionado por no señalar un plazo para su ejecución. En segundo lugar, mencionó que se añadió una condición para su exigencia, al disponer que las modificaciones de los estatutos se debían inscribir ante el Ministerio del Deporte a los 10 días de su implementación, según lo estipulado en artículos 2.6.2.2 y 2.6.2.3 del Decreto 1085 de 2015, aun cuando no eran aplicables al caso concreto.

47. De otro lado, reprochó que la decisión no valorara las distintas comunicaciones en las que dicha cartera afirmó no tener competencia para aprobar los estatutos y reglamentos, en virtud de la autonomía que les asiste a

¹⁴ Causa que se identificó con el radicado: 11001-03-15-000-2022-05829-00/01.



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-

Demandado: Ministerio del Deporte

Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

los estamentos y sociedades deportivas. Aspecto que la hizo incurrir en un defecto fáctico.

48. El asunto correspondió en primera instancia a la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado¹⁵, autoridad judicial que en sentencia del 15 de diciembre de 2022 resolvió: i) declarar la improcedencia de la solicitud amparo respecto del defecto sustantivo por falta de relevancia constitucional. Específicamente, porque la tutela fue usada para crear una instancia adicional y obtener una decisión favorable y; ii) negar el amparo frente al defecto fáctico, luego de encontrar que la Sección si valoró todas las pruebas que obran en el plenario.

49. En sentencia del 16 de marzo de 2023, la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la decisión de primer grado. Sin embargo, se centró en referir que el asunto no superó el requisito de relevancia constitucional por falta de carga argumentativa relacionada con la afectación del derecho fundamental invocado. Agregó que la discusión probatoria, en realidad era un asunto de mera legalidad, por lo que la tutela no podía convertirse en una instancia adicional.

1.9. Sentencia SU-386 de 2023

50. Mediante proveído del 30 de mayo de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco de la Corte Constitucional, dispuso la selección del expediente de tutela adelantado contra esta Sección, con ocasión a la providencia judicial del 18 de agosto de 2022 por medio de la cual se resolvió la presente acción de cumplimiento en sentido desfavorable a las pretensiones de la demanda.

51. La Corte, luego de analizar las pruebas practicadas en el trámite de revisión¹⁶, estudió si la sentencia acusada incurrió de un lado, en efecto sustantivo al momento de exigir requisitos no contemplados para la función de inspección vigilancia y control aplicada en el deber de aprobar los estatutos y reglamentos por parte del ministerio acusado. De otro, en defecto fáctico por no haberse valorado las pruebas que darían cuenta que la cartera negó tener la competencia para cumplir las disposiciones invocadas.

52. En lo que respecta al defecto sustantivo, consideró que la Sala, en efecto, exigió requisitos no contemplados en la Constitución y en la ley, tanto para el ejercicio de la acción de cumplimiento, como para el desarrollo de la función de inspección, vigilancia y control. Al respecto, señaló:

[...] 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

¹⁵ Expediente que se identificó con el radicado 11001-03-15-000-2022-05829-00/01.

¹⁶ Mediante auto del 5 de julio de 2023, la Sala de Revisión solicitó diferentes elementos probatorios a las partes.



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.

53. En consecuencia, afirmó que el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995, contiene un deber imperativo, que por tanto es exigible a través de la acción de cumplimiento, sin que para ello fuere necesario un plazo o condición para su ejecución.

54. Por lo mismo, consideró que tampoco era procedente que se acudiera a los artículos 2.6.2.2 y 2.6.2.3 del Decreto 1058 de 2015, que establecen el trámite para la actualización de los estatutos de las federaciones deportivas nacionales¹⁷, a efectos de subsanar la presunta deficiencia de la norma.

55. Indico que, el haber efectuado remisión a dichas disposiciones condujo a la creación de otro requisito -adicional al plazo - para el ejercicio de la función constitucional de inspección, vigilancia y control de los estatutos no sociales y los reglamentos, atinente a la inscripción de las reformas ante el ministerio dentro de los 10 días siguientes a que ocurran dichas modificaciones, máxime cuando la accionante estaba en imposibilidad de cumplir, el asunto versa sobre una función permanente y, por regla general, de oficio a cargo del Ministerio.

56. Además, la Corte Constitucional consideró que la constatación de la inactividad estatal es una labor que le corresponde al juez apreciar caso por caso¹⁸. Que, si bien las circunstancias de tiempo, modo o lugar pueden estar definidas en la norma, lo cierto es que con el requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento [constitución en renuencia] se busca, entre otras cosas: «(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 [...]»

57. De esta manera, señaló que la delimitación del deber omitido - numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995- y demás disposiciones, se hubiera podido haber hecho a partir de la constitución en renuencia del Ministerio del Deporte, esto es, la petición del 9 de septiembre de 2021 y especialmente, de la respuesta suministrada del 30 de septiembre de 2021.

58. De otro lado, concluyó que se incurrió en defecto fáctico por insuficiente valoración probatoria. Consideró que la Sección no analizó las comunicaciones del 20 de agosto y del 30 de septiembre de 2021, en las que el ministerio

¹⁷ Los cuales disponen que cuando se produzca una reforma a los estatutos, las organizaciones deportivas deberán en el término de 10 días siguientes, solicitar su inscripción a Coldeportes - hoy Ministerio del Deporte -

¹⁸ Reiteración de la sentencia C-194 de 2001.



accionado afirmó no tener competencia para revisar y aprobar los estatutos y reglamentos.

59. Al respecto, el alto tribunal precisó:

[...][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.

60. En ese orden de ideas, si la Sección hubiese valorado las respuestas otorgadas por la cartera accionada, habría arribado a la conclusión de que el ministerio no ha ejercido el deber de inspección, vigilancia y control respecto del Estatuto del jugador y el Código Disciplinario Único. Por ello, la decisión adoptada hubiera variado ostensiblemente.

