

Sentencia C-758/02

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Pretensión de inexequibilidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No corresponde al demandante pretensión de interpretación conforme a la Constitución

SISTEMA NACIONAL DEL DEPORTE-Objetivos

SISTEMA NACIONAL DEL DEPORTE-Organismos que hacen parte

INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE “COLDEPORTES”-Función

ORGANISMO DEPORTIVO DEL SECTOR ASOCIADO-Nivel jerárquico

ORGANISMO DEPORTIVO-Reconocimiento deportivo

ORGANISMO DEPORTIVO-Contenido mínimo para estatutos

INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE “COLDEPORTES” EN ORGANISMO DEPORTIVO Y DEL SISTEMA NACIONAL DEL DEPORTE-Inspección, vigilancia y control

INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE “COLDEPORTES” EN ORGANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DEL DEPORTE-Atribuciones del Director

DEPORTE-Ejercicio/DEPORTE-Manifestaciones/ORGANIZACION DEPORTIVA-Vigilancia y control por el Estado/**ORGANIZACION RECREATIVA**-Vigilancia y control por el Estado

DERECHO AL DEPORTE, RECREACION Y APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE-Integración con derechos a la salud y educación

DERECHO AL DEPORTE, RECREACION Y APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE-Hace parte del gasto social

DEPORTE, RECREACION Y APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE-Derechos

El deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre constituyen derechos para que el individuo desarrolle su vida dignamente de acuerdo con sus expectativas y decisiones y le abren espacios vitales al ser humano frente al Estado y a los particulares.

ACTIVIDAD DEPORTIVA Y RECREATIVA-Intervención del Estado

En la medida en que las actividades deportivas y recreativas comportan usualmente derechos y deberes comunitarios que implica la observancia de normas mínimas de conducta deben ser objeto de intervención del Estado por cuanto el Estado no solo debe fomentar su ejercicio, sino porque la sociedad tiene un legítimo interés en que tal práctica se lleve a cabo de conformidad con los principios legales, de manera que con ella se alcancen objetivos educadores y socializadores.

ACTIVIDAD DEPORTIVA, RECREATIVA Y APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE-Relación Estado-persona/ACTIVIDAD DEPORTIVA, RECREATIVA Y APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE-Relación Estado-organizaciones deportivas y recreativas

La relación Estado-Persona, en el ámbito de las actividades deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre, tiene como eje central la consideración de ser su ejercicio “un derecho de todas las personas”, que al propio tiempo ostenta la función de formarlas integralmente y preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. Y la relación Estado - Organizaciones Deportivas y Recreativas, se desenvuelve en torno de, por una parte, las acciones de fomento y, por otra, de la inspección vigilancia y control, habida cuenta del papel que estas organizaciones están llamadas a cumplir en la sociedad como medios eficaces para la realización de los fines sociales y de los derechos constitucionales de las personas.

ESTADO-Funciones de inspección, vigilancia y control

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Funciones de inspección, vigilancia y control

ESTADO-Funciones de inspección, vigilancia y control corresponden a grados diferentes de intervención

ESTADO-Objetivos en funciones de inspección, vigilancia y control

ORGANISMO DEPORTIVO-Alcance de la inspección, vigilancia y control por el Estado

La inspección, vigilancia y control, con las finalidades constitucionales expresadas, deben considerar y preservar la autonomía de las organizaciones deportivas, pero que dicha autonomía institucional no puede erigirse en obstáculo para la protección y realización de los derechos fundamentales de quienes ejercitan el deporte, sino por el contrario, en instrumento especialmente eficaz de protección y realización de aquellos, como reiteradamente ha puesto de presente esta Corporación.

ORGANISMO DEPORTIVO-Finalidades de la suspensión temporal de miembros de órganos directivos, administradores y de control

La medida de solicitar la suspensión temporal de los miembros de los órganos directivos, administradores y de control, se fundamenta en la necesidad de asegurar el correcto funcionamiento de esos órganos, dentro de una determinada organización deportiva sujeta a inspección y vigilancia y control por parte del Estado. Medida de intervención, que no solo busca el funcionamiento correcto de una determinada organización deportiva sino ante todo, garantizar a través de ella la efectividad de derechos constitucionales de las personas, que como lo ha señalado esta Corte, ostentan la calidad de derechos fundamentales. Al fin y al cabo “los organismos del sector asociado” se prevén y deben establecerse, organizarse y funcionar para asegurar el derecho de “todos” a la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

ORGANISMO DEPORTIVO-Suspensión temporal de miembros cuando medie investigación y exista pliego de cargos o vinculación formal en proceso penal

DERECHOS FUNDAMENTALES-No son absolutos/**ORGANISMO DEPORTIVO DEL SECTOR ASOCIADO**-Solicitud de suspensión temporal de miembros de órganos directivos, administradores y de control por investigación disciplinaria o penal

Los derechos fundamentales, como todo derecho constitucionalmente reconocido y garantizado, no es absoluto y que pueden ser limitados por los derechos de los demás y por el orden jurídico. En ese sentido encuentra la Corte que bien puede la ley establecer condiciones especiales para el acceso y permanencia en los cargos de dirección, administración y control de los organismos deportivos y en especial de los del deporte asociado, habida cuenta de los intereses superiores encomendados a esos organismos, que tocan con finalidades de protección y garantía de los derechos a la salud, a la educación de los niños y jóvenes practicantes y cercanos a las actividades deportivas.

ACTIVIDAD DEPORTIVA-Protección y garantías de derechos a la salud y educación

PRESUNCION DE INOCENCIA-Solicitud de suspensión temporal en el cargo por investigación disciplinaria o penal

ORGANISMO DEPORTIVO ASOCIADO-Finalidad de solicitud de suspensión temporal en el cargo por investigación disciplinaria o penal

La solicitud de suspensión en el cargo por parte de la autoridad titular de la inspección y vigilancia, no tiene carácter sancionatorio ni comporta un juicio

sobre la conducta de la persona, sino la constatación de un hecho objetivo, que puede llegar a afectar el buen funcionamiento del organismo deportivo, el cual, habida cuenta de los altos intereses sociales confiados, ha merecido la especial protección del ordenamiento jurídico. Además, la solicitud formulada por la autoridad de inspección y vigilancia, no equivale a orden o a la decisión misma de suspensión; ésta compete a los órganos de dirección del organismo directivo y se diferencia de manera nítida de la medida de suspensión que dentro de un proceso disciplinario o sancionatorio cabría aplicar, pues en este último la legitimidad de la medida se funda en la necesidad de que no se interfiera por el investigado, la investigación misma.

Referencia: expediente D- 3956

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5 del artículo 39 del 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”*.

Actor: Alejandro De Castro González

Magistrado Ponente:
Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alejandro De Castro González, demandó la inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 39 del 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”*.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial Año CXXXI No. 41.933, del 18 de julio del año 1995, y se subraya lo demandado:

“DECRETO NUMERO 1228 DE 1995
(julio 18)

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.

El Presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias, en especial las previstas en el artículo 89, numeral 2° de la Ley 181 de 1995, con la asesoría de la comisión respectiva,

DECRETA:

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

(..)

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.

(..)”

