

Naturaleza jurídica de la facultad sancionadora de las federaciones deportivas en Colombia: entre la autonomía privada y la función administrativa

¹ Juan Sebastian Barrera Ramirez

Resumen

El trabajo aborda la naturaleza jurídica de la potestad sancionadora de las federaciones deportivas en Colombia, tomando como punto de partida el reconocimiento constitucional del deporte como un derecho fundamental y una actividad de interés público. A partir de esta base, se examina cómo las federaciones, aunque tienen naturaleza privada, actúan dentro de un sistema que las vincula con el cumplimiento de fines colectivos y las somete a la supervisión estatal. El análisis permite evidenciar que la regulación del deporte ha configurado un escenario en el que lo público y lo privado se entrelazan, generando tensiones entre la autonomía institucional de las organizaciones deportivas y las facultades de inspección, vigilancia y control del Estado.

La investigación reconstruye el desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinal que ha dado forma a este régimen, y plantea el debate sobre si las sanciones impuestas por las federaciones deben entenderse como simples manifestaciones de su autonomía o si, en determinadas circunstancias, pueden adquirir rasgos propios del ejercicio de autoridad frente a los sujetos afiliados. A través del contraste con experiencias comparadas, especialmente en España y Brasil, se reflexiona sobre la necesidad de delimitar con mayor claridad el alcance de estas potestades, de manera que se preserve la libertad organizativa del sistema deportivo sin desatender el interés general, la transparencia y la protección de los derechos que orientan su función social.

Palabras clave

¹ Abogado, Universidad Santo Tomás - Seccional Tunja, Especialización en Derecho Administrativo

Derecho Administrativo, Deporte, Federaciones Deportivas, servicio público, Función Administrativa, Régimen Disciplinario deportivo

Abstract

This research examines the legal nature of the disciplinary powers exercised by sports federations in Colombia, taking as a starting point the constitutional recognition of sport as a fundamental right and an activity of public interest. From this foundation, the study explores how federations, despite their private legal status, operate within a framework that links them to collective purposes and subjects them to state supervision. The analysis reveals a regulatory context in which public and private spheres converge, creating tensions between institutional autonomy and the State's powers of inspection, oversight, and control.

The research traces the normative, jurisprudential, and doctrinal developments that have shaped this system and discusses whether the disciplinary sanctions imposed by federations should be regarded merely as expressions of internal autonomy or, in certain circumstances, as acts that acquire characteristics of public authority. By contrasting the Colombian experience with comparative models—particularly those of Spain and Brazil—the study reflects on the need to clarify the scope of these disciplinary powers, balancing the autonomy of sports organizations with the protection of the public interest, transparency, and the fundamental rights that underpin the social function of sport.

Key words

Administrative Law, Sport, Sports Federations, Public Service, Administrative Function, Sports Disciplinary Regime

Introducción

Planteamiento del problema

La Constitución Política de 1991, en su artículo 52, consagra el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre como derechos sociales y establece que el Estado tiene el deber de fomentar su práctica e inspeccionar, vigilar y controlar a las organizaciones deportivas. En desarrollo de este mandato, la Ley 181 de 1995 y el Decreto 1228 de 1995 configuraron el Sistema Nacional del Deporte, dentro del cual las federaciones deportivas se reconocen como personas jurídicas de derecho privado, de carácter asociativo y sin ánimo de lucro, encargadas de organizar, reglamentar y supervisar la práctica deportiva en el país.

No obstante, a estas federaciones se les ha atribuido una facultad de especial trascendencia: la potestad sancionadora respecto de los deportistas, entrenadores, jueces, clubes y demás afiliados al sistema federado. Este fenómeno genera una tensión jurídica de gran relevancia, puesto que, aunque se trata de entidades privadas, el ejercicio de la potestad sancionadora es una manifestación típica de la función administrativa, propia del Estado y regulada bajo los principios del derecho sancionador, entre ellos la legalidad, la tipicidad, el debido proceso y la proporcionalidad.

La problemática radica en determinar si, al ejercer su facultad sancionadora, las federaciones deportivas actúan en virtud de su autonomía privada asociativa, lo que implicaría un régimen de naturaleza interna y estatutaria, o si, por el contrario, ejercen una función administrativa por delegación estatal, lo cual supondría la plena aplicación de las garantías propias del derecho administrativo sancionador y la sujeción de sus decisiones al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

De la respuesta a este interrogante depende no sólo la validez y eficacia de las sanciones impuestas en el ámbito deportivo, sino también la definición de los límites entre el ámbito privado y el ejercicio del poder público, la determinación de las responsabilidades jurídicas de las federaciones y la protección efectiva de los derechos de los asociados y deportistas.

Formulación del problema

En este contexto, surge el problema de investigación central: ¿La facultad disciplinaria de las federaciones deportivas en Colombia constituyen el ejercicio de una función administrativa?

Justificación

El estudio de la naturaleza jurídica de la facultad sancionadora atribuida por el Estado a las federaciones deportivas en Colombia se justifica en la medida en que plantea un problema poco explorado por la doctrina y la jurisprudencia nacional, que exige ser analizado a la luz de los principios del derecho administrativo. La atribución de potestades típicamente públicas a entidades privadas rompe con los esquemas tradicionales que delimitan la función administrativa y abre un espacio de discusión sobre el alcance de la colaboración entre el Estado y los particulares en la realización de fines de interés general. Examinar este fenómeno permitirá verificar si los marcos conceptuales vigentes resultan suficientes o si, por el contrario, es necesario replantear categorías para dar cuenta de una realidad institucional particular en el ámbito deportivo.

Al mismo tiempo, la investigación supone un aporte metodológico, ya que implica un examen articulado de normas constitucionales, legales y reglamentarias, junto con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, lo que permitirá construir un modelo interpretativo coherente sobre el régimen aplicable a las sanciones impuestas por las federaciones deportivas. Esta labor no se limita a la mera exposición normativa, sino que busca

sistematizar y clarificar criterios, ofreciendo herramientas de análisis que puedan ser empleadas tanto en la academia como en la práctica jurídica.

La relevancia práctica y social del tema es igualmente evidente. Las sanciones impuestas en el ámbito deportivo afectan de manera directa derechos fundamentales de los afiliados, como el debido proceso, la participación, el acceso a la justicia y, en muchos casos, el derecho al trabajo. La falta de claridad sobre la naturaleza de la facultad sancionadora y sobre las garantías que deben observarse genera riesgos de decisiones arbitrarias, vacíos de seguridad jurídica y conflictos judiciales que impactan la legitimidad de las organizaciones deportivas. Definir con precisión el carácter de estas potestades y sus límites no solo fortalecerá la transparencia y confianza en las instituciones deportivas, sino que también servirá como guía para los jueces y autoridades administrativas en la resolución de controversias. En este sentido, la investigación se justifica porque contribuye al desarrollo de la teoría del derecho administrativo en un campo poco explorado, ofrece instrumentos de análisis útiles para la interpretación y aplicación del derecho en contextos concretos, y aporta soluciones que inciden directamente en la protección de derechos fundamentales y en el fortalecimiento institucional del sistema deportivo colombiano.