61. Por las razones expuestas, el alto tribunal constitucional resolvió en el numeral segundo de su decisión:

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.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

62. Esta Sección es competente para resolver las impugnaciones presentadas por ACOFUTPRO y el Ministerio del Deporte contra la sentencia de 17 de junio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125¹⁹, 150²⁰ y 243²¹ de la Ley 1437 de 2011²², así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado. Esta última disposición establece la competencia de la Sección Quinta de esta corporación

¹⁹ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 20.

²⁰ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 26.

²¹ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 62.

²² Artículo 150. Artículo modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código [..].



para conocer de «(...) las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento».

2.2. Generalidades sobre la acción de cumplimiento

63. La finalidad de la presente acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

64. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 1997, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad «la renuencia» (artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

65. Para que la demanda proceda, se requiere:

(i) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º]²³.

(ii) Que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, encargado de ello [artículos 5.º y 6.º].

(iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad o el particular accionado frente al obediencia 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. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «(...) cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable (...)» caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda [artículo 8.º].

(iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

²³ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



(v) No pretender la protección de derechos fundamentales que puedan ser garantizados a través de la tutela [artículo 9.º], ni el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración [artículo 9.º].

2.3. De la renuencia

66. La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste**²⁴ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

67. Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que «...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»²⁵.

68. Sobre este tema, esta Sección²⁶ ha dicho que:

Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento

Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** (Negrita fuera de texto)

25 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

26 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Magistrada Ponente: Susana Buitrago Valencia.



reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos²⁷. (Negrillas fuera de texto).

69. En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

70. Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa de que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

71. En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición «...tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia».²⁸

72. En este caso, la parte actora, mediante escrito del 9 de septiembre de 2021, solicitó al Ministro del Deporte, de forma expresa, el acatamiento de los deberes contenidos en los artículos i) 34 y 37 (numeral 3) del Decreto 1228 de 1995; ii) 4 (numeral 30) de la Ley 1967 de 2019, iii) 2 del Decreto 1227 de 1995 y; iv) 2 (numeral 30) del Decreto 1670 de 2019. Ello para que, en consecuencia, ejerciera su función de inspección vigilancia y control de los estatutos sociales de la FCF, de la DIMAYOR, del Estatuto del Jugador y del Código Único Disciplinario de la FCF.

73. La entidad, mediante oficio de radicado núm. 2021EE0022438 del 30 de septiembre de 2021, en respuesta a la solicitud, adujo haber cumplido con los deberes que el ordenamiento jurídico le impone en lo relativo a los controles de legalidad de los clubes deportivos profesionales.

74. De acuerdo con lo anterior, y contrario a lo expuesto en la impugnación de la parte demandada, está probado que la parte actora, previo a acudir en sede de cumplimiento, solicitó al Ministerio del Deporte el acatamiento de las normas que alega desatendidas en su demanda.

²⁷ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla

²⁸ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.



75. En consecuencia, para la Sala, el requisito de constitución en renuencia se encuentra satisfecho, razón por la cual se estudiarán los requisitos de procedencia del presente medio de control.

2.4. De la procedencia de la acción de cumplimiento

76. Como se ha referido hasta ahora, la parte actora, con el ejercicio de la presente acción, pretende que se ordene al Ministerio del Deporte que, en cumplimiento de los artículos i) 34 y 37 numeral 3 del Decreto 1228 de 1995; ii) 4 numeral 30 de la Ley 1967 de 2019, iii) 2º del Decreto 1227 de 1995 y; iv) 2 numeral 30 del Decreto 1670 de 2019, ejerza su labor de inspección, vigilancia y control sobre los estatutos y reglamentos de la FCF y la DIMAYOR. Por ende, es evidente que se cumple con el requisito de que la norma que se solicita acatar tenga rango de ley o acto administrativo.

77. Igualmente se satisface el requisito de que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas. Lo anterior porque expresamente la obligación fue atribuida al Ministerio del Deporte.

78. Respecto del requisito de subsidiariedad, se evidencia que lo pretendido por el accionante no involucra la protección directa de derechos fundamentales que puedan ser invocados vía acción de tutela. Tampoco existe otro mecanismo judicial para hacer efectiva la obligación de inspección, vigilancia y control por parte de la cartera ministerial accionada. Adicionalmente, se advierte que las normas objeto de la demanda se encuentra actualmente vigentes, en la medida en que no fueron derogadas, modificadas o sustituidas en el ordenamiento jurídico.

79. Finalmente, para la Sala se cumple con el requisito de que el cumplimiento no genere gasto. En consecuencia, se procederá a analizar si confirma, modifica o revoca la decisión de primera instancia que accedió parcialmente a las pretensiones de la acción de cumplimiento deprecada por ACOFUTPRO.

2.5. Caso concreto

80. Corresponde a la Sala determinar si la accionada ha incumplido con su obligación de inspección, vigilancia y control, aplicada en el deber de aprobar los estatutos, reformas y reglamentos de la FCF y la DIMAYOR.

81. Valga aclarar que, en la impugnación, el demandado afirmó que el fallo del *a quo* dejó de resolver las excepciones de «[...] inexistencia de deber incumplido, respeto por el acto propio e inidoneidad del medio de control ejercido», para la Sala dichos medios exceptivos se dirigen a cuestionar el fondo de la controversia, por lo que serán objeto de análisis y de decisión, según pasa a exponerse.



82. Para resolver lo anterior, es necesario analizar el contenido de los preceptos que se alegan como desacatados, los elementos de convicción que forman parte del expediente, de ser el caso, la exigencia de los mandatos y posteriormente, realizar unas consideraciones finales.

2.5.1. Del contenido de las disposiciones invocadas

83. Los preceptos que se piden atender son del siguiente tenor:

DECRETO 1228 DE 1995

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 34.- 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 37.- 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:

[...]

3. Aprobar sus estatutos, reformas y reglamentos.

LEY 1967 DE 2019

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.

ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. 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.