III. LA DEMANDA

El demandante formula como petición principal la consistente en que se declare exequible el numeral 5 del artículo 39 del Decreto 1228 de 1995, siempre y cuando se interprete que puede solicitarse a las autoridades competentes de los organismos deportivos de cualquier nivel la suspensión temporal de los miembros de los organismos directivos, administradores y de control, cuando medie decisión judicial o administrativa en firme, que establezca de manera definitiva la responsabilidad penal o disciplinaria, y como pretensión

subsidiaria enuncia la consistente en que se declare inexecutable el numeral 5 del artículo 39 del Decreto 1228 de 1995.

El ciudadano demandante acusa el numeral 5 del artículo 39 del Decreto 1228 de 1995, porque en su opinión vulnera las reglas superiores que protegen el derecho a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad; también, a su juicio, resulta vulnerada la disposición que garantiza el trabajo en la Constitución.

Con el fin de desarrollar los análisis pertinentes, el demandante formula el siguiente interrogante “*¿Vulnera el legislador extraordinario el derecho a la libertad de los miembros de los organismos directivos, administradores y de control de los organismos deportivos de cualquier nivel al autorizar a Coldeportes para solicitar la suspensión temporal de aquellos, cuando medie investigación disciplinaria o penal y exista pliego de cargos o vinculación formal al respectivo proceso penal?*”.

Como argumento central de su demanda señala que con la norma acusada se transgrede el principio de proporcionalidad. Al efecto, luego de mencionar algunas disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y hacer referencia a interpretaciones que de los mismos ha hecho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y algunos Tribunales Europeos, y con apoyo en citas de la jurisprudencia de esta Corte acerca del principio de razonabilidad, “*como también se denomina al de proporcionalidad*”, indica que la norma demandada persigue una finalidad que resulta *prima facie* constitucional, por cuanto con ella se propende por la aplicación del principio de moralidad dentro de la administración de los organismos deportivos, evitando que personas involucradas en procesos penales o disciplinarios, por cuya causa están cuestionados social o moralmente, participen en dichos cargos.

Así mismo señala que el medio elegido por el legislador para lograr la anterior finalidad, consistente en permitir que se le solicite a las autoridades competentes de dichos organismos la suspensión temporal de los miembros de los organismos directivos administradores y de control, cuando medie investigación disciplinaria o penal y exista pliego de cargos o vinculación formal al respectivo proceso penal, es útil para lograr el fin perseguido por cuanto con él se impide de plano que toda persona sobre la cual penda una investigación penal o disciplinaria participe en la dirección, administración o control de un organismo deportivo.

De igual manera, considera que el medio elegido por el legislador es necesario porque la única forma de evitar que una persona sobre la cual penda una investigación penal o disciplinaria participe en la dirección, administración y

control de un “*club deportivo*”, es precisamente impidiendo que ocupe el cargo respectivo.

No obstante, para el demandante, el medio elegido por el legislador no es proporcionado en sentido estricto, en cuanto sacrifica excesivamente bienes constitucionales de más jerarquía que aquél que se quiere proteger. Al respecto señala que los miembros de los organismos directivos, administradores y de control de los “*clubes deportivos*”, tienen el derecho constitucional a hacer parte de dichos cargos, si así lo desean, en ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad y del derecho al trabajo, es decir, a elegir ese oficio o actividad lícita. Estos derechos solo pueden ser limitados por los derechos de los demás y el orden jurídico (artículo 16 de la Carta).

Para el demandante, estos derechos no pueden ser limitados a partir de la simple existencia de una investigación disciplinaria o penal, o porque exista pliego de cargos o vinculación formal a un proceso penal, por cuanto es la propia Constitución la que consagra la presunción de inocencia de toda persona acusada de un delito, contravención o falta disciplinaria.

Por lo anterior, en concepto del demandante, el medio elegido sacrifica en exceso la libertad personal o libre desarrollo de la personalidad de los miembros de los organismos directivos, administradores y de control de los “*clubes deportivos*”, en cuanto basta que “*medie investigación disciplinaria o penal y exista pliego de cargos o vinculación formal al respectivo proceso penal*”, sin importar si la situación legal del afectado se encuentra debidamente definida mediante decisión judicial en firme, o su equivalente.

Para finalizar, el demandante sostiene, que no existe justificación constitucional admisible para afectar la libertad de los miembros de los organismos directivos, administradores y de control de los clubes deportivos, pues para todos los efectos, ellos se presumen inocentes hasta que no se demuestre lo contrario mediante decisión en firme proferida dentro de los respectivos procesos penales o disciplinarios que se le adelanten.

Así las cosas concluye, que el medio elegido por el legislador no es proporcionado en sentido estricto porque sacrifica en exceso otros bienes de más importancia al que se quiere proteger con la medida.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

Mediante apoderada especial, el Ministerio de Educación Nacional interviene en el proceso y solicita la declaración de exequibilidad del numeral 5 del artículo 39 del Decreto 1228 de 1995. De antemano la interviniente pone de presente que la norma demandada no trata del tema de la demanda *“tema que es regulado por el Decreto 1228 de 1995”*. En consecuencia no debió ser aceptada por la H. Corte Constitucional”.

De acuerdo con la intervención, el numeral cuestionado establece que se debe solicitar a las autoridades competentes de los organismos deportivos de cualquier nivel, la suspensión temporal cuando medie investigación disciplinaria; esta facultad está otorgada a COLDEPORTES pues no obliga a los organismos deportivos a acogerla, por el contrario, estos pueden hacer un análisis sobre la situación individual del miembro del órgano directivo investigado, con lo cual se garantiza el derecho al debido proceso.

Pone de presente la interviniente, que la suspensión temporal no constituye una sanción, pues es una medida que se contempla en las normas disciplinarias, y que es aplicada en los casos en que existan serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio, facilita la interferencia del presunto autor de la falta en el trámite normal de la investigación, o ante la posibilidad de la continuidad o reiteración de la falta.

En conclusión, la norma acusada no vulnera el derecho al trabajo, ni mucho menos el libre desarrollo de la personalidad, porque no está limitando al investigado de la actividad, sino que establece un procedimiento en materia disciplinaria o penal, con el fin de que no se vea obstaculizada la investigación adelantada en su contra.

2. Intervención del Instituto Colombiano del Deporte -Coldeportes-.

El Señor Director de COLDEPORTES se hace presente en el proceso y manifiesta que el Decreto 1229 de julio 18 de 1995, al que se refiere el demandante, por el cual se crea un cuerpo especial dentro de la Policía Nacional debidamente capacitado para organizar, realizar y apoyar actividades deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre, dirigidas a la comunidad, en coordinación con el Sistema Nacional del Deporte, consta solamente de cuatro artículos, en donde ninguno trata de medios de inspección como afirma el demandante. En consecuencia, solicita a la Corte que se nieguen todas las pretensiones del demandante.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2882 recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 15 de mayo, presentó escrito frente al proceso de la referencia y solicitó a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición acusada.

Con el fin de rendir el concepto de rigor, el Ministerio Público formula el problema jurídico que suscita el presente proceso, en los siguientes términos: *“establecer si es inconstitucional, facultar al Director del Instituto Colombiano del Deporte, COLDEPORTES y a las autoridades en las cuales se delegue la función sancionatoria, la posibilidad de solicitar a las autoridades competentes de los organismos directivos de cualquier nivel, la **suspensión temporal** de los miembros de los órganos directivos, administradores y de control, contra quienes existe pliego de cargos dentro de un proceso disciplinario o su vinculación formal en una investigación penal”*.