Objetivo General

- Determinar si la facultad sancionadora disciplinaria de las federaciones deportivas en Colombia constituyen el ejercicio de una función administrativa.

Objetivos específicos

- Examinar el marco constitucional, legal y reglamentario del Sistema Nacional del Deporte y la posición jurídica de las federaciones deportivas en Colombia,

- Analizar el alcance y los fundamentos jurídicos de la facultad sancionadora disciplinaria de las federaciones deportivas en Colombia
- Analizar, a partir de una analogía con los tribunales de ética médica, si las facultades disciplinarias de las federaciones deportivas nacionales constituyen el ejercicio de una función administrativa condicionada
- Examinar comparativamente el régimen disciplinario deportivo en España, Argentina, Chile y Brasil en contraste con el caso colombiano

Metodología

La investigación se desarrollará con un enfoque cualitativo y dogmático, propio de los estudios en derecho administrativo, orientado al análisis de normas, jurisprudencia y doctrina sobre la facultad sancionadora de las federaciones deportivas en Colombia. Se empleará un método analítico para examinar el marco constitucional, legal y reglamentario que regula el Sistema Nacional del Deporte, complementado con una interpretación hermenéutica de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, a fin de precisar el alcance de esta potestad y su relación con el interés público.

El estudio tendrá además un carácter descriptivo y crítico, pues no solo expondrá el marco normativo, sino que evaluará las tensiones entre la autonomía de las federaciones como entes privados y el ejercicio de competencias que pueden entenderse como funciones administrativas. Finalmente, se incluirá un componente comparado con experiencias extranjeras que permitan enriquecer la reflexión y aportar elementos de contraste.

Marco teórico

Capítulo I. Marco normativo y constitucional del deporte en Colombia

1.1. Dimensión constitucional del deporte y su condición de derecho fundamental

La Constitución Política de 1991 consagró el deporte como un componente relevante del orden constitucional al establecer en su artículo 52 que “el ejercicio del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre son un derecho de todas las personas” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 52). Ese enunciado no se limitó a reconocer una actividad recreativa; abrió el camino para que el deporte se entienda como un bien jurídico que reclama protección y políticas públicas que garanticen su acceso efectivo.

La Corte Constitucional profundizó esta orientación al reconocer al deporte la condición de derecho fundamental autónomo. En la Sentencia T-242 de 2016 el tribunal sostuvo que la práctica deportiva puede reclamarse de manera directa, sin requerir su conexidad con otros derechos, dado su valor intrínseco en la formación integral de la persona y en la dimensión social de la dignidad humana (Corte Constitucional, 2016). Ese pronunciamiento refuerza la exigibilidad del mandato constitucional y legítima la acción estatal orientada a su garantía.

Como desarrollo normativo del mandato constitucional, la Ley 181 de 1995 organizó el Sistema Nacional del Deporte y sentó las bases legales para la intervención pública en la materia (Congreso de la República, 1995). Más recientemente, el Decreto 1052 de 2022 complementa el marco reglamentario aplicable, precisando aspectos operativos y administrativos que contribuyen a materializar las funciones estatales en torno al deporte. En conjunto, Constitución, jurisprudencia y normativa configuran un marco en el que el deporte es un derecho constitucional autónomo cuya protección exige instrumentos institucionales y reglas claras.

Esta articulación normativa y jurisprudencial sirve como punto de partida para analizar la naturaleza jurídica de las atribuciones conferidas a los distintos actores del sistema deportivo. Si el deporte es un derecho fundamental autónomo, las competencias y potestades que se ejercen en su nombre deben interpretarse y evaluarse con arreglo a ese estatus constitucional.

1.2. El papel del Estado en el fomento, inspección y control del deporte en Colombia

El deporte, entendido como actividad social y cultural, no se limita a un conjunto de prácticas individuales, sino que responde a una política pública que requiere de marcos regulatorios y decisiones estatales para garantizar su desarrollo. Como lo señala la doctrina, el deporte “es administrado por un reglamento que compone la política propia del deporte, pero también el gobierno tiene que definir qué determinaciones y decisiones va a tomar para orientar su política deportiva y en qué dirección van a ir” (Ron, Levoratti, De Marziani & Fotia, 2006, p. 203). Este planteamiento permite entender que el Estado, además de reconocer el deporte como derecho, debe estructurar mecanismos de intervención activa en su promoción y regulación.

En Colombia, la Ley 181 de 1995 dispone que “el Estado, por medio del Ministerio del Deporte, tiene a su cargo la promoción, organización, ejecución y control del deporte, la recreación, el uso del tiempo libre y la educación física”. (Congreso de la República, 1995, art. 58). Es por lo que Ministerio del Deporte, cuenta con su Dirección de Inspección, Vigilancia y Control, encargada de supervisar que los organismos deportivos cumplan con la normatividad vigente, adopten buenas prácticas de gobierno y respeten los derechos de sus miembros y asociados (Ministerio del Deporte, 2025). Dichas facultades comprenden tres dimensiones complementarias:

Inspección: entendida como la potestad de solicitar, analizar y verificar la información administrativa, contable, económica, jurídica y técnica de los organismos deportivos

Vigilancia: concebida como las actividades de advertencia, prevención y orientación para garantizar el cumplimiento de la ley y de los estatutos.

Control: Que se traduce en acciones correctivas frente a situaciones críticas de carácter jurídico, financiero o administrativo que puedan presentarse dentro del Sistema Nacional del Deporte.

Es importante mencionar que, con esta misma ley se creó el Sistema Nacional del Deporte, definido como “el conjunto de organismos públicos, privados y mixtos, articulados para permitir el acceso de la comunidad a la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre” (Congreso de la República, 1995, art. 46). Esta configuración revela la naturaleza mixta del sistema, en el que confluyen entidades estatales y privadas bajo un mismo marco legal, orientado a garantizar el interés general en la actividad deportiva.

De esta manera, se configura una relación compleja en la que confluyen tanto entes estatales como organizaciones privadas, bajo la dirección y supervisión estatal. El Estado no solo garantiza el acceso al deporte como derecho, sino que también asegura la existencia de condiciones institucionales y jurídicas para su práctica, orientando la política deportiva nacional hacia objetivos de interés general como la inclusión social, la salud pública y la proyección internacional.

1.3. El Sistema Nacional del Deporte

El Sistema Nacional del Deporte (SND) fue creado por la Ley 181 de 1995 como:

“el 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” (Congreso de la República, 1995, art. 46). Desde su origen, este sistema fue concebido con una naturaleza mixta, ya que lo integran organismos de carácter público, privado y mixto, todos bajo un mismo marco legal.

La Ley 181 reguló también la estructura del sistema, organizándolo en varios niveles: los organismos nacionales, encabezados por el Ministerio del Deporte y las federaciones deportivas nacionales; los organismos departamentales, distritales y municipales, representados por los institutos de deporte y las ligas deportivas; y los organismos de base, conformados por los clubes y asociaciones deportivas (Congreso de la República, 1995, arts. 49-55). Este diseño busca que la política deportiva tenga un alcance territorial progresivo, desde lo nacional hasta lo local, asegurando la participación directa de la comunidad.