DECRETO 1227 DE 1995

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

Artículo 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.



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-
Demandado: Ministerio del Deporte
Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

DECRETO 1670 DE 2019

Por el cual se adopta la estructura interna del Ministerio del Deporte.

ARTÍCULO 2o. FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL DEPORTE. 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.

84. De las citadas disposiciones, se extrae entonces, que el artículo 34 del Decreto 1228 de 1995 determina las funciones de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos y entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte a cargo del Instituto Colombiano del Deporte, ahora Ministerio del Deporte²⁹, el cual se materializa, entre otras, en las competencias atribuidas por el mismo decreto.

85. De otro lado, el artículo 37 numeral 3 Decreto 1228 de 1995, refiere a una de las manifestaciones del deber de inspección, vigilancia y control a cargo del ente ministerial. Se trata de la atribución de aprobación de estatutos y reglamentos de los precitados organismos. Esta disposición incluye la totalidad de estatutos, reformas y reglamentos que estos expidan, sin hacer distinción alguna sobre cuáles de ellos están sujetos a la revisión por parte del accionado.

86. Finalmente, los artículos 4 (numeral 30) de la Ley 1967 de 2019, 2 del Decreto 1227 de 1995 y 2 (numeral 30) del Decreto 1670 de 2019 expresan que, entre las funciones del Ministerio del Deporte, se encuentra la de inspección, vigilancia y control sobre las entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte.

87. Lo anterior permite a la Sala arribar a la conclusión de que el Ministerio del Deporte tiene a su cargo la función de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos, la cual se manifiesta, entre otras, en la obligación de aprobar e inscribir los estatutos, reformas y reglamentos de las entidades que forman parte del Sistema Nacional del Deporte.

88. Esta situación, por lo demás, se corrobora con hecho de que está última función se encuentra inmersa en el capítulo IV del Decreto 1228 de 1995 referido a la «inspección, vigilancia y control».

89. Ahora bien, visto el mandato que se desprende de las disposiciones invocadas por la parte actora, esto es, la función del Ministerio del Deporte ejercer

²⁹ Ley 1967 de 2019 «Artículo 1. Naturaleza y denominación. Transfórmese el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) en el Ministerio del Deporte como organismo principal de la Administración pública, del nivel central, rector del sector y del Sistema Nacional del Deporte».



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-
Demandado: Ministerio del Deporte
Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

inspección, vigilancia y control aplicada concretamente en el deber de aprobar los estatutos, reformas y reglamentos de las organizaciones deportivas que forman parte del Sistema Nacional del Deporte, conviene determinar quiénes son los sujetos pasivos de las normas enunciadas. Aspecto que encontramos en el artículo 50 de la Ley 181 de 1995:

Hacen parte del Sistema Nacional del Deporte, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, los entes departamentales, municipales y distritales que ejerzan las funciones de fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, **los organismos privados, las entidades mixtas, así como todas aquellas entidades públicas y privadas de otros sectores sociales y económicos en los aspectos que se relacionen directamente con estas actividades.** (Énfasis propio).

90. Las asociaciones DIMAYOR y FCF, sobre las cuales se pretende la aprobación de sus estatutos, reformas y reglamentos, tienen como objeto y naturaleza respectivamente:

ARTÍCULO 1º. NOMBRE Y NATURALEZA. LA DIVISIÓN MAYOR DEL FÚTBOL COLOMBIANO “DIMAYOR”, es una Asociación de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter civil, con Personería Jurídica a (sic) otorgada por Resolución No. 115 de mayo 25 de 1949 del Ministerio de Justicia, regida por las normas del Libro 1º, Título XXXVI del Código Civil Colombiano y los presentes Estatutos, integrada por clubes deportivos profesionales de fútbol, en todas sus modalidades. Se constituye en parte de la FCF y, por lo tanto, se encuentra subordinada a ella y acoge sus Estatutos, al igual que los Estatutos de la CONMEBOL y de la FIFA como base del deporte del Fútbol Asociado

[...]

ARTÍCULO 4º. OBJETO. Corresponde a la DIMAYOR, organizar y promover las competiciones oficiales de fútbol profesional en Colombia, y velar por su adecuado funcionamiento. De igual manera corresponderá a esta entidad, en concordancia con lo establecido en el Reglamento General, la explotación comercial y publicitaria, en su más amplio sentido, de todas las competiciones que organice y cualesquiera otras actividades accesorias o complementarias de las anteriores, sin perjuicio de los derechos particulares de los clubes afiliados de la DIMAYOR.³⁰

91. De otro lado:

ARTÍCULO 1.- La federación colombiana de fútbol, COLFÚTBOL, es un organismo de derecho privado, sin ánimo de lucro, afiliado a la Fédération Internationale de Football Association, FIFA, y a la Confederación Sudamericana de Fútbol, CONMEBOL, que cumple funciones de interés público y social, con

³⁰ Estatutos de La División Mayor Del Fútbol Colombiano «Dimayor».



personería jurídica reconocida por resolución No. 111 de octubre 30 de 1939, emanada del Ministerio de Gobierno, sometida a las normas del libro primero (1o.) Título XXXVI del Código Civil Colombiano, a las leyes y decretos que reglamentan el funcionamiento de las entidades deportivas en Colombia y al presente estatuto.