Con el fin de resolver el problema jurídico así planteado, el concepto fiscal se ocupa en determinar la naturaleza jurídica de la medida cautelar de suspensión temporal, tomando como referencia el proceso disciplinario *“al que aludía la Ley 200 de 1995 y la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario vigente actualmente.”*

En ese orden de ideas, para al Ministerio Público es pertinente remitirse a los antecedentes legales y jurisprudenciales de la medida de la suspensión temporal del cargo en el proceso disciplinario; así señala, que la suspensión temporal tiene la connotación de una medida cautelar de naturaleza instrumental, que tiene como función dentro del proceso disciplinario, la de asegurar que éste se pueda desarrollar normalmente y lograr su finalidad con arreglo a los principios que rigen las actuaciones de la administración pública.

Al respecto recuerda que esta Corporación ha determinado, que la suspensión provisional, *“es una medida de prudencia disciplinaria que tiende a proteger el interés general”*, por lo cual es perfectamente razonable que el legislador la establezca en procesos disciplinarios. Así mismo recuerda, que la suspensión del cargo es reglada, es decir, solo debe operar en los casos expresamente señalados por el legislador, pese a que en la procedencia de ésta el funcionario pueda actuar en forma discrecional al decir si ordena o no la medida. De otra parte, el concepto fiscal, con apoyo en la sentencia C-004 de 1996, señala que la medida de suspensión temporal de un cargo no se opone al principio constitucional de presunción de inocencia.

Respecto de la suspensión que consagra el precepto acusado, afirma que la regulación misma del mecanismo de suspensión establecido en el artículo

impugnado, no se adecua al sentido de la suspensión provisional en el cargo ya que, a su juicio, se torna en una medida absolutamente discrecional pues, i) No señala su procedencia respecto de la clase de falta, por tanto ha debido decirse que solo procede contra faltas consideradas gravísimas (Ley 200 de 1995 y 734 de 2002); ii) No regula lo inherente a la autoridad que tiene la potestad de tomarla; iii) En derecho disciplinario se prevé el reintegro del suspendido al cargo y el reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir, durante el periodo de suspensión cuando expira el término máximo de suspensión o se absuelve a investigado, o la sanción no es la separación del cargo, situación que tampoco está reglada por el precepto en tela de juicio.

Así las cosas, aunque la medida de suspensión del cargo es constitucional, por cuanto su finalidad es garantizar la buena marcha y la continuidad de la función pública, se pone de presente la falta de reglamentación de que adolece la medida consagrada en la norma demandada, que ni siquiera contempla la posibilidad de que en caso de resultar absuelto el funcionario, éste sea reintegrado al servicio y se le reconozca lo dejado de percibir durante el tiempo de duración de la medida en estudio, así como el término de duración de ésta.

Adicionalmente indica, que la suspensión provisional implica para el investigado, una situación desfavorable desde el punto de vista laboral, en cuanto se encuentra cesante en sus funciones, se halla privado temporalmente del derecho a percibir la remuneración correspondiente y no puede vincularse a otro empleo público o privado, dado que la relación laboral se encuentra suspendida pero no extinguida. Esas circunstancias, señala el concepto del señor Procurador, obligan al legislador a establecer unos términos razonables y perentorios para adelantar la investigación, transcurridos los cuales, la suspensión debe levantarse; dichos términos no pueden ser indefinidos o inciertos o manejados según el criterio discrecional de la autoridad que adelanta la investigación, pues, de lo contrario, la medida deja de ser provisoria, pierde su justificación como mecanismo para lograr la celeridad y eficacia de la instrucción y desarrollo del proceso y llega a convertirse o a confundirse con la sanción definitiva, es decir, que la medida se torna en una sanción encubierta y por ende, violatoria del artículo 29 de la Constitución, al sancionarse anticipadamente al inculpado y sin la observancia plena de las reglas del debido proceso y sin haber desvirtuado la presunción de inocencia que haga posible la imposición de la sanción.

En consecuencia, la vista fiscal solicita la inexecutable de la disposición acusada pues a su juicio *“la falta de reglamentación de la suspensión temporal prevista en él, constituye una omisión legislativa relativa, que vulnera de forma manifiesta el principio al debido proceso, consagrado en el artículo 29 suprallegal”*.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Nacional

2. La materia sujeta a examen

Conforme a los planteamientos del demandante la norma acusada resulta violatoria de la Constitución, particularmente de los derechos a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad y al trabajo en los términos en que ellos han sido establecidos en la norma superior (artículos 16, 29 y 53).

Si bien el actor reconoce que mediante la norma acusada el legislador, al prever que el Instituto Colombiano del Deporte -COLDEPORTES- puede solicitar a las autoridades competentes de los organismos deportivos la suspensión temporal de los miembros de los organismos directivos, administrativos y de control, cuando medie investigación disciplinaria o penal, y exista pliego de cargos o vinculación formal al respectivo proceso penal, busca una finalidad legítima -proteger la organización y funcionamiento de las organizaciones deportivas-, mediante medios idóneos y necesarios, considera que dichos medios son absolutamente desproporcionados. Así, afirma, que el medio utilizado -la suspensión temporal de los directivos, administradores y funcionarios de control en el ejercicio del cargo- sacrifica en exceso la libertad personal o libre desarrollo de la personalidad de los afectados, en cuanto basta que medie investigación disciplinaria o penal, sin importar si la situación de éstos se encuentra debidamente definida mediante decisión judicial en firme o su equivalente, y que desde la perspectiva de la presunción de inocencia, el hecho de que curse una investigación penal o disciplinaria no es por sí mismo demostrativo de la “*inmoralidad social*” o poca transparencia del investigado.

El Instituto Colombiano del Deporte solicita el rechazo de las peticiones contenidas en la demanda, por cuanto el Decreto que el demandante dice impugnar no contiene la disposición acusada.

El Ministerio de Educación Nacional, si bien expresa petición idéntica a la de COLDEPORTES teniendo en cuenta esa falla formal de la demanda, señala, en cuanto al fondo del asunto propuesto, que la disposición acusada no vulnera la Constitución por cuanto la solicitud de suspensión temporal que corresponde a

COLDEPORTES formular ante los organismos deportivos, no obliga a dichos organismos; éstos por el contrario, pueden hacer un análisis sobre la situación individual del miembro del órgano directivo y resolver lo pertinente, con lo cual se garantiza el derecho al debido proceso. Además, la suspensión temporal en el cargo es una medida que se contempla en las normas disciplinarias en los casos en que existan serios elementos de juicio, para que se evite que la permanencia en el cargo, función o servicio facilite la interferencia del presunto autor de la falta.

Para el Señor Procurador de la Nación la norma acusada debe ser declarada inexecutable pues aun cuando la medida de suspensión del cargo es constitucional, la falta de reglamentación en que incurre el legislador la torna en absolutamente discrecional y constituye una omisión legislativa relativa que vulnera de manera manifiesta el principio al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

Corresponde entonces a la Corte determinar, si la norma acusada es inconstitucional en cuanto faculta al director del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte -COLDEPORTES- y a las autoridades en quienes se delega la función de inspección y vigilancia, para solicitar a las autoridades de los organismos deportivos de cualquier nivel, la suspensión temporal de los miembros de los organismos directivos, administradores y de control, cuando medie investigación disciplinaria o penal y exista pliego de cargos o vinculación formal al respectivo proceso penal.