En cuanto a sus funciones, la Ley 181 de 1995 dispuso que el Sistema Nacional del Deporte promueva y organice las distintas manifestaciones deportivas: el deporte formativo, orientado al desarrollo educativo; el deporte social comunitario, enfocado en la inclusión y la participación ciudadana; el deporte de alto rendimiento, vinculado al desempeño competitivo nacional e internacional; y el deporte asociado, cuya regulación y organización corresponde principalmente a las federaciones, ligas y clubes reconocidos (Congreso de la República, 1995, arts. 13-16). Este último ámbito resulta especialmente relevante para la presente investigación, ya que las federaciones, como parte del SND, no sólo agrupan y dirigen la práctica de sus disciplinas, sino que también ejercen potestades sancionadoras sobre los deportistas y organizaciones afiliadas.

De esta forma, el Sistema Nacional del Deporte no sólo articula entidades estatales y privadas, sino que también otorga a las federaciones un papel central en la organización del deporte asociado. En este espacio, las federaciones no se limitan a promover la práctica de las disciplinas que representan, sino que asumen funciones de dirección y regulación que trascienden el ámbito puramente asociativo. Esa posición intermedia, entre lo privado y lo público, abre un terreno de especial interés para el análisis jurídico, en la medida en que sus decisiones no solo afectan a sus afiliados, sino que pueden proyectar efectos más amplios sobre el sistema deportivo y sobre la garantía de derechos fundamentales.

Capítulo II. Alcance y fundamentos de la facultad sancionadora de las federaciones deportivas

2.1. Naturaleza jurídica de las federaciones deportivas en Colombia

Las federaciones deportivas ocupan un lugar central en el Sistema Nacional del Deporte, pues concentran la dirección técnica y administrativa de cada disciplina, organizan sus competencias y representan a Colombia ante instancias internacionales. Además de planear y ejecutar actividades de fomento, patrocinio y organización de la práctica deportiva, impulsan programas de interés público y social, lo que las convierte en actores clave para la política pública en materia de deporte.

Su definición normativa se encuentra en el Decreto 1228 de 1995, que establece:

Las federaciones deportivas son organismos de derecho privado, constituidas como asociaciones o corporaciones por un número mínimo de ligas deportivas o asociaciones deportivas departamentales o del Distrito Capital o de ambas clases, para fomentar, patrocinar y organizar la práctica de un deporte y sus modalidades deportivas dentro del ámbito nacional e impulsar programas de interés público y social.

(Decreto 1228 de 1995, art. 11)

El mismo decreto exige para su funcionamiento la constitución con un número mínimo de ligas o asociaciones reconocidas, estatutos, personería jurídica y reconocimiento deportivo otorgado por la autoridad estatal competente, junto con el aval del Comité Olímpico Colombiano (art. 12). Desde su artículo 1, la norma precisa que estos organismos están sujetos a la inspección, vigilancia y control del Estado y que sus planes y programas forman parte del Plan Nacional del Deporte, la Recreación y la Educación Física, en concordancia con la Ley 181 de 1995.

La ubicación de las federaciones como entidades de derecho privado sometidas a control público revela una singularidad: aunque surgen de la libre asociación, su actividad persigue fines de interés general, lo que explica el alto grado de regulación estatal y la necesidad de que sus actos se ajusten a los principios constitucionales. Así, su gestión interna —desde la organización de competencias hasta la expedición de códigos disciplinarios— se desarrolla dentro de un marco que armoniza la autonomía privada con la protección del derecho al deporte reconocido en el artículo 52 de la Constitución.

Ahora bien, la doctrina reconoce que el derecho deportivo posee una naturaleza de carácter mixto. Según Díazgranados y Garzón (2015), este campo jurídico combina elementos tanto del derecho público como del privado, pues en él interactúan normas, procedimientos y actores de ambos órdenes. Esta coexistencia busca asegurar el ejercicio efectivo del derecho al deporte y su adecuada prestación como servicio público bajo la responsabilidad del Estado.. En el mismo sentido, Millán Garrido (2015) explica que la llamada “doble naturaleza” del derecho deportivo refleja la combinación de elementos de derecho público y privado, pues el deporte es una actividad de interés general para la salud, la educación y la cohesión social; por ello, el Estado debe no solo regularlo, sino también financiarlo y promoverlo.

En suma, las federaciones deportivas, aun siendo organismos de derecho privado, integran el Sistema Nacional del Deporte como colaboradores de la administración pública en la realización de fines de interés general. Esta condición híbrida las sitúa en el ámbito del derecho administrativo, pues sus decisiones y actuaciones, especialmente cuando inciden en derechos de los afiliados o en recursos públicos, deben someterse a los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso.

Precisamente esa inserción en la órbita administrativa explica que el legislador les haya reconocido competencias disciplinarias, lo que plantea

interrogantes propios del derecho administrativo sancionador: ¿cuál es el origen de esa potestad?, ¿bajo qué límites y controles se ejerce?, ¿qué garantías deben observarse para armonizar la autonomía asociativa con el interés público?

2.2 Origen y evolución del régimen disciplinario del deporte en Colombia

El establecimiento de un régimen disciplinario en el deporte colombiano se remonta al Decreto 2845 de 1984, una de las primeras disposiciones en regular de manera sistemática la actividad deportiva en el país. Dicho decreto introdujo el principio de que, para preservar la sana competencia, el decoro y el respeto inherentes a la práctica deportiva, era indispensable dotar a los organismos deportivos de mecanismos de control disciplinario. En este sentido, el artículo 52 reconoció la necesidad de sancionar las conductas contrarias a la ética deportiva, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o administrativas que pudieran derivarse (República de Colombia, 1984, art. 52).

La norma también dispuso la creación de tribunales deportivos como instancias encargadas de imponer sanciones proporcionales a la gravedad de las faltas, entre ellas la amonestación y la suspensión (República de Colombia, 1984, art. 55). Dentro de esta estructura, el tribunal deportivo de las federaciones adquirió un rol central, pues era competente en primera instancia para resolver sobre las faltas de sus miembros, así como en segunda instancia para conocer de los recursos contra las decisiones disciplinarias de las ligas. Por encima de este nivel, se estableció el Tribunal Nacional del Deporte, órgano encargado de conocer en única instancia de ciertos procesos y de resolver en segunda instancia los recursos contra las decisiones de las federaciones (República de Colombia, 1984, art. 56). Esta arquitectura normativa revelaba una intención clara: articular un régimen disciplinario escalonado, con participación tanto de los organismos privados como de instancias estatales.

El avance más significativo llegó con la Ley 49 de 1993, que amplió y consolidó este régimen. Su artículo 1 definió que el objeto de la disciplina

deportiva era preservar la ética, los principios y la disciplina que rigen la actividad deportiva, así como garantizar el cumplimiento de las reglas de juego y de las normas generales (Congreso de la República, 1993, art. 1). La ley extendió el campo de aplicación del régimen a todas las organizaciones deportivas del país —clubes, ligas, divisiones profesionales y federaciones— y estableció la obligatoriedad de expedir códigos disciplinarios propios, ajustados al marco legal, con un catálogo de infracciones, sanciones y procedimientos que respetaran principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso (Congreso de la República, 1993, arts. 2 y 9).