ARTÍCULO 7.- La federación tendrá por objeto:

1. Fomentar, patrocinar y organizar la práctica del fútbol asociado y sus modalidades deportivas en todas las categorías del ámbito nacional e impulsar programas de interés público y social. 2. Representar al fútbol colombiano ante los organismos deportivos nacionales e internacionales y ante las autoridades de la República; 3. Cumplir sus obligaciones legales y estatutarias; 4. Salvaguardar los intereses comunes de sus afiliados; 5. Dirimir y resolver las diferencias y conflictos de índole administrativa, técnica o económica que se presenten entre sus afiliados; 6. Conformar y dirigir las selecciones nacionales que representan al fútbol colombiano en los eventos internacionales organizados por la FIFA o Confederaciones y Asociaciones afiliadas a ella; 7. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones emanadas de las autoridades colombianas, de la FIFA, las que ordene la asamblea de la federación y las que se desprendan de sus propios estatutos y reglamentos; 8. Administrar las relaciones deportivas internacionales en lo que se refiere al fútbol asociado en cualquiera de sus formas.³¹

92. En consecuencia, al ser personas jurídicas de derecho privado que tienen dentro de su objeto, funciones de fomento, desarrollo, práctica del deporte, recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, hacen parte del Sistema Nacional del Deporte. Por tanto, están sujetas a inspección, vigilancia y control por parte del Ministerio del Deporte y sus estatutos, reformas y reglamentos son materia de aprobación de este.

2.5.2. De las pruebas que integran el expediente

93. En este punto, conviene recordar que el fallador de primer grado, si bien encontró que las normas cuyo cumplimiento se solicita contienen un deber a cargo de la accionada, resolvió negar la demanda en lo que respecta al numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995. Mientras que declaró el incumplimiento del artículo 34 ibidem, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4 numeral 30 de la Ley 1967 de 2019 y numeral 30 del artículo 2 del Decreto 1670 de 2019, por parte del Ministerio del Deporte.

94. Fundamentó su decisión en que al interior del expediente constitucional obra únicamente como prueba la Resolución 001917 de 2016 expedida por el Ministerio del Deporte. En ella se aprobó e inscribió una reforma al artículo 13 de los estatutos de la FCF y se ordenó la inclusión del artículo 63B en los mismos.

95. Señaló que ello era suficiente para demostrar que se ha cumplido con el mandato de aprobar estatutos, reformas y reglamentos de uno de los organismos del Sistema Nacional de Deporte, como lo es la FCF. *A contrario sensu*, consideró

³¹ Estatutos Federación Colombiana de Fútbol «FCF».



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-

Demandado: Ministerio del Deporte

Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

que con ello no se podía determinar que la accionada hubiera ejercido sus funciones de inspección, vigilancia y control frente a los estatutos y códigos disciplinarios de la FCF y de la DIMAYOR, pues frente a estos últimos, no había ningún elemento que permitiera concluir lo contrario.

96. Al revisar con detenimiento los elementos de convicción que forman parte del vocativo de la referencia, se advierte que la cartera accionada, en oportunidades distintas ha referido que la obligación que le encomendó el texto constitucional y la ley relacionada con la función de inspección, vigilancia y control no ha sido incumplida. Sustenta su afirmación, en el hecho que ha ejercido un seguimiento a los [estatutos de la FCF] e indica que cualquier elemento distinto a ese escapa de su competencia. Esto, en el entendido que los organismos deportivos gozan de autonomía para expedir sus propios reglamentos y códigos disciplinarios, de manera que el Estado no puede intervenir.

97. En particular, la Sala encuentra que, en respuesta del 20 de agosto de 2021, el Ministerio del Deporte indicó expresamente:

[...] 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.

[...]

En consecuencia, el apelativo que se le da de "Estatuto del Jugador" no debe confundirse con el término "estatuto" empleado en la sentencia T-740 de 2010, pues el primero, hace referencia a las normas que rigen las relaciones entre los jugadores de fútbol y los clubes dentro del territorio nacional, entre otros temas, lo cual tiene un componente eminentemente técnico y deportivo, a diferencia del segundo, cuya finalidad es la de regular los derechos, deberes y obligaciones de los afiliados a un organismo deportivo. (Énfasis propio).

98. En oficio del 01 de septiembre de 2021, refirió entre otros asuntos, que en distintas oportunidades ha revisado las modificaciones a los estatutos de la FCF, de conformidad con los documentos que dicha entidad le ha remitido. Mencionó que dichas reformas fueron analizadas en los siguientes:

- Resolución N°000408 de 9 de mayo de 2011 “por medio de la cual se inscribe una reforma parcial a los estatutos del Organismo deportivo Federación Colombiana de Fútbol”
- Resolución N°000825 de 29 de abril de 2014 “por medio de la cual se inscribe una reforma parcial a los estatutos del Organismo deportivo Federación Colombiana de Fútbol”



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-
Demandado: Ministerio del Deporte
Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

- Resolución N°001778 de 26 de septiembre de 2016 “por medio de la cual se inscribe y aprueba una reforma parcial a los estatutos del Organismo deportivo Federación Colombiana de Fútbol”
- Resolución N°001917 de 13 de octubre de 2016 “por medio de la cual se inscribe y aprueba una reforma parcial a los estatutos del Organismo deportivo Federación Colombiana de Fútbol”. Esta última tal y como consta en el certificado de existencia y representación legal de la Federación.

99. En respuesta del 30 de septiembre de 2021, reiteró que ha venido ejerciendo la función de inspección, vigilancia y control respecto a los estatutos sociales de la FCF, luego de que dicho organismo deportivo le remitiera las modificaciones a tal documento. Además, señaló:

Para concluir, en primer término debemos tener en cuenta como lo manifestamos en acápite anterior, **que el principio de la autonomía privada de la voluntad, postulado fundamental del derecho privado, permite que los organismos deportivos cuenten con plena libertad e independencia, para establecer las estipulaciones estatutarias que consideren convenientes a sus intereses colectivos;** que no obstante, dicha autonomía debe ejercerse dentro de los límites de la constitución y de la ley, de manera que, en un Estado Social de Derecho, pues esa autonomía no puede estar por encima de la ley, porque se estaría privilegiando el interés particular sobre el interés general; y que si bien es cierto las normas estatutarias son normas de naturaleza supletiva, estas no pueden ir en contra de lo regulado por las normas legales, siendo estas últimas, de naturaleza imperativa y de obligatorio cumplimiento. **Respecto a las comisiones disciplinarias y código disciplinario único de la Federación Colombiana de Fútbol,** tal como lo señaló el concepto 1870 del 15 de mayo de 2008, emitido por el Honorable concejo de Estado en su sala de consulta y servicio civil, **considero que dentro del marco constitucional de la autonomía de los organismos deportivos privados, estos pueden expedir sus propios regímenes o reglamentos disciplinarios,** considerando además que la comisión disciplinaria de una división profesional tenía potestad disciplinaria para investigar y sancionar cualquier tipo de infracción que se le atribuya a los sujetos pasivos taxativamente contemplados en el literal A.D del artículo 8o de la ley 49 de 1993, en los torneos o competiciones que cada división deportiva profesional organice y, en general, para investigar y sancionar las faltas de los directivos y administradores de los clubes contra las reglas generales de deporte, los estatutos de la división y el reglamento del torneo o competencia. (Énfasis propio)