Para tal efecto, en atención a los cargos formulados en la demanda, a los escritos de intervención y al concepto emitido por el Señor Procurador General de la Nación es pertinente establecer previamente al análisis de aquellos: i) El contexto normativo dentro del cual se halla formulada la disposición acusada y el contenido de ésta y sus alcances; ii) Las relaciones Estado - Organismos Deportivos y de manera específica las características, proyección y alcances del control, inspección y vigilancia constitucionalmente establecidos sobre las organizaciones deportivas.

3. Cuestiones Preliminares

3.1. La identificación de la disposición acusada.

Los intervinientes dentro del proceso solicitan que se nieguen las peticiones del demandante, por cuanto la norma acusada, tal como se identifica en la demanda, no corresponde al Decreto 1229 de 1995, pues este solo consta de cuatro artículos, ninguno de los cuales corresponde al texto transcrito en la demanda.

Si bien es cierto que el aserto de los intervinientes corresponde a la realidad, no es menos cierto, que ese aspecto ya fue dilucidado dentro del proceso. En efecto en el punto 3 de la parte considerativa del auto admisorio de la demanda proferido por el Magistrado sustanciador el 21 de marzo del presente año se expresó:

“Que al analizar la demanda presentada por el Señor Alejandro De Castro González se observa que el texto transcrito por el actor – en el acápite de la demanda- no corresponde a lo establecido en el decreto 1229 de 1995 sino a lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 39 del decreto 1228 de 1995 y en ese sentido debe entenderse su admisión”.

3.2. La formulación de pretensiones principal y subsidiaria.

Otro aspecto sobre el cual es pertinente que la Corte se ocupe previamente, es el relativo a la formulación de las pretensiones por parte del demandante. En efecto, como ya se puso de presente, el demandante formula como pretensión principal que la Corte declare la exequibilidad de la disposición acusada con un condicionamiento y pretensión subsidiaria, la que se hace consistir en la declaración de inexecutable de la disposición acusada.

Sobre el particular, la Corte, teniendo en cuenta que la propia Constitución alude a la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan acciones por inconstitucionalidad de las leyes y otros actos del Estado y que el Decreto 2067 de 1991, al regular la acción pública de inconstitucionalidad, prevé que la correspondiente demanda debe determinar la norma cuya inconstitucionalidad se solicita, las disposiciones superiores que se estiman violadas y las razones de la violación, ha considerado que la pretensión esencial que corresponde plantear al demandante, es precisamente la de declaración de inconstitucionalidad de la norma acusada y por ende la inexecutable de la misma. Así las cosas, la Corte en el presente caso, tendrá como pretensión válidamente formulada, aquella conforme a la cual el demandante solicita que esta Corporación declare la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

Lo anterior, porque como también lo ha dicho la Corte de manera reiterada, no corresponde a los demandantes la pretensión de interpretación conforme a la Constitución, sino que la propia Corte, en ejercicio de sus potestades al estudiar una demanda de inconstitucionalidad, podrá, en observancia del principio de la conservación del derecho, determinar que en lugar de la declaratoria de inconstitucionalidad, lo procedente sea la declaración de exequibilidad pero condicionada a un entendimiento conforme a la Constitución.

4. El contexto normativo legal de la disposición acusada, su contenido y sus alcances.

4.1 El numeral 5° del artículo 39 del 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*”, disposición acusada dentro del presente proceso, forma parte del título IV del Decreto que se refiere de manera precisa a “*inspección y vigilancia y control*” sobre los organismos deportivos.

La Ley 181 de 1995 “*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*”, regula, como su título insinúa, lo relativo a la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación extraescolar, los principios fundamentales a los que debe sujetarse la actividad deportiva y la organización de la misma en los diferentes niveles.

En ese orden de ideas, la ley establece el Sistema Nacional del Deporte como “*conjunto de organismos articulados entre sí, para permitir el acceso de la comunidad al deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física*”, (Art. 46). Así mismo señala los objetivos de dicho Sistema Nacional del Deporte, entre ellos el de “*organizar y establecer las modalidades y formas de participación comunitaria en el fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre que aseguren la vigencia de los principios de participación ciudadana*” (Art. 48 numeral 2).

Como organismos que hacen parte del Sistema Nacional del Deporte, señala la ley al Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano del Deporte -Coldeportes-, las entidades 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 (art. 50).

La ley también determina los niveles jerárquicos de los organismos del Sistema Nacional del Deporte, distinguiendo nivel nacional, nivel departamental, nivel municipal, en torno de los cuales se agrupan tanto organismos públicos como privados que tienen que ver con las actividades a que se refiere la ley.

4.2. En el título VII “*Organismos del Sistema Nacional del Deporte*”, la Ley 181 de 1995 prevé las funciones que corresponden a los diferentes organismos y entidades integrados en el Sistema Nacional del Deporte.

Allí se define que el fomento, la planificación, la organización, la coordinación, la ejecución, la implantación, la vigilancia y el control de la actividad del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física constituyen una función del Estado que ejercerá el Ministerio de Educación Nacional por conducto del Instituto Colombiano del Deporte -Coldeportes-. (Art. 58).

En desarrollo de ese enunciado normativo, la ley señala que 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. Entre las funciones que corresponden a esta entidad, de conformidad con el artículo 63 de la ley, cabe destacar para efectos de los análisis que posteriormente adelantará la Corte los siguientes: Coordinar el Sistema Nacional del Deporte para el cumplimiento de los objetivos (numeral 3); promover y regular la participación del sector privado asociado o no en las diferentes disciplinas deportivas, recreativas, de aprovechamiento del tiempo libre y de educación física (numeral 4); elaborar de conformidad con la ley orgánica respectiva y con base en los planes municipales y departamentales el plan sectorial para ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo que garantice el fomento y la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en concordancia con el Plan Nacional de Educación regulado por la Ley 115 de 1994 (numeral 6); 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 de conformidad con el artículo 56 de la Ley 49 de 1993 “*y de la presente ley sin perjuicio de lo que sobre el tema compete a otras entidades*” (numeral 8); celebrar convenios o contratos con las diferentes entidades de los sectores públicos o privados, nacionales o extranjeros, para el desarrollo de su objeto bien sea del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física de acuerdo con las normas legales vigentes (numeral 10).

4.3. La Ley 181 de 1995 revistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República, para, entre otros temas, revisar la legislación deportiva vigente y la estructura de los organismos del sector asociado, con el objeto de adecuarlos al contenido de dicha ley, así como para expedir un Estatuto Deportivo de numeración continua, de tal forma que se armonicen en un solo cuerpo jurídico las diferentes normas legales que regulan el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación física y la educación preescolar. Con ese fin, se podrá ordenar la numeración de las diferentes disposiciones legales, adecuar su texto y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas, sin que se altere su contenido. Para tal efecto se solicitará la asesoría de dos magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. (artículo 89, numerales 2 y 6).

4.4. El Decreto 1228 de 1995, como ya se enunció, regula los organismos deportivos del sector asociado. Al respecto en su artículo 1° dispone que los Clubes Deportivos, los Clubes Promotores, los Clubes con deportistas profesionales, las Asociaciones Deportivas Departamentales o del Distrito Capital y las Ligas y Federaciones Deportivas a que se refiere este decreto son organismos deportivos sujetos a la inspección, vigilancia y control del Estado, e integrantes del Sistema Nacional del Deporte. Sus planes y programas hacen parte del Plan Nacional del Deporte, la recreación y la educación física en los términos de la Ley 181 de 1995.