En este contexto, las federaciones deportivas nacionales asumieron competencias sancionadoras de gran alcance. El artículo 8 de la Ley 49 de 1993 les otorgó la potestad de conocer y resolver sobre las faltas cometidas por sus miembros, incluidos dirigentes, deportistas y personal técnico, así como de resolver en segunda instancia los recursos interpuestos contra las decisiones de las ligas (Congreso de la República, 1993, art. 8). Este reconocimiento consolidó el papel de las federaciones como auténticos órganos disciplinarios dentro del sistema deportivo, posicionándose en un espacio complejo entre la autonomía privada y la normatividad pública.

La misma ley formalizó la existencia del Tribunal Nacional del Deporte, previsto en normas anteriores pero fortalecido con nuevas competencias. Este órgano, adscrito a Coldeportes, tenía funciones como revisar procesos disciplinarios adelantados por tribunales deportivos de menor jerarquía, conocer en última instancia asuntos que no correspondiera a otra autoridad y resolver conflictos de competencia (Congreso de la República, 1993, arts. 29 y 49). Si bien posteriormente este tribunal sería objeto de control constitucional y desaparecería de la estructura institucional, su creación reflejó un interés claro del legislador en centralizar y dotar de uniformidad la disciplina deportiva en el país.

De acuerdo con lo anterior, tanto el Decreto 2845 de 1984 como la Ley 49 de 1993 sentaron las bases de un régimen disciplinario propio del deporte colombiano, en el cual las federaciones deportivas adquirieron competencias sancionadoras directas, pero bajo un marco normativo de orden público y con instancias estatales de supervisión. Estos antecedentes resultan fundamentales para comprender el origen de la potestad sancionadora de las federaciones y plantean desde ya la cuestión central que guiará este trabajo: determinar si dicha potestad constituye simplemente una manifestación de la autonomía privada de las organizaciones deportivas, o si debe entenderse como una suerte de ejercicio de función administrativa delegada por el Estado.

2.2. La función disciplinaria de las federaciones deportivas: ¿función privada o función administrativa?

Concluido el análisis de la naturaleza privada de las federaciones deportivas y del origen del régimen disciplinario en Colombia, corresponde afrontar la cuestión central de este trabajo: determinar si, en el ejercicio de su facultad sancionadora, las federaciones actúan dentro de la esfera de la autonomía privada, o si ejercen una verdadera función administrativa, con implicaciones en materia de legalidad, debido proceso y control judicial.

El marco normativo muestra un diseño ambiguo. Por una parte, el artículo 59 del Decreto 2845 de 1984 dispuso que las federaciones debían expedir un código disciplinario obligatorio para ellas, las ligas y los clubes, pero con aprobación del entonces Coldeportes (hoy Ministerio del Deporte), lo que implicaba un control estatal previo sobre su validez (República de Colombia, 1984). Esta fórmula, en la práctica, transformaba lo que podría considerarse una manifestación de autonomía privada en una potestad con respaldo estatal. De este modo, la sanción impuesta por las federaciones no era puramente privada, pues derivaba de un reglamento previamente autorizado por la administración.

Esta tensión se evidenció en una decisión del Consejo de Estado, en la cual se resolvió una acción de cumplimiento presentada por la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales (ACOLFUTPRO) contra el Ministerio del Deporte. En dicho proceso, se cuestionó la presunta omisión del Ministerio en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los estatutos y reglamentos de la Federación Colombiana de Fútbol (FCF) y de la División Mayor del Fútbol Colombiano (DIMAYOR), entidades privadas que desarrollan funciones de interés público dentro del Sistema Nacional del Deporte (Consejo de Estado, 2024).

En consonancia, el artículo 52 de la Constitución Política obliga al Estado a fomentar, inspeccionar y vigilar la práctica deportiva. Este mandato se concreta en diversas normas posteriores, como la Ley 181 de 1995, la Ley 1445 de 2011 y los decretos reglamentarios que atribuyen al Ministerio del Deporte la función de inspección, vigilancia y control sobre los organismos que integran el Sistema Nacional del Deporte. Tal como lo ha precisado la jurisprudencia, esta función se ejerce como delegación del Presidente de la República (C.P., art. 189.22), lo que refuerza el vínculo entre la actividad sancionadora de las federaciones y el control estatal (Congreso de la República, 1995; Congreso de la República, 2011).

Para analizar la naturaleza jurídica de la función disciplinaria de las federaciones deportivas en Colombia, es necesario considerar el control de constitucionalidad ejercido sobre la Ley 49 de 1993 en la Sentencia C-226 de 1997. En esta decisión, la Corte Constitucional de Colombia afirmó que “el ejercicio del deporte, en cualquiera de sus ramos, por su valor formativo para la personalidad, no es ajeno a la educación como derecho y como servicio público. En fin, la práctica deportiva puede significar para algunas personas el medio del propio sustento vital y la forma de entrar al mundo del trabajo” (Corte Constitucional de Colombia, 1997, p. 12).

La Corte destacó que la finalidad de la ley es que el Estado garantice y fomente la observancia de las reglas del deporte y de los reglamentos de las organizaciones deportivas. Precisó que las denominadas faltas deportivas corresponden a la violación de deberes que las propias organizaciones imponen a sus miembros, y cuya observancia permite el normal desarrollo de la práctica deportiva. Así, “no resulta bajo ningún punto de vista censurable que el Estado auspicie el estricto cumplimiento de los reglamentos deportivos” (Corte Constitucional, 1997, p. 14).

El tribunal advirtió, no obstante, que ofrecer a operadores privados del deporte la coerción propia del Estado puede “transformar una sanción puramente privada —fundada en la adhesión voluntaria a un trámite de autorregulación comunitaria— en sanción pública impuesta por una fracción del aparato estatal” (Corte Constitucional, 1997, p. 16). Esta reflexión delimita la frontera entre la autonomía privada y la intervención estatal, subrayando que ni los derechos fundamentales ni la autonomía de las organizaciones sociales son absolutos, y que las relaciones entre lo público y lo privado presentan influencias recíprocas.

En coherencia, la Corte Constitucional consideró que las actuaciones del entonces denominado Tribunal Nacional del Deporte “reflejan el ejercicio de una típica función pública”, dado que el Tribunal impone sanciones disciplinarias a particulares que participan en actividades deportivas, confirma o revoca sanciones de las federaciones y garantiza la eficacia de las normas deportivas (Corte Constitucional, 1997, p. 18). Este señalamiento resulta relevante porque las federaciones deportivas cumplen hoy funciones análogas.

Por su parte, el Consejo de Estado, en la Sentencia 1281 de 2003, precisó que la regulación estatal del régimen disciplinario del deporte evidencia un interés público en el adecuado desarrollo de la actividad. Sin embargo, enfatizó que esta realidad “no significa que la función disciplinaria que desempeñan los Tribunales

Disciplinarios del deporte sea de carácter administrativo” (Consejo de Estado, 2003, p. 5).