100. Finalmente, en las intervenciones realizadas al interior del presente trámite³² se limitó a proponer excepciones que tienen por finalidad señalar que la función de inspección, vigilancia y control no ha sido incumplida.

101. Visto lo anterior, es preciso colegir que, a juicio del Ministerio del Deporte, la función de inspección, vigilancia y control manifestada en la aprobación e inscripción de estatutos se limita exclusivamente a lo que se entiende como estatutos sociales de la FCF y no respecto a los demás estatutos, reformas y reglamentos.

102. En ese sentido, el demandado afirmó haber cumplido con sus obligaciones a través de distintas intervenciones. Se acreditó por el demandante la inscripción

³² Cfr. Escrito de contestación de la demanda del 28 de marzo 2022 y escrito de impugnación del 7 de julio de 2022.



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-

Demandado: Ministerio del Deporte

Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

y aprobación de la reforma a los estatutos de la Federación Colombiana de Fútbol en la Resolución núm. 01917 del 13 de octubre de 2016 de Coldeportes³³. También se enunciaron las resoluciones núms. 000408 de 9 de mayo de 2011, 000825 de 29 de abril de 2014, 001778 de 26 de septiembre de 2016 y 001917 de 13 de octubre de 2016, por medio de las cuales se inscribieron reformas parciales a los estatutos de la FCF³⁴.

103. No obstante, solo en lo que respecta a la Resolución núm. 01917 del 13 de octubre de 2016 de Coldeportes se cumplió con el mandato de aprobar e inscribir la reforma del estatuto de la FCF. Y, en todo caso, esta actuación refiere solo a dos de los artículos que conforman el referido documento. Los demás actos dan cuenta únicamente de las inscripciones de las modificaciones parciales.

104. Tampoco se comprobó la observancia del deber señalado en el numeral 3 del artículo 37 del Decreto 1228 de 1995 de aprobar los demás estatutos, reformas y reglamentos expedidos por la DIMAYOR y la FCF, a saber, los estatutos sociales de estas, el Estatuto del Jugador y el Código Único Disciplinario de la FCF. Como fue visto, la accionada refirió que sobre dichos documentos no tiene competencia.

105. En esos términos, delimitado el alcance de la función de inspección vigilancia y control manifiesta en el deber de aprobar e inscribir los estatutos, las reformas y regulaciones de los organismos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte, según el numeral 3 del artículo 37 del Decreto 1228 de 1995 y, analizados los elementos de convicción que obran dentro del plenario, a juicio de esta Sección la obligación ha sido incumplida. Como se ha visto, la obligación de aprobar no ha sido ejercida de manera integral y en los términos de la disposición cuyo cumplimiento se solicita.

106. Resulta del caso reiterar que el mandato que se desprende del numeral 3 del artículo 37 del Decreto 1228 de 1995 es indistinto respecto a estatutos, reformas y reglamentos de los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte. Nótese que la norma no hace distinción alguna sobre cuáles de ellos están sujetos a aprobación. Sin embargo, la cartera accionada se ha limitado exclusivamente a los estatutos sociales – de la FCF – y en todo caso, más hacia una labor meramente registral «de inscripción» que de verificación, análisis y aprobación.

107. Si bien la accionada insiste en que las organizaciones deportivas gozan de autonomía de la voluntad y refiere que el Estado no puede irrumpir en la esfera privada de su propia organización y su forma de disciplinarse para que puedan

³³ Resolución núm. 01917 del 13 de octubre de 2016 expedida por el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre - COLDEPORTES-.

³⁴ En oficio de respuesta del 1º de septiembre de 2021 de radicado núm. 2021EE0018974.



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-

Demandado: Ministerio del Deporte

Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

operar satisfactoriamente, lo cierto es que las autoridades están llamadas a garantizar los derechos fundamentales de los asociados, al tiempo que deben velar porque sus cláusulas se ajusten al ordenamiento jurídico.

108. Sobre este punto, la Corte Constitucional en sentencia C-320 de 1997 expuso:

La Constitución reconoce amplios márgenes de autonomía a las distintas asociaciones deportivas, las cuáles tienen la facultad de desarrollar distintas reglas relativas a la práctica del deporte. 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, ya que la Constitución es norma de normas. 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, sino porque se estaría permitiendo un prohibido abuso de posición dominante de parte de esas asociaciones. Además, 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.

109. Lo expuesto en precedencia advierte la importancia que adquiere el deber de la accionada sobre los mentados estatutos o acuerdos privados, cualquiera que sea su modalidad. Si bien debe respetar la autonomía constitucional de los estamentos deportivos, no puede permitir que la misma se erija un obstáculo para el ejercicio de los derechos fundamentales de los deportistas.

110. Con este contexto, para la Sala es claro que el deber del Ministerio del Deporte no se agota con la aprobación e inscripción de los estatutos sociales de los diferentes actores que hacen parte del Sistema Nacional del Deporte. Esta entidad también debe ejercer las funciones de vigilancia, inspección y control de los referidos estatutos sociales y, sobre los demás estatutos, códigos y manuales deportivos que regulen las condiciones en las que se realizará la actividad deportiva y los derechos y deberes de las personas que realizan estas actividades -en especial de los hombres y mujeres que las ejercen de manera profesional.