El Parágrafo del artículo en cita establece los niveles jerárquicos de los organismos deportivos del sector asociado. Así señala que forman parte del nivel municipal los Clubes Deportivos, Clubes Promotores y Clubes Profesionales; del nivel departamental, las Ligas Deportivas Departamentales, Asociaciones Deportivas Departamentales, Ligas y Asociaciones del Distrito Capital; y del nivel nacional el Comité Olímpico Colombiano y las Federaciones Deportivas Nacionales.

4.5. En el Capítulo V del título I del Decreto, como normas comunes a los organismos deportivos se prevé el reconocimiento deportivo, *“que será otorgado, revocado, suspendido o renovado, según el caso por Coldeportes y los alcaldes a través de los entes deportivos municipales del Sistema Nacional del Deporte”* (art. 18).

Este reconocimiento deportivo se concederá por el término de dos (2) años y para su otorgamiento se requiere *“acreditar entre otros requisitos, el cumplimiento de las disposiciones pertinentes de la Ley 181 de 1995 y del presente Decreto”*. También se prevé lo relativo a la cancelación del reconocimiento deportivo y al efecto se dispone que Coldeportes y los entes deportivos, suspenderán o revocarán el reconocimiento deportivo de los organismos deportivos cuando estos incumplan las normas legales o estatutarias que los regulan y según la gravedad de la infracción (art. 19).

También se dispone que de acuerdo con las políticas que fije Coldeportes, en desarrollo de los principios generales y los objetivos rectores de la Ley 181 de 1995, los organismos deportivos deberán concurrir de manera armónica y coordinada entre los distintos niveles jerárquicos del Sistema Nacional del Deporte para el ejercicio de sus funciones.

4.6. La ley determina la estructura de los organismos deportivos del sector asociado y dentro de ella prevé que como mínimo, debe existir en cada caso, un órgano de dirección a través de una Asamblea, un órgano de administración

colegiado, un órgano de control mediante Revisoría Fiscal, un órgano de disciplina mediante un Tribunal Deportivo, Comisión Técnica y Comisión de Juzgamiento.

Cabe mencionar que la ley dispone un contenido mínimo para los estatutos de los organismos deportivos en el cual debe precisarse: 1) compromiso expreso de participación deportiva en los programas y actividades del deporte organizado y del Plan Nacional del Deporte, la recreación y educación física; 2) asegurar la participación democrática, de manera que se permita la afiliación a quienes acrediten el cumplimiento de los requisitos de ley y 3) garantizar el principio de mayorías para la adopción de las decisiones, sin perjuicio de lo que allí mismo se dispone sobre el voto ponderado.

Finalmente la ley en este capítulo dispone sobre las competencias para el otorgamiento de la personería jurídica de los organismos deportivos y prevé que *“los clubes deportivos y promotores del nivel municipal solo están obligados a obtener personerías jurídicas y organizarse como corporaciones deportivas, para acceder a recursos públicos y en los demás eventos que expresamente la ley determine. Coldeportes otorgará la personería jurídica de los clubes con deportistas profesionales organizados como corporaciones o asociaciones”* (art. 24).

4.7. El título IV del Decreto 1228 de 1995 como ya se expresó, versa sobre la inspección, vigilancia y control.

Al respecto, se señala que por delegación del Presidente de la República el Instituto Colombiano del Deporte -Coldeportes-, debe ser llamado a ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos y demás entidades del Sistema Nacional del Deporte, *“de acuerdo con las competencias que le otorga el presente Decreto, y con sujeción a lo dispuesto sobre el particular en la Ley 181 de 1995 y demás disposiciones legales”*.

En este capítulo el Decreto precisa quiénes son sujetos de las funciones de inspección, vigilancia y control y el ámbito de dicha actividad. Así mismo señala que la inspección, vigilancia y control se ejercerá *“Sobre los organismos deportivos, clubes deportivos profesionales que conforman el Sistema Nacional del Deporte en el nivel nacional y departamental, así como los entes deportivos departamentales, del Distrito Capital, distritales y municipales, para verificar que se ajusten en su formación y funcionamiento y en el cumplimiento de su objeto a las previsiones legales y estatutarias y en especial a las disposiciones que reglamentan el desarrollo del Sistema Nacional del Deporte y el Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física”* (art. 36 numeral 1°). *Sobre las instituciones de educación públicas y privadas,*

pero solo en relación con el cumplimiento de las obligaciones de la Ley 181 de 1995, les impone (numeral 2). Sobre las Cajas de Compensación Familiar y demás organismos integrantes del Sistema Nacional del Deporte, pertenecientes a otros sectores económicos y sociales y solo en los aspectos que se relacionen directamente con el desarrollo de las actividades a su cargo relativas al fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el tiempo libre, respetando sus objetivos, régimen legal sistema financiero y autonomía administrativa. (numeral 3).

En el marco de las funciones de inspección y vigilancia se prevé que el director de Coldeportes “*tendrá las siguientes atribuciones sobre los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte*”. Entre esas funciones cabe destacar las siguientes: Otorgar, suspender y revocar la personería jurídica; otorgar, suspender, revocar y renovar el reconocimiento deportivo; aprobar sus estatutos, reformas y reglamentos; verificar que cumplan las disposiciones legales y estatutarias y que sus actividades estén dentro de su objeto social; resolver las impugnaciones de los actos y decisiones de los órganos de dirección y administración en los términos del Código Contencioso Administrativo; verificar que los entes deportivos departamentales, distritales y municipales den cumplimiento a los compromisos a su cargo, en relación con la participación en el diseño ejecución y cumplimiento del Plan Nacional del Deporte, la recreación y la educación física; y velar por la adecuada aplicación de los recursos que del presupuesto del Sistema Nacional del Deporte y demás rentas nacionales, se destinen a los organismos deportivos y a los entes deportivos departamentales, municipales y distritales (art. 6).

Se establece igualmente que en ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control el Director del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, y las autoridades en las cuales se delegue esta función, previo el correspondiente proceso, podrán imponer a los organismos deportivos y a los miembros de sus órganos de administración y control, las sanciones de amonestación pública, multa hasta por cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, suspensión o cancelación de la personería jurídica, suspensión o revocatoria del reconocimiento deportivo. Todo lo anterior, señala el artículo 38, “*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*”.

4.8. El artículo 39 del Decreto, del que forma parte la disposición acusada, señala los medios conforme a los cuales se ejercerá la inspección vigilancia y control sobre los organismos deportivos.