El Consejo de Estado sostuvo que la potestad disciplinaria en el ámbito deportivo recae sobre quienes mantienen una relación de sujeción especial con las federaciones, y su finalidad es garantizar la continuidad y la idoneidad de la práctica deportiva. Esta facultad constituye una forma de autoprotección administrativa derivada de la autonomía asociativa, la cual se ve complementada por la obligación legal de expedir códigos disciplinarios propios, impuesta por la Ley 49 de 1993, que reafirma su carácter privado, aunque bajo la supervisión estatal (Consejo de Estado, 2003).

Entonces, ¿qué es? Es preciso diferenciar los conceptos: servicio público —como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-226 de 1997—, función administrativa —como la examinó el Consejo de Estado en la Sentencia 1281 de 2003— y función pública.

Desde la doctrina, la función pública se entiende como el conjunto de normas y principios que regulan la relación entre el Estado y las personas que ejercen labores en su nombre, abarcando los distintos regímenes aplicables al personal que integra la administración pública. En este sentido, su desarrollo está estrechamente ligado a la existencia de un vínculo jurídico y laboral que une al servidor público con el Estado, fundamento esencial del ejercicio de la función administrativa (Rodríguez, 2021).

En Colombia, esa relación está regulada principalmente por la Ley 909 de 2004, que clasifica a los servidores públicos en empleados públicos y trabajadores oficiales. Los empleados públicos se rigen por una relación legal y reglamentaria, y los conflictos derivados de dicha relación se conocen ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Los trabajadores oficiales, por su parte, se vinculan mediante un contrato de trabajo y sus controversias corresponden a la jurisdicción ordinaria laboral. Además, el artículo 1 de la Ley 909 subclasifica a

los empleados públicos de carrera, de libre nombramiento y remoción, de período fijo y temporales (Giraldo Jiménez, Garcés Giraldo & Rey Alba, 2023).

A la luz de estos criterios, la función disciplinaria de las federaciones deportivas no podríamos considerarla como una función pública por la inexistencia de vínculo Estado–servidor, Los miembros de los tribunales disciplinarios de las federaciones no son empleados públicos ni trabajadores oficiales. No existe entre ellos y el Estado una relación legal, reglamentaria o contractual como la prevista en la Ley 909 de 2004, requisito que puede considerarse esencial para que una actividad sea calificada como función pública. Adicionalmente, la naturaleza privada de la relación sancionadora, las sanciones se aplican dentro de una relación de sujeción especial entre la federación y sus afiliados, es decir, en el marco de una asociación privada que regula internamente la disciplina y el comportamiento de sus miembros.

Por otro lado podríamos encontrar la respuesta, en que como lo mencionó la Corte Constitucional, el deporte es un derecho fundamental y un servicio público, por lo tanto el ejercicio de la potestad de su régimen sancionatorio para preservarlo también lo sería.

En términos constitucionales, esta afirmación encuentra sustento en la noción de servicio público, definida en el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia y desarrollada posteriormente en la Ley 142 de 1994. De acuerdo con estas disposiciones, los servicios públicos constituyen una manifestación de la finalidad social del Estado y su prestación eficiente debe garantizarse a todos los habitantes del territorio nacional. Dichos servicios pueden ser gestionados de manera directa o indirecta por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares; sin embargo, la facultad de regulación, control y vigilancia permanece en cabeza del Estado (Congreso de la República, 1994).

Desde la doctrina administrativa, los servicios públicos se conciben como actividades desarrolladas por el Estado o por entidades públicas con el propósito de atender necesidades colectivas de interés general, orientadas al cumplimiento de la función social estatal y a la promoción del bienestar y la calidad de vida de la población (Rodríguez, 2021). En esa misma línea, se sostiene que estos servicios representan un instrumento esencial del Estado social de derecho, mediante el cual este busca garantizar la satisfacción de las necesidades comunes y promover el desarrollo integral de los ciudadanos (Giraldo, Giraldo & Rey, 2023).

Así mismo, Mendoza (2021) señala que los servicios públicos pueden ser desarrollados tanto por el Estado como por comunidades organizadas o particulares dentro del territorio nacional, con el propósito de cumplir los fines esenciales del Estado social de derecho y proteger la dignidad y los derechos de las personas (p. 5).

Por su parte, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-802 de 2000, resaltó la relevancia social del deporte al señalar:

Precisamente por su excepcional importancia social, el deporte lleva implícito un indudable interés público que no solamente es susceptible de regulación legal sino que exige de parte del legislador la fijación de unas reglas básicas que permitan organizar y promover el deporte de manera ordenada y eficiente tanto a nivel nacional como en las regiones y localidades. De allí que nada obste para que el legislador señale, sin sacrificar la libertad, pero orientando su ejercicio hacia fines de interés colectivo, los elementos que faciliten la promoción y dirección de la actividad deportiva. (Corte Constitucional, 2000, p. 8)

El planteamiento de Hernández (2023) desarrolla la idea de que la sola prestación de servicios públicos no constituye, por sí misma, una función administrativa, salvo cuando en su ejecución se ejerzan facultades propias del Estado. La autora argumenta que la práctica deportiva reúne las condiciones

fijadas por la Corte Constitucional para considerarse un servicio público y presenta diversos aspectos que respaldan esta interpretación:

- (i) la actividad deportiva se encuentra unida a un interés público, reflejado en el artículo 72 de la Ley 181 de 1995, que asigna al Comité Olímpico Colombiano funciones de “interés público”, y en el artículo 14 del Decreto 2845 de 1984, que reconoce igual carácter a las Federaciones Deportivas Nacionales;
- (ii) se trata de una actividad constitucionalmente cualificada y sometida a límites por mandato del artículo 52 de la Constitución;
- (iii) la condición de actividad de interés público está restringida, ya que para la prestación de los servicios por parte del Comité Olímpico Colombiano y de las Federaciones Deportivas es indispensable contar con autorización previa del Estado; y
- (iv) la prestación de los servicios por parte de las entidades autorizadas —Comité Olímpico Colombiano y Federaciones Deportivas Nacionales— debe garantizar regularidad y calidad en beneficio de la colectividad.

Hernández (2023) denomina “tesis mayoritaria” a la posición que sostiene que, en principio, la prestación de servicios públicos por particulares no equivale al ejercicio de función administrativa. Sin embargo, matiza esta regla al reconocer que pueden presentarse situaciones en las cuales la prestación del servicio público del deporte sí implique ejercicio de función administrativa. Por lo anterior resulta pertinente, que para aplicar la tesis mayoritaria al estudio de la facultad sancionadora de las federaciones deportivas, conviene recordar lo señalado por la Corte Constitucional en las sentencias T-660 de 2014 (Caso LIDESBOY) y T-242 de 2016 (Caso “los 24” de la Liga Capitalina de Hockey) sobre el ejercicio de funciones administrativas por parte de organizaciones deportivas de naturaleza privada:

Caso LIDESBOY: En la Sentencia T-660 de 2014, la Corte Constitucional precisó que la Liga de Deportes en Silla de Ruedas de Boyacá es una entidad

privada que desarrolla actividades de interés público, pero que no ejerce funciones administrativas ni integra la estructura de la administración mediante la figura de descentralización por colaboración (Corte Constitucional, 2014).