111. En efecto, el valor normativo de la Constitución -establecido en el artículo 4 de la CP- y el efecto irradiador de nuestro texto constitucional implica que en el país no puede existir estatutos de organizaciones privadas que impongan deberes y obligaciones a los deportistas que le impidan u obstaculice el ejercicio de sus derechos fundamentales.

2.5.2.1. De las pruebas recaudadas en sede del trámite de revisión surtido ante la Corte Constitucional



112. De otro lado, no puede desconocer la Sala, que en el trámite de revisión del proceso de tutela que se instauró en contra de la sentencia proferida en el vocativo de la referencia el 18 de agosto de 2022 y que culminó con la sentencia SU-386 de 2023, se incorporaron otra serie de pruebas que darían cuenta de otras actuaciones desplegadas por la cartera ministerial accionada.

113. Se trata de lo siguiente:

- Comunicación del 5 de abril de 2013: Por medio de la cual Coldeportes le informa al presidente de la FCF que la Resolución 2798 del 28 de noviembre de 2011 «por medio del cual se expide el Estatuto del Jugador de la Federación Colombiana de Fútbol», se encuentra acorde con la Constitución Política y la legislación deportiva vigente en Colombia.
- Comunicación del 9 de abril de 2013: Por medio de la cual Coldeportes le informa al presidente de la FCF que «una vez efectuada la verificación de que trata la citada jurisprudencia, encontramos que el Código Disciplinario Único de la Federación Colombiana está acorde con la Constitución Política y la legislación deportiva vigente en Colombia»
- Oficio del 01 de agosto de 2017³⁵: Se informa al presidente de la FCF que en desarrollo de la autonomía privada de la voluntad y las facultadas otorgadas en el artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, en concordancia con la sentencia C-226 de 1996, las federaciones deportivas pueden adoptar sus códigos siempre que no sean contrarios a sus estatutos. En virtud de ello, refirió que verificaron que se agotó el trámite respectivo para aprobar las modificaciones al Estatuto del Jugador, de conformidad con el capítulo IV de los estatutos de la federación. Por tanto, Coldeportes mencionó que el contenido de este se ajusta a los requisitos legales y estatutarios.
- Oficio del 01 de agosto de 2017³⁶: A través del cual, Coldeportes le informó al presidente de la FCF que, luego de verificar la verificación por ellos remitida, se verificó que agotó con el trámite para la expedición y votación del Código Disciplinario. En esos términos, señaló que el mismo se ajusta a los requisitos legales y estatutarios.

114. Lo anterior, demuestra que el Ministerio del Deporte incurre en flagrante contradicción al señalar que no tiene competencia para ejercer la labor de inspección, vigilancia y control respecto a estatutos diferentes de los sociales, empero en los años 2013 y 2017 inspeccionó los estatutos del jugador y el Código Disciplinario de la FCF.

115. Además, deja entrever que, aunque inicialmente -año 2013-, la inspección, vigilancia y control del Estatuto del Jugador y Código Disciplinario Único de la

³⁵ Rad. Núm. 2017EE0031543

³⁶ Rad. Núm. 2017EE0031545



FCF en un principio fue integral, esto es, en relación con la Constitución Política y la legislación deportiva vigente, para el año 2017 la intervención del Ministerio pasó a ser estrictamente formal.

116. Con todo, no se explica la Sala porque la autoridad decidió guardar silencio respecto a la documentación referida en el trámite de la presente acción de cumplimiento y, por el contrario, ha elevado afirmaciones que no coinciden con las actuaciones surtidas en las vigencias antes referidas. Ello, además de crear un limbo de inseguridad en lo que atañe a la función asignada a dicha cartera, no ha permitido a los interesados tener certeza respecto a las cláusulas que realmente han sido aprobadas por dicho ministerio.

2.5.3. Sobre la exigencia del deber cuyo acatamiento se solicita y la necesidad de variar la postura de la Sala

117. Ahora bien, corresponde analizar si las disposiciones cuyo acatamiento se pretenden resultan exigibles al Ministerio del Deporte, presupuesto necesario para ordenar su cumplimiento.

118. Tradicionalmente, la jurisprudencia de la Sección ha sido unánime al señalar que el mandato cuyo cumplimiento se solicita debe ser claro, expreso y exigible para poder ordenar el cumplimiento de la norma. Así, la corporación ha precisado:

El mandato **debe ser claro** en la medida que su obediencia no implique que el juez constitucional tenga que abordar el análisis de legalidad de otras normas o actos administrativos a la hora de definirlo, porque dicho estudio escapa a la órbita del juez de cumplimiento. **Debe ser expreso**; el deber tiene que constar en una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo a cargo de la demandada de forma directa y perentoria **y, actualmente, exigible** porque se trata de hacer respetar el ordenamiento jurídico, entonces, no podrá el juez constitucional disponer el acatamiento de mandatos sin vigor o que estén sometidos a condiciones que no se encuentren que acaecieron para advertir su exigibilidad³⁷. [Subrayas propias].

119. Bajo tal entendido, se ha establecido que no es suficiente que la norma contenga una disposición de la cual se pueda inferir un mandato o establecer una obligación a cargo de determinado sujeto. Por el contrario, es necesario que la norma sea tan precisa que de allí sea posible extraer «el cómo, cuándo, dónde, cuáles o de qué manera»³⁸ se debe ejecutar la obligación. Si las características descritas no se presentan en el caso concreto, «no puede mantenerse la exigibilidad de su contenido en esta instancia»³⁹.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 08 de junio de 2023. Radicado: 27001-23-33-000-2023-00012-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.



120. De esta manera, la jurisprudencia ha sido unánime al señalar que el mandato debe tener un término para su ejercicio o acatamiento, so pena de que no sea posible determinar desde qué momento se hace exigible para el sujeto y a partir de cuando se encontraría en mora de cumplir con la obligación.