Así se prevé que esta actividad se cumple mediante i) el requerimiento de informes cuando de oficio o por medio de denuncias se evidencien irregularidades en el desarrollo de sus actividades; ii) solicitud de información

jurídica, financiera, administrativa y contable, relacionada con el objeto social y su desarrollo, y demás documentos que se requieran para el correcto ejercicio de las funciones de inspección; iii) realización de visitas de inspección, con el fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias, cuyo control le compete y ordenar que se tomen las medidas a que haya lugar, para subsanar las irregularidades que se hayan observado durante su práctica, e imponer las medidas correspondientes de acuerdo a lo dispuesto en el presente Decreto y demás disposiciones legales; iv) solicitud a la Federación Deportiva correspondiente, o al Comité Olímpico Colombiano, según el caso, de la suspensión de eventos deportivos, con participación de selecciones nacionales, u otro tipo de certámenes de la misma naturaleza, cuando a juicio del director de Coldeportes, no se den las condiciones mínimas para garantizar la seguridad de los participantes o espectadores y no permitan garantizar que los resultados de las competencias no se afectarán en forma extradeportiva; v) solicitud a las autoridades competentes de los organismos deportivos de cualquier nivel, de la suspensión temporal de los miembros de los órganos deportivos, administradores y de control, cuando medie investigación disciplinaria o penal y exista pliego de cargos o vinculación formal al respectivo proceso penal; vi) solicitud a los tribunales competentes deportivos, sobre la suspensión o el retiro del cargo, de los miembros de los organismos deportivos, cuando se establezca la violación grave de las normas legales, reglamentarias y estatutarias que lo rigen; vii) administración de los recursos nacionales con destino a los entes deportivos departamentales, del Distrito Capital, municipales y distritales, si las entidades territoriales no conforman en los plazos previstos en la Ley 181 de 1995 los entes en mención; viii) establecimiento de distintos mecanismos de coadministración en la gestión de los recursos nacionales, que de conformidad con la Ley 181 de 1995 se deban transferir a los entes deportivos, departamentales del Distrito Capital, municipales y distritales, cuando estos den a los recursos una destinación diferente a la prevista en el Plan Nacional del Deporte, la recreación, la educación física y promover las investigaciones ante las autoridades correspondientes.

Finalmente, el artículo 40 del título en estudio dispone que las decisiones del Director General del Instituto Colombiano del Deporte -Coldeportes- y de las demás autoridades delegadas, para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, se adoptarán mediante resolución motivada que se notificará personalmente y contra ellas proceden los recursos previstos en el Código Contencioso Administrativo.

5. Las relaciones Estado - Organismos Deportivos, y de manera específica, las características, proyección y alcances del control, inspección y vigilancia constitucionalmente establecidos sobre las organizaciones deportivas.

5.1. La Constitución Política formula de manera explícita, una concepción sobre las actividades deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre, en armonía con la concepción del Estado Social de Derecho que allí mismo se postula.

En efecto, en el texto del artículo 52, tal como fue aprobado por la Asamblea Constitucional se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre y el deber del Estado de fomentar estas actividades y de inspeccionar las organizaciones *deportivas* “*cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas*”.

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo número 02 de 2000 se complementó y aclaró la disposición inicial y se resaltó la función que dentro de la sociedad está llamado a cumplir el ejercicio del deporte en cualquiera de sus manifestaciones -recreativas, competitivas y autóctonas-: La formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. Así mismo la función de inspección sobre las organizaciones deportivas se reforzó con la atribución de las de vigilancia y control por parte del Estado y se proyectaron las mismas a las organizaciones recreativas.

Entonces, la disposición constitucional en la actualidad, significa:

Que todas las personas tienen derecho al ejercicio del deporte, a la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre;

Que estas actividades, en cuanto tienen como finalidad la formación integral de las personas y preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano, se integran en los derechos a la educación y a la salud y entonces comparten la garantía y protección que a éstos son constitucionalmente debidos, entre ellos el de formar parte del gasto social.

Así las cosas, el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre constituyen derechos para que el individuo desarrolle su vida dignamente de acuerdo con sus expectativas y decisiones y le abren espacios vitales al ser humano frente al Estado y a los particulares¹.

Así mismo, en la medida en que las actividades deportivas y recreativas comportan usualmente derechos y deberes comunitarios que implica la observancia de normas mínimas de conducta deben ser objeto de intervención del Estado por cuanto el Estado no solo debe fomentar su ejercicio, sino porque la sociedad tiene un legítimo interés en que tal práctica se lleve a cabo de

¹ Como se enfatiza en la ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 158 de 1999 Cámara 16 de 1999, Senado “*Por el cual se modifica el artículo 52 de la Constitución Política*”, presentada por el Senador Luis Alfonso Gómez Gallo- Gaceta del Congreso miércoles 7 de junio de 2000, página 5.

conformidad con los principios legales, de manera que con ella se alcancen objetivos educadores y socializadores ².

Entonces, la relación Estado – Persona, en el ámbito de las actividades deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre, tiene como eje central la consideración de ser su ejercicio “*un derecho de todas las personas*”, que al propio tiempo ostenta la función de formarlas integralmente y preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano³. Y la relación Estado - Organizaciones Deportivas y Recreativas, se desenvuelve en torno de, por una parte, las acciones de fomento y, por otra, de la inspección vigilancia y control, habida cuenta del papel que estas organizaciones están llamadas a cumplir en la sociedad como medios eficaces para la realización de los fines sociales y de los derechos constitucionales de las personas.

5.2. Como se explicó atrás -al exponer el panorama normativo sobre la acción de la sociedad y del Estado en el ámbito del deporte y los medios institucionales a través de los cuales ella se encauza dentro del marco constitucional-, los desarrollos legales correspondientes se plasman actualmente en la Ley 181 de 1995 y en el Decreto 1228 del mismo año. En estos ordenamientos se señalan precisamente, de una parte, el cauce de las actividades de fomento, y los recursos económicos destinados al efecto, comprendidos, a partir del Acto Legislativo 02 de 2000, en el concepto de gasto social del estado⁴ y, de otra, el régimen de la inspección, vigilancia y control, sobre las organizaciones privadas que gestionan el deporte asociado; este régimen definido en la Ley 181 y en el Decreto 1228 desde 1995, en los términos atrás analizados, adquirió un más fuerte sustento con la expedición del Acto Legislativo mencionado, que según se expresó, complementó la inspección inicialmente mencionada en la norma constitucional, con la vigilancia y el control.

La inspección, vigilancia y control que en ocasiones se asigna al Estado, configuran atribuciones de tipo administrativo, cuya regulación general

² Ibidem página 5. No solo en esta ponencia, sino en las ponencias elaboradas en la Cámara de Representantes, tanto en primera como en segunda vuelta, se hace énfasis en la necesidad de que en relación con las organizaciones deportivas y recreacionales, el Estado ostente no solo potestades de inspección sino también de vigilancia y control “*en procura de desarrollar los postulados de interés común y las responsabilidades públicas llamadas a intervenir dentro de los parámetros constitucionales garantizando normas mínimas de convivencia*” (gaceta del Congreso No. 148 jueves 18 de mayo de 2000 ponencia de los representantes Joaquín Vives Pérez, William Vélez Mesa, Gustavo Ramos Arjona y Rafael Flechas Díaz).

³ Esta Corporación aún antes de la expedición del Acto legislativo 02 de 2000 ya había señalado en torno del derecho al deporte y a la recreación que “*no obstante estar ubicado en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales adquiere el carácter de fundamental por su estrecha conexidad con otros derechos que ostentan ese rango*”. Sentencia T- 410 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴ Al respecto, cabe señalar en este punto que una de las motivaciones que se expresan en las ponencias sustentatorias de la modificación constitucional contenida en el acto legislativo es la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 75 de la Ley 181 de 1995 que establecía destinación específica del producto del IVA para ciertas actividades de apoyo al deporte. En efecto la Corte, en su sentencia C- 317 de 1998 encontró que esa destinación no podía ordenarse por ley ordinaria. El Congreso al estudiar el proyecto de acto legislativo optó por definir el punto mediante el acto legislativo y no dejarlo a la ley orgánica, con el fin de poner esa destinación al resguardo directo de un texto superior.

corresponde al legislador (artículo 150, 8). En ocasiones el constituyente ha asignado dicha función de manera explícita al Presidente de la República como sucede en los casos previstos en los numerales 21 (inspección y vigilancia de la enseñanza); 24 (inspección, vigilancia y control sobre personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora o cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público y sobre entidades cooperativas y sociedades mercantiles); 26 (inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común).