Caso Liga Capitalina de Hockey: En la Sentencia T-242 de 2016, la Corte Constitucional explicó los límites de las funciones de las federaciones deportivas frente al ejercicio de la autoridad administrativa:

Las comunicaciones emitidas por la Federación Colombiana de Patinaje y la Liga de Patinaje de Bogotá no son actos administrativos, porque no fueron expedidas en ejercicio de una función de autoridad (...) por tanto no pueden ser demandadas mediante los medios de control de nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho. (Corte Constitucional, 2016)

La tesis central indica que la prestación de un servicio público no implica, por sí misma, el ejercicio de función administrativa, salvo que, en su desarrollo, se ejerzan prerrogativas estatales. Si se aplica esta doctrina a la facultad sancionadora de las federaciones deportivas, surgen dos posturas posibles las cuales denominaremos Tesis de la Autonomía Disciplinaria Absoluta y Tesis de la Sanción con Rostro Público, a la luz de lo establecido por Hernandez (2023):

Autonomía disciplinaria absoluta

Si se adopta una interpretación estricta de las sentencias T-660 de 2014 y T-242 de 2016, podríamos deducir que la imposición de sanciones por parte de federaciones deportivas privadas nunca implica el ejercicio de función administrativa, generando efectos como:

- Acción de tutela como único mecanismo judicial: Cualquier sanción disciplinaria impuesta por una federación solo podría cuestionarse mediante acción de tutela, dado que el artículo 104 del CPACA (Ley 1437

de 2011) reserva la jurisdicción contenciosa para actos en los que los particulares ejerzan función administrativa, lo que aquí se negaría.

- Preeminencia de la normativa transnacional: El juez de tutela debe considerar que el Comité Olímpico Colombiano y las federaciones nacionales se rigen también por la normativa del Comité Olímpico Internacional (COI) y de sus federaciones internacionales. Por tanto, cuando la sanción se funde en reglamentos internacionales —por ejemplo, en casos de dopaje—, la controversia se sometería a los mecanismos de resolución propios de dichas organizaciones.
- Derecho privado aplicable: Si la sanción es entendida como un acto estrictamente interno, el régimen aplicable sería el derecho privado, regido por estatutos, reglamentos internos y el contrato asociativo entre federación y deportista.

Sanción con Rostro Público

Si se admite que las decisiones de la Corte no establecieron una regla absoluta, cabe aceptar que en ciertos casos la facultad sancionadora de las federaciones deportivas sí constituye ejercicio de función administrativa, siempre que:

Para que ello ocurra, Hernández (2023) identifica dos condiciones: (i) que el acto de la organización se encuentre por fuera de la normativa transnacional dictada por una entidad como el Comité Olímpico Internacional o una federación deportiva internacional, y (ii) que se acredite que quien presta el servicio público del deporte actúa imponiéndose frente a otro sujeto mediante prerrogativas públicas, de modo que el acto en cuestión pueda considerarse un acto administrativo expedido en ejercicio de función administrativa. En tales circunstancias, la acción contencioso-administrativa se convierte en el medio judicial idóneo para cuestionar la constitucionalidad o legalidad de los actos de las

organizaciones privadas que dirigen el deporte, aplicándose en consecuencia el derecho público.

Dentro de este escenario, la función disciplinaria de las federaciones deportivas adquiere especial relevancia. Estas federaciones, que son asociaciones de derecho privado autorizadas por el Estado para la prestación del servicio público del deporte, ejercen la potestad de investigar y sancionar a sus afiliados, deportistas, entrenadores, jueces o dirigentes por infracciones a los reglamentos internos y a las reglas de juego. Su actividad disciplinaria no solo asegura el cumplimiento de las normas deportivas sino que también protege el interés general al mantener la integridad, el orden y la credibilidad de las competencias. En la medida en que las federaciones cumplen funciones de interés público reconocidas por la Ley 181 de 1995 y el Decreto 2845 de 1984, y que su poder disciplinario resulta indispensable para la correcta prestación del servicio público del deporte, esta potestad disciplinaria participaría de la misma naturaleza de servicio público que la actividad deportiva en su conjunto.

Siguiendo la lógica expuesta tanto por la Corte Constitucional como por Hernández Téllez, si el deporte es un servicio público de interés general que requiere autorización estatal y cuya adecuada prestación depende del ejercicio de potestades disciplinarias, resulta coherente afirmar que la función disciplinaria de las federaciones deportivas formaría parte del servicio público del deporte y compartiría su carácter público. Así, cuando las federaciones imponen sanciones disciplinarias en el marco de su misión de garantizar la organización y promoción ordenada de la actividad deportiva, no solo cumplen un papel interno de autorregulación, sino que también desarrollan una función que el ordenamiento reconoce como vinculada al interés colectivo y, por ello, susceptible de control y vigilancia estatales. En los casos en que dichas sanciones impliquen el uso de prerrogativas públicas, la actuación disciplinaria podría incluso configurar ejercicio de función administrativa, lo que habilitaría la revisión de sus actos por la jurisdicción contencioso-administrativa y la aplicación del derecho público. Esta

tensión —entre lo público y lo privado, entre la autonomía regulatoria y la función administrativa— no es exclusiva del ámbito deportivo. De hecho, el derecho colombiano ya ha enfrentado problemáticas similares en otros sectores, como el de la salud, donde los tribunales de ética médica ejercen potestades disciplinarias sobre profesionales y entidades privadas, pero bajo un marco jurídico de naturaleza pública. Por ello, resulta pertinente analizar por analogía si las federaciones deportivas, en el ejercicio de su poder sancionador, se encuentran en una situación jurídica semejante a la de dichos tribunales, es decir, si sus decisiones disciplinarias pueden considerarse manifestaciones del poder público.

2.3. Analogía entre los tribunales de ética médica y los tribunales disciplinarios del deporte: una perspectiva administrativa

El estudio de la potestad sancionadora en cabeza de particulares no es ajeno al derecho administrativo colombiano. La jurisprudencia y la doctrina han reconocido que, en ciertos sectores donde se materializa el interés público, los particulares pueden ejercer funciones administrativas delegadas por el Estado, especialmente en materia disciplinaria. Este es el caso de los tribunales de ética médica, cuya configuración ha permitido consolidar una categoría jurídica intermedia entre la autonomía profesional y el control estatal.

En el Concepto 2340 de 2017, el Consejo de Estado señaló que los tribunales de ética médica, aunque integrados por particulares y creados por la Ley 23 de 1981, ejercen potestad sancionadora pública, en tanto desarrollan una función administrativa encaminada a proteger el interés general en la prestación adecuada del servicio de salud. El alto tribunal precisó que las decisiones adoptadas por estos tribunales constituyen actos administrativos y, por tanto, son susceptibles de control judicial ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme al artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (Consejo de Estado, 2017).