121. Pese a lo anterior, tratándose de eventos en los cuales se pretende el cumplimiento de una disposición relacionada con la potestad reglamentaria en la que no se estableció un término para su ejecución, se ha establecido una excepción a la regla. Así, se ha admitido que la misma es exigible pese a la ausencia de un plazo y, por tanto, se ha otorgado un término de hasta 6 meses para su implementación.

122. Es decir, la Sala ha señalado en varias oportunidades que, la ausencia de un plazo para desarrollar la facultad reglamentaria, entendida como aquella que se otorga para regular ciertas materias, no deriva en la inexigibilidad de lo dispuesto como mandato en la norma⁴⁰.

123. En una oportunidad en la que se demandó en acción de cumplimiento a la Universidad de la Amazonia – Consejo Superior Universitario para que se le ordenara el cumplimiento de lo ordenado en el artículo 5 de la Ley 2191 de 2022⁴¹ y, en consecuencia, expidiera la política pública de desconexión laboral para la universidad de la Amazonia, la Sala expuso:

[...] pese a ser cierto que la norma no dispone un plazo en el que se deba expedir la política mencionada, esta Sala ha manifestado que la acción de cumplimiento procede para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria – en este caso, de regulación -, en todos los casos en los que el legislador haya impuesto al ejecutivo el deber de reglamentar determinado tema con independencia de si se impuso término o no.

124. En consecuencia, se confirmó la decisión de primera instancia que había accedido a las pretensiones y se le ordenó a la Universidad de la Amazonia que, dentro de los tres meses siguientes a la ejecutoria de la decisión, acatará lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 2191 de 2022.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias del 26 de noviembre de 2015, expediente con radicado número 63001-23-33-000-2015-00227-01, M.P. Rocío Araújo Oñate, 19 de agosto de 2021, expediente No. 15001-23-33-000-2020-02351-01 M.P. Rocío Araújo Oñate (E), 23 de septiembre de 2021, expediente N.º 25000-23-41-000-2020-00270-02, y 15 de marzo de 2023, expediente N.º 18001-23-33-000-2022-00157-01. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁴¹ «**ARTÍCULO 5. Política de desconexión laboral.** Toda persona natural o jurídica de naturaleza pública o privada, tendrá la obligación de contar con una política de desconexión laboral de reglamentación interna, la cual definirá por lo menos:

a. La forma cómo se garantizará y ejercerá tal derecho; incluyendo lineamientos frente al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).
b. Un procedimiento que determine los mecanismos y medios para que los trabajadores o servidores públicos puedan presentar quejas frente a la vulneración del derecho, a nombre propio o de manera anónima.
c. Un procedimiento interno para el trámite de las quejas que garantice el debido proceso e incluya mecanismos de solución del conflicto y verificación del cumplimiento de los acuerdos alcanzados y de la cesación de la conducta.»



125. Este es el único evento en el cual la Sección ha exceptuado que la norma objeto de la demanda de cumplimiento no reúna los presupuestos enunciados.

126. Por lo tanto, como el caso bajo estudio no está relacionado a la potestad reglamentaria del Ministerio del Deporte, sino la de inspección, vigilancia y control, a propósito de la cual dicha cartera tiene la obligación de aprobar e inscribir los estatutos, reformas y reglamentos de las organizaciones de deporte, lo procedente, en principio, sería negar lo pretendido con la demanda, pues ninguna de las disposiciones invocadas pone en cabeza de dicha autoridad un término o plazo para su ejecución.

127. No obstante lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia SU-386 de 2023, señaló lo siguiente:

[...] 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”.

128. En esos términos, siguiendo los lineamientos trazados por la Corte Constitucional en la sentencia que dio fin al trámite de revisión de la decisión inicialmente impartida por la Sala el 18 de agosto de 2022 y, con el propósito evidente de garantizar los fines del Estado, asegurando la realización de los deberes que impone la ley y que son omitidos por la autoridad, esta Sala de Decisión encuentra necesario apartarse de la postura que hasta entonces ha manejado.

129. En tal sentido, se considera que, ante la omisión de un plazo o de una condición que de acaecer permitan verificar la exigibilidad de la norma cuyo acatamiento se solicita, será el juez quien caso por caso determine el alcance de la obligación «atendiendo a las diferentes modalidades que puede revestir»⁴². Para ello, podrá valerse del escrito de constitución en renuencia (requisito de procedibilidad) y de la respuesta que proporcione la entidad accionada para delimitar y precisar el alcance de la obligación incumplida, así como las circunstancias de tiempo modo y lugar, de conformidad con lo señalado por el alto tribunal.

130. De ahí, que el mandato previsto en la ley o en el acto administrativo no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible, bastara con que se trate de un deber imperativo, expreso e inobjetable. Considerar que, si el

⁴² Corte Constitucional, Sentencia SU- 386 de 2023.



precepto no tiene todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar no puede ser exigible para el sujeto pasivo de la obligación, implicaría aceptar que las disposiciones son ineficaces desde todo punto de vista y por tanto no podrían ser enjuiciables vía acción de cumplimiento.

131. Esto a su vez, supondría ir en contra del espíritu del constituyente quien estatuyó en el artículo 87 de la Carta, una acción que le permita a toda persona solicitar la realización efectiva de los mandatos señalados en las leyes y los actos administrativos ante cualquier autoridad, para «hacerle frente a las omisiones de las autoridades públicas, y de los particulares que ejerzan funciones públicas, en el ejercicio de toda actividad jurídica o material, legalmente debida y cuya ejecución sea posible de realizar»⁴³.

132. De manera que, entender que un precepto no pueda ser exigible por la falta de rigor o técnica legislativa, además de desatender los fines Estado Social de Derecho, conminaría a las autoridades con potestad legislativa y reglamentaria a proferir mandatos ambiguos de imposible ejecución. Además, se dejaría al deseo o juicio de conveniencia, oportunidad o viabilidad de la autoridad, el cumplimiento de la ley o acto administrativo de que se trate.