Hay un caso en el que la Constitución indica que dichas actividades de control, inspección y vigilancia, aunque correspondan al Presidente de la República, se han de ejercer a través de una determinada dependencia estatal; así, el artículo 370 de la Constitución, señala que corresponde al Presidente ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, las funciones enunciadas.

También en ocasiones, la Constitución ha previsto la función, ya sea de inspección, vigilancia o control, y dispone que ella corresponde al Estado sin señalar autoridad determinada; en esas circunstancias el legislador habrá de determinar la autoridad competente al efecto. (artículo 150 numeral 8).

En este punto es pertinente señalar, que si bien tanto en la Constitución como en la ley, se hace mención a la inspección, la vigilancia y el control, sin especificar sus particulares proyecciones y alcances, esas nociones no son siempre coincidentes, pues puede afirmarse, corresponden a grados diferentes de intervención del Estado en relación con las personas que desarrollan las actividades que se someten a dicha acción del Estado. Mientras que en algunos casos dichas acciones recaen, primordialmente, sobre documentos, papeles de la entidad, con el fin de establecer una legalidad formal, es decir, que dichos documentos y papeles reflejan actos que se han cumplido de conformidad con lo descrito en la ley, en otros, se encuentran primordialmente dirigidas a constatar el cumplimiento de las finalidades de la entidad; en fin, en ocasiones abarcan también la posibilidad de que se den directrices a la entidad sujeta a la intervención estatal.

En ese orden de ideas, la ley al regular ya sea la inspección o la vigilancia, o el control o todas estas modalidades de intervención, en cada caso, deberá determinar sus objetivos los cuales se habrán de encaminar a resguardar el cumplimiento de las actividades a cargo de una determinada entidad, de acuerdo con los fines propios de ésta, por cuanto el cumplimiento de los mismos interesa a la sociedad en su conjunto⁵. Igualmente deberá el legislador precisar los medios a través de los cuales ha de realizarse la intervención, esto es, las atribuciones de vigilancia, inspección y control.

⁵ Sentencias C- 1190 de 2000 y C-008 de 2001.

Por lo demás, en el análisis de la intervención del Estado mediante la inspección, la vigilancia y el control, habrá de considerarse que estos mecanismos hallan sus límites en la necesidad de asegurar el cumplimiento de los fines de la entidad (principio de especialidad) y en la autonomía que le sea propia, conforme a sus características institucionales y régimen aplicable⁶.

En armonía con lo anteriormente expuesto, para el caso sometido a la decisión de la Corte, cabe puntualizar que la inspección, vigilancia y control, con las finalidades constitucionales expresadas, deben considerar y preservar la autonomía de las organizaciones deportivas, pero que dicha autonomía institucional no puede erigirse en obstáculo para la protección y realización de los derechos fundamentales de quienes ejercitan el deporte, sino por el contrario, en instrumento especialmente eficaz de protección y realización de aquellos, como reiteradamente ha puesto de presente esta Corporación⁷.

6. El análisis de los cargos.

Ya se ha señalado que el cargo central de la demanda gira en torno del carácter desproporcionado de la medida prevista en la norma acusada, lo que a juicio del demandante, genera agravio a los principios constitucionales que tutelan el derecho a la libertad personal (debido proceso), al libre desarrollo de la personalidad y al trabajo, pues priva al miembro de los organismos deportivos del ejercicio de una actividad lícita, de la cual bien puede derivar salario para su sustento y el de los suyos sin que medie decisión definitiva, ya sea dentro del proceso penal o en el proceso disciplinario.

6.1. No obstante, de manera previa, debe la Corte ocuparse de analizar el planteamiento formulado por el Señor Procurador en su concepto, cuando señala que si bien es cierto, que la medida de suspensión del cargo prevista en la norma acusada es constitucional, en cuanto a su finalidad (garantizar la buena marcha y la continuidad de la función pública sin que con ello se afecte

⁶ Ver entre otras sentencia C-008 de 2001.

⁷ Sentencia T- 302 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En la Sentencia C-226 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, a propósito del ámbito de la autonomía de los organismos deportivos se puntualizó: *“El reconocimiento de derechos fundamentales a las personas, introduce límites a la expansión del poder público. Algunos derechos fundamentales se realizan merced al concurso de organizaciones colectivas -como es el caso de las "organizaciones deportivas"-, de suerte que se torna indispensable reconocer un reducto mínimo de autonomía a éstas, si no se quiere coartar el despliegue de las propias autonomías individuales constitucionalmente reconocidas. Por esta razón, la exigencia de un margen mínimo de autonomía, también debe reivindicarse en favor de ciertos colectivos cuyo funcionamiento independiente tiene relevancia directa para el ejercicio de los derechos fundamentales de sus miembros. Lo que la Corte sí enfatiza, a propósito de agrupaciones del tipo examinado, es que la ley no debe desvirtuar, hasta anular, su potencial de autonomía social o comunitaria, la cual de reducirse más allá de una cierta medida, podría restarles toda eficacia, utilidad y fisonomía propia.”*

el empleo ni se atente contra la honra ni el derecho a la libertad ni el debido proceso del investigado), es también cierto, a su juicio, que la medida establecida por la norma demandada adolece de falta de reglamentación pues no “*contempla la posibilidad de que en caso de resultar absuelto el funcionario, este sea reintegrado al servicio y se le reconozca lo dejado de percibir durante el tiempo de duración de la medida en estudio así como el término de ésta*”.

Para el Señor Procurador General, la regulación misma del mecanismo de suspensión establecido por el artículo impugnado no se adecúa al sentido de la figura de suspensión provisional en un cargo, pues se torna en una medida absolutamente discrecional, toda vez que: i) no señala su procedencia respecto de la clase de falta pues ha debido decirse que solo proceden contra faltas consideradas gravísimas, ii) no regula lo inherente a la autoridad que tiene la potestad de tomarla, iii) en derecho disciplinario se prevé el reintegro del suspendido al cargo y el reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir durante el periodo de suspensión, cuando expira el término máximo de suspensión, o se absuelva al investigado, o la sanción no es la separación del cargo, situación que tampoco está reglada en el precepto en tela de juicio.

Sobre el particular la Corte, ha de destacar que en el presente supuesto no se está propiamente en el ámbito del proceso disciplinario; por ello, el análisis de la medida prevista en la disposición acusada debe enmarcarse en el contexto de la inspección, vigilancia y control regulados tanto por la Ley 181 de 1995 como por el Decreto 1228 del mismo año, en armonía con las previsiones constitucionales ya estudiadas, del artículo 52 de la Carta y en ese orden de ideas, si bien el proceso disciplinario puede ser un referente de análisis, es lo cierto, que hay aspectos específicos que deben resolverse en el ámbito propio de la regulación de la medida demandada.