En línea con esta interpretación, el *Departamento Administrativo de la Función Pública*, a través del Concepto 432431 de 2021, sostuvo que los

tribunales de ética profesional, aunque de naturaleza privada, ejercen funciones públicas delegadas conforme al artículo 210 de la Constitución Política. Este pronunciamiento aclara que, cuando una entidad privada impone sanciones derivadas de una competencia otorgada o reconocida por la ley, actúa como autoridad administrativa y, por tanto, debe observar los principios de debido proceso, publicidad y motivación en sus decisiones (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021).

De manera análoga, en el ámbito deportivo, las federaciones deportivas nacionales ejercen potestades sancionadoras derivadas de la Ley 49 de 1993, la Ley 181 de 1995 y la Ley 2084 de 2021, las cuales les atribuyen la función de expedir códigos disciplinarios y de imponer sanciones a deportistas, técnicos, jueces y dirigentes. Si bien estas federaciones son asociaciones de naturaleza privada, sus decisiones pueden llegar a restringir derechos fundamentales de los deportistas, como el derecho al trabajo y al deporte, ambos vinculados a la libertad de escogencia de profesión u oficio.

Lo anterior constituye una expresión directa del ius puniendi estatal en el ámbito deportivo, pues el legislador confía a las federaciones, la imposición de sanciones, bajo parámetros formales de procedimiento, apelación y control. En este contexto, resulta esencial comprender la categoría jurídica de deportista profesional, pues es precisamente este grupo el más directamente afectado por las decisiones disciplinarias federativas.

De acuerdo con la Ley 181 de 1995, podríamos establecer que es deportista profesional, una persona natural que ejerce su actividad bajo remuneración, de conformidad con las normas de la respectiva federación internacional. La legislación colombiana se queda corta en este aspecto, por lo que podríamos establecer que de acuerdo con Cardenal (2009) los requisitos para ser considerado deportista profesional:

1. Existencia de un contrato de trabajo o vinculación formal con una entidad deportiva, club o federación.
2. Que la práctica deportiva constituya su actividad principal y fuente de ingresos.
3. Que la participación se realice en eventos o competencias oficiales, reconocidos por las federaciones nacionales o ligas profesionales.
4. Estar afiliado al sistema de seguridad social.

Así, cuando una sanción disciplinaria impuesta por una federación deportiva priva a un deportista profesional de competir, de recibir remuneración o de ejercer su actividad deportiva, se está ejerciendo de facto una potestad de naturaleza pública, equiparable a la de los tribunales éticos o disciplinarios de las profesiones reglamentadas. En estos casos, el poder sancionador trasciende la esfera de la autonomía privada y se integra al ámbito del ius puniendi estatal, ya que incide en derechos constitucionalmente protegidos y en la regulación de un servicio público reconocido en el artículo 52 de la Constitución: el deporte.

En este contexto, de manera similar a los tribunales de ética médica, las federaciones no sancionan por mera autorregulación privada, sino que actúan dentro de un sistema jurídico que persigue fines públicos: garantizar la transparencia, la equidad y la ética en ejercicio del deporte como servicio público y profesión. En esta investigación se propone interpretar esa potestad bajo la categoría de “función administrativa condicionada”, entendida como aquella función que, aun siendo ejercida por entidades de derecho privado, se somete a los principios, controles y finalidades del derecho público cuando afecta derechos o intereses de carácter general. No se trata de afirmar que toda sanción deportiva sea un acto administrativo, sino de reconocer que algunas sí lo son por su alcance y efectos jurídicos.

A partir de esta premisa, es posible distinguir dos gradientes dentro de la potestad sancionadora deportiva:

1. Sanciones de naturaleza privada o interna, que se limitan al ámbito reglamentario del deporte y buscan preservar el orden competitivo. Ejemplos de ello son las amonestaciones, suspensiones o expulsiones impuestas por los árbitros durante una competencia. Estas sanciones no trascienden el plano deportivo y, por tanto, constituyen manifestaciones de la autonomía autorreguladora de las organizaciones, sin que pueda considerarse que implican ejercicio de función pública.
2. Sanciones de naturaleza pública o condicionada, que exceden la esfera del juego y afectan derechos o bienes jurídicos de interés público. Tal es el caso de las inhabilitaciones por dopaje, sanciones por manipulación de resultados, corrupción o apuestas ilegales. Estas medidas, aunque emitidas por organismos privados, tienen efectos públicos y buscan proteger la ética, la transparencia y la confianza en el deporte. En estos escenarios, la potestad sancionadora se transforma en una función administrativa condicionada, pues actúa bajo los principios del derecho público y está sujeta al control judicial del Estado.

En consecuencia, cuando una federación deportiva impone sanciones disciplinarias, actúa como autoridad administrativa en sentido material, y sus actos por el momento en materia de dopaje o corrupción deberían ser controlables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Admitir esta interpretación no implica despojar a las federaciones de su autonomía, sino reconocer que en determinados ámbitos —como el ejercicio disciplinario— colaboran con el Estado en el cumplimiento de los fines esenciales de la Constitución. Así, el modelo colombiano se alinearía con los principios del Estado social de derecho, garantizando que las potestades sancionadoras se

ejerzan dentro de los límites propios del derecho público, sin desconocer la especialidad técnica y la autorregulación que caracterizan a las disciplinas deportivas.

Capítulo 3. El carácter público de la disciplina deportiva en perspectiva comparada

3.1. Modelos internacionales: España, Chile, Brasil y Argentina

La comparación con experiencias extranjeras resulta esclarecedora para analizar la naturaleza de la potestad sancionadora en el deporte. El ordenamiento jurídico español constituye uno de los referentes más sólidos para el estudio del régimen sancionador en el deporte. Desde la promulgación de la Ley 10/1990, del Deporte, España configuró un modelo mixto en el que las federaciones deportivas son entidades privadas de base asociativa que ejercen funciones públicas por delegación de la Administración del Estado (art. 30.1). Esta fórmula reconoce la autonomía federativa, pero la vincula al cumplimiento de fines públicos, entre ellos la organización, promoción y disciplina del deporte.

El artículo 33 de la Ley 10/1990 dispone que las federaciones deportivas españolas ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, entre las que se incluye la disciplina deportiva. No obstante, las sanciones que imponen las federaciones no constituyen por sí mismas actos administrativos, ya que se originan en el marco de relaciones jurídico-privadas. Lo que las somete al control público no es su naturaleza, sino la existencia de un mecanismo administrativo de tutela estatal: el Tribunal Administrativo del Deporte (TAD).

El TAD fue creado como órgano administrativo independiente adscrito al Consejo Superior de Deportes (CSD), en virtud del artículo 84 de la Ley 10/1990 y desarrollado por el Real Decreto 1591/1992, sobre Disciplina Deportiva. Este tribunal actúa como instancia superior en materia disciplinaria, resolviendo los recursos interpuestos contra las resoluciones de los órganos sancionadores de

las federaciones deportivas. En este sentido, el TAD ejerce una función administrativa de control y garantía, al verificar que las federaciones apliquen sus potestades disciplinarias conforme a los principios del derecho público.

De acuerdo con el artículo 84.2 de la Ley del Deporte, las resoluciones del TAD agotan la vía administrativa y son susceptibles de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Es decir, el control judicial no recae directamente sobre las sanciones federativas, sino sobre la decisión administrativa del Tribunal Administrativo del Deporte, que se constituye en el vehículo jurídico que permite la revisión jurisdiccional.