133. Por esa razón, la Sala considera que es momento de apartarse de la regla señalada en líneas anteriores y que el juez constitucional evalúe el deber que se le pide cumplir en cada caso concreto, siempre y cuando el mismo sea imperativo, expreso e inobjetable.

2.5.4. Consideraciones finales

134. Descendiendo al caso en concreto, luego de analizar todos los elementos de juicio que integran el presente trámite constitucional, la Sala encuentra que el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1228 de 1995 contiene un deber imperativo, expreso e inobjetable. Como se anotó previamente, constituye una función a cargo del Ministerio del Deporte inspeccionar, controlar y vigilar los estatutos, reformas y reglamentos de los organismos deportivos.

135. Si bien existen elementos de prueba⁴⁴ que evidencian que, en alguna oportunidad, contrario a su propio dicho, la autoridad accionada ha inspeccionado, vigilado y controlado los Estatutos de los Jugadores y el Código Disciplinario de manera integral. Esto es, realizando un estudio en punto al ordenamiento jurídico deportivo vigente y la Constitución Política. Lo cierto es que, a la fecha, no se tiene certeza si los mismos fueron «aprobados» como lo dispone el numeral 3 del artículo 37 del Decreto 1228 de 1995. Tampoco se conocen las medidas que está adelantado la cartera del deporte para dar

⁴³ Ramelli Arteaga, A. 2000. La acción de cumplimiento: ¿Un instrumento jurídico al servicio del Estado social de derecho en Colombia? *Revista derecho del Estado*. 8 (jun. 2000), 85–125.

⁴⁴ Recaudados en el trámite del proceso de revisión surtido en la Corte Constitucional y que culminó con la sentencia SU-386 de 2023.



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-

Demandado: Ministerio del Deporte

Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

cumplimiento al deber permanente que le fue asignado. Pues existen otros actos administrativos en los cuales el control pareciera limitarse a aspectos formales y en otros, únicamente a los estatutos sociales de la FCF, como fue analizado.

136. En ese sentido, para la Sala tanto la obligación general que se deriva de los artículos 34 del Decreto 1228 de 1995; 4 numeral 30 de la Ley 1967 de 2019, 2º del Decreto 1227 de 1995 y; 2 numeral 30 del Decreto 1670 de 2019, como la manifestación principal de dicha función – pretendida con la presente demanda – y relativa al deber de «aprobar los estatutos, reformas y reglamentos» de la FCF y de la DIMAYOR, se encuentran incumplidas por parte la autoridad accionada, al aplicar un control además de aleatorio, desigual respecto del Estatuto del Jugador y del Código Disciplinario Único.

137. Finalmente, cabe aclarar que el demandante en su escrito de demanda invocó el artículo 2 del Decreto 1227 de 1995, disposición que, según fue estudiada en precedencia, refiere a la función de inspección, vigilancia y control en cabeza de la accionada. No obstante, el tribunal, equivocadamente, estudió el artículo 2º del Decreto 1228 de 1995, precepto que difiere del expuesto en la demanda, respecto del cual declaró su improcedencia y comporta un contenido relativo a los clubes deportivos, totalmente distinto al de la norma pretendida por la parte actora.

138. Así las cosas, la Sala modificara la sentencia de primera instancia. En su lugar, dispondrá declarar el incumplimiento de los artículos 34 y 37 numeral 3 del Decreto 1228 de 1995; 30 numeral 4 de la Ley 1967 de 2019, 2º del Decreto 1227 de 1995 y; 2 numeral 30 del Decreto 1670 de 2019.

139. Como consecuencia de lo anterior, se ordenará a la cartera ministerial que, en el término de 2 meses contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente providencia, 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, 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.

140. En lo que respecta a la pretensión de fijar costas al demandado, frente a la cual no se pronunció el juzgador de primera instancia, el artículo 21 de la Ley 393 de 1997, que establece los aspectos que debe contener el fallo de la acción de cumplimiento, dispone la condena en costas, siempre que haya lugar a ellas.

141. Reitera la sala, que como ya lo ha manifestado, las costas deben estar probadas dentro del proceso para poder ser decretadas, lo que no ocurre en este caso, razón por la cual no hay lugar a su fijación.



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-

Demandado: Ministerio del Deporte

Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

142. Sumado a lo anterior, es del caso precisar, que de acuerdo con el artículo 188⁴⁵ de la Ley 1437 de 2011, la sentencia deberá disponer la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público. Así las cosas, debido a que la acción constitucional de cumplimiento de una ley o un acto administrativo tiene como objeto el acatamiento del ordenamiento jurídico, lo cual se encuadra dentro del concepto de interés público, no hay lugar a condena en costas.

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

III. FALLA

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia del 17 de junio de 2022 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A”, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, conforme se expone a continuación.

SEGUNDO: DECLARAR el incumplimiento de los artículos 34 y 37 numeral 3 del Decreto Ley 1228 de 1995; 4 numeral 30 de la Ley 1967 de 2019, 2º del Decreto 1227 de 1995 y; 2 numeral 30 del Decreto 1670 de 2019.

TERCERO: En consecuencia, **ORDENAR** al Ministerio del Deporte que en el término de 2 meses contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente providencia, en ejercicio de las las funciones de inspección, vigilancia y control correspondientes a aprobar e inscribir sus estatutos, reformas y reglamentos, adopte las decisiones que en derecho corresponda, en relación con los estatutos sociales de la FCF, los estatutos sociales de la DIMAYOR, el Estatuto del Jugador de la FCF y el Código Único Disciplinario de la FCF.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

QUINTO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

⁴⁵ Adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.



Demandante: Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales –
ACOLFUTPRO-
Demandado: Ministerio del Deporte
Radicación No.: 25000-23-41-000-2022-00243-01

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.