Ahora bien, en ese orden de ideas es lo cierto, que a juicio de la Corte, sí se cumplen los requisitos de precisión que echa de menos el Señor Procurador. En efecto, el decreto 1228 de 1995 (título V conforme se analizó) en consonancia con las disposiciones constitucionales (Artículo 52) prevé que: i) los titulares de tales instrumentos de intervención son el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes y las otras entidades en las cuales se delegue la función; ii) que la solicitud debe hacerse ante “*las autoridades competentes de los organismos deportivos de cualquier nivel*”; iii) la suspensión es temporal, lo que debe entenderse referido al tiempo en que dure la investigación disciplinaria o penal correspondiente. En fin puede agregarse que la mencionada suspensión en el contexto normativo donde está llamada a operar, habida cuenta de las características y efectos ya analizados, no configura una sanción ni una medida cautelar.

6.2. En cuanto al cargo central propuesto por el demandante, es necesario determinar, si, como él mismo lo plantea, respecto de la medida prevista en la norma demandada existen o no las debidas razonabilidad y proporcionalidad.

6.2.1. Debe considerar la Corte que la medida de solicitar la suspensión temporal de los miembros de los órganos directivos, administradores y de control, se fundamenta en la necesidad de asegurar el correcto funcionamiento de esos órganos, dentro de una determinada organización deportiva sujeta a inspección y vigilancia y control por parte del Estado. Medida de intervención, que como ya se expresó atrás, no solo busca el funcionamiento correcto de una determinada organización deportiva sino ante todo, garantizar a través de ella la efectividad de derechos constitucionales de las personas, que como lo ha señalado esta Corte, ostentan la calidad de derechos fundamentales. Al fin y al cabo "*los organismos del sector asociado*" se prevén y deben establecerse, organizarse y funcionar para asegurar el derecho de "*todos*" a la practica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

6.2.2. Entonces, el juicio correspondiente deberá tener en cuenta las finalidades que se buscan proteger con la inspección vigilancia y control y el balance (equilibrio), con los derechos de la persona que es objeto de investigación disciplinaria o penal, cuando exista pliego de cargos o vinculación formal al respectivo proceso penal.

Así las cosas, es pertinente preguntarse si resulta desproporcionado en el grado calificado por el demandante, que la disposición acusada prevea que las autoridades titulares de la inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos, soliciten la suspensión transitoria del miembro de organismo de dirección, administración y control de aquellos, cuando medie investigación disciplinaria o penal y exista pliego de cargos o vinculación formal al respectivo proceso.

Es cierto, como lo afirma el demandante, que en tales casos no ha mediado una decisión sobre responsabilidad disciplinaria o penal. Pero teniendo en cuenta las finalidades de protección y garantía de los derechos a la salud, a la educación de los niños y jóvenes practicantes y cercanos a las actividades deportivas, a juicio de la Corte, la medida prevista en la norma acusada no resulta manifiestamente desproporcionada, bien entendido es que la autoridad de inspección, vigilancia y control no está llamada a adoptarla directamente -supuesto que desconocería la condición jurídica del organismo deportivo-, sino tan solo la "*solicita*," cuando se dan las circunstancias objetivas que menciona la norma, quedando al organismo deportivo competente el estudio y decisión sobre ella. Y naturalmente que en el procedimiento correspondiente deben observarse todos los principios y reglas constitucionales pertinentes; al efecto, el artículo 20 del Decreto 1228 de 1995 dispone que los actos que se expidan en

ejercicio de las atribuciones de inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos deben ser motivados y están sujetos al procedimiento y recursos previstos en el Código Contencioso Administrativo.

6.2.3. El demandante afirma que la disposición acusada, al prever que basta la existencia de investigación disciplinaria o penal para que se solicite la suspensión temporal, afecta en forma desproporcionada los derechos de las personas al desarrollo libre de la personalidad y al trabajo, pues impide que la persona continúe desempeñando una actividad, que en ejercicio de su autonomía de voluntad escogió y de la cual normalmente deriva el sustento personal y de su familia.

Establecido que la finalidad perseguida con la medida prevista es constitucionalmente loable (útil y necesaria, según reconoce el demandante) y que con ella no se afecta la autonomía constitucionalmente protegida de los organismos deportivos del sector asociado (pues la decisión de suspensión corresponde a ellos y no les es impuesta por el titular de las funciones de inspección, vigilancia y control), es necesario determinar si la circunstancia de que la ley autorice la formulación de la suspensión, cuando medie la existencia de la investigación disciplinaria o penal, siempre y cuando exista pliego de cargos en el proceso disciplinario, o vinculación formal en el proceso penal, resulta violatoria de los derechos invocados por el demandante, estos son el derecho a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad y el derecho al trabajo, vale decir a elegir precisamente oficio o actividad lícita como resulta ser la de actuar como *“miembro de los órganos directivos, administradores y de control”* de los organismos deportivos de cualquier nivel.

Al respecto, baste recordar que tales derechos fundamentales, como todo derecho constitucionalmente reconocido y garantizado, no es absoluto y que pueden ser limitados por los derechos de los demás y por el orden jurídico. En ese sentido encuentra la Corte que bien puede la ley establecer condiciones especiales para el acceso y permanencia en los cargos de dirección, administración y control de los organismos deportivos y en especial de los del deporte asociado, habida cuenta de los intereses superiores encomendados a esos organismos, que como ya se expresó, tocan con finalidades de protección y garantía de los derechos a la salud, a la educación de los niños y jóvenes practicantes y cercanos a las actividades deportivas.

En ese orden de ideas cabría preguntar, en sentido contrario al planteamiento formulado por el demandante, si lo constitucionalmente proporcionado sería que las autoridades de inspección, vigilancia y control tuvieran que aguardar hasta el pronunciamiento definitivo por parte de las autoridades disciplinarias o penales, para tomar la medida prevista en la disposición acusada y solicitar a las autoridades deportivas competentes la suspensión correspondiente en los términos ya expresados. Habría que responder que en tal evento la medida

protectora de los intereses superiores del deporte y de sus practicantes resultaría totalmente inocua, pues no permitiría la preservación de aquellos en aras de proteger preponderantemente derechos que -como los invocados por el demandante-, sus titulares pueden preservar y hacer efectivos dentro del correspondiente proceso, disciplinario o penal, el que de concluir mediante decisiones exonerativas, hará viable el restablecimiento de los derechos conculcados o el equivalente resarcimiento.

En cuanto a la afectación de la regla conforme a la cual *“toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”*, es claro que la medida prevista en la disposición acusada no tiene la incidencia que pretende proyectar el actor, por cuanto la solicitud de suspensión en el cargo por parte de la autoridad titular de la inspección y vigilancia, no tiene carácter sancionatorio ni comporta un juicio sobre la conducta de la persona, sino la constatación de un hecho objetivo, que puede llegar a afectar el buen funcionamiento del organismo deportivo, el cual, habida cuenta de los altos interés sociales confiados, según se expresó, ha merecido la especial protección del ordenamiento jurídico.

Además se reitera, la solicitud formulada por la autoridad de inspección y vigilancia, no equivale a orden o a la decisión misma de suspensión; ésta compete a los órganos de dirección del organismo directivo y se diferencia de manera nítida de la medida de suspensión que dentro de un proceso disciplinario o sancionatorio cabría aplicar, pues en este último la legitimidad de la medida se funda en la necesidad de que no se interfiera por el investigado, la investigación misma.

En consecuencia, la Corte considera que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar y así lo declarará en la parte resolutive de esta providencia reconociendo la constitucionalidad del artículo 39, numeral 5, del Decreto 1228 de 1995 frente a los cargos estudiados.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 5 del artículo 39 del Decreto 1228 de 1995 por los cargos analizados en la presente providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General