Este diseño institucional refleja un modelo en el que el Estado mantiene la última palabra en materia disciplinaria, garantizando la unidad de interpretación y la protección de los derechos de los deportistas. El sistema español asegura un equilibrio entre la autonomía privada de las federaciones y el control público de la Administración, mediante una cadena de legalidad que culmina en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Además, el Real Decreto 1591/1992 establece que los procedimientos disciplinarios deben ajustarse a los principios de tipicidad, proporcionalidad, contradicción y presunción de inocencia, con el fin de asegurar que las sanciones impuestas cumplan estándares mínimos de debido proceso. En consecuencia, las federaciones no actúan al margen del derecho público, sino dentro de un marco regulatorio administrativo tutelado por el Estado.

El modelo español, por tanto, no convierte a las federaciones en órganos administrativos, pero sí las integra en un sistema de control público escalonado. Este esquema combina autonomía deportiva con responsabilidad jurídica, permitiendo que la potestad sancionadora federativa se ejerza en nombre de un interés general, bajo supervisión estatal y control judicial posterior.

En América Latina, la situación presenta matices diversos. En Argentina, Ricardo Frega (Universitas, 2025, 3:57) menciona que las federaciones deportivas tienen la forma de asociaciones civiles privadas con un amplio margen de autonomía. No obstante, el Estado interviene a través de la Secretaría de Deportes, la cual supervisa la legalidad de los estatutos y el acceso a recursos públicos. En este país, la jurisprudencia ha señalado que la potestad sancionadora de las federaciones responde principalmente a la lógica de la autorregulación privada, aunque bajo la vigilancia estatal para garantizar derechos fundamentales

En Chile, la Ley del Deporte de 2001 reconoce a las federaciones como entes privados encargados de organizar sus disciplinas, pero sujetas a la fiscalización del Instituto Nacional de Deportes. El régimen disciplinario se encuentra en manos de tribunales internos de las federaciones, lo que evidencia un predominio de la autonomía privada, aunque sin excluir la intervención del Estado cuando se afectan derechos constitucionales (Ministerio del Deporte de Chile, 2001).

Por su parte, Según Luiz Marcondes (Universitas, 2025, 25:11) Brasil ha desarrollado un modelo más cercano al español, especialmente tras la expedición de la Ley Pelé de 1998 y el Código Brasileño de Justicia Deportiva (CBJD). En este sistema se crearon tribunales de justicia deportiva con autonomía funcional, pero reconocidos por el Estado como parte del ordenamiento deportivo nacional. Tales tribunales tienen competencia para imponer sanciones en competiciones oficiales, y sus decisiones pueden ser revisadas por la jurisdicción ordinaria en casos de vulneración de derechos fundamentales. Así, Brasil reconoce que la disciplina deportiva no es un espacio exclusivamente privado, sino un componente de interés público sujeto a control estatal.

En síntesis, mientras que España reconoce expresamente la función pública disciplinaria de las federaciones deportivas, en Latinoamérica prevalece la

tensión entre la autonomía privada y la supervisión estatal. Argentina y Chile tienden hacia la autorregulación con control administrativo mínimo, mientras que Brasil adopta un esquema híbrido, en el cual tribunales deportivos privados ejercen potestades sancionadoras con respaldo y reconocimiento estatal. Colombia, en este escenario, aparece en una posición intermedia: no ha dado un reconocimiento expreso de la función administrativa de las federaciones como en España, pero tampoco ha dejado el régimen disciplinario en la pura autonomía privada, acercándose más al modelo brasileño, donde la intervención estatal es significativa para garantizar el interés general.

3.2. Coincidencias, diferencias y una propuesta para el modelo colombiano

El análisis comparado permite observar que, pese a las particularidades normativas de cada país, existen puntos de convergencia en el tratamiento del régimen disciplinario deportivo. Tanto en España como en varios países latinoamericanos se reconoce que el deporte, por su dimensión social y cultural, trasciende la esfera privada y se erige en un ámbito de interés público. En consecuencia, las federaciones deportivas son llamadas a cumplir un papel más allá de la mera autorregulación, lo que implica la asunción de deberes vinculados al ordenamiento jurídico general y al interés colectivo.

En el caso colombiano, estas coincidencias se materializan en la consagración constitucional del deporte como derecho social y en la configuración del Sistema Nacional del Deporte a través de la Ley 181 de 1995. No obstante, a diferencia de España, donde el legislador reconoce de manera expresa que las federaciones ejercen funciones públicas delegadas, en Colombia se mantiene una ambigüedad conceptual. Mientras la Corte Constitucional ha resaltado que la potestad disciplinaria de las federaciones puede adquirir un carácter público en determinados escenarios (Corte Constitucional, Sentencia C-226/97; Sentencia T-242/16), el Consejo de Estado ha sostenido que, en principio, estas sanciones

corresponden a relaciones de sujeción especial propias del ámbito privado (Consejo de Estado, Sentencia 1281 de 2003).

De este modo, la principal diferencia radica en que en España existe una delimitación clara: se admite la delegación de potestades administrativas a entes privados bajo condiciones de control estatal. En Colombia, por el contrario, el debate sigue abierto, lo que genera inseguridad jurídica en torno a la naturaleza de las decisiones disciplinarias de las federaciones deportivas y la procedencia del control contencioso-administrativo.

En el contexto colombiano, la búsqueda de un modelo intermedio para la gestión del deporte encuentra sustento en la Ley 2084 de 2021, la cual refuerza la prevención y el control del dopaje al extender su alcance a todos los actores del Sistema Nacional del Deporte. Dicha normativa no solo define conductas infractoras, sino que instituye el Tribunal Disciplinario Antidopaje, órgano adscrito al Ministerio del Deporte, encargado de conocer las vulneraciones al Código Mundial Antidopaje en primera y segunda instancia. A través de esta estructura, el Estado demuestra que es posible delegar competencias sancionadoras especializadas dentro del sistema deportivo, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de los principios de legalidad, especialización y control público (Congreso de la República, 2021).

Así, la Ley 2084 constituye un ejemplo concreto de modelo híbrido: no pretende que todas las sanciones deportivas pasen directamente al ámbito administrativo estatal, sino que reconoce que ciertas infracciones —en este caso, de dopaje— requieren un régimen disciplinario especializado con elementos de control estatal más intenso. De esta forma, puede servir de referencia para proponer que la potestad sancionadora de las federaciones deportivas adopte una función administrativa condicionada: las federaciones conservarían su autonomía para sancionar infracciones internas, pero en los casos que involucren especialidad técnica, afectación al interés general o uso de prerrogativas

estatales, sus decisiones deberían someterse a estándares del derecho público como el debido proceso y la revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Conclusiones

El marco constitucional y normativo del deporte en Colombia permite entenderlo como un derecho fundamental, una actividad de interés público y un servicio público sujeto a la intervención del Estado. A partir del artículo 52 de la Constitución y la Ley 181 de 1995, el ordenamiento jurídico establece un sistema en el que el Estado, a través del Ministerio del Deporte, ejerce funciones de fomento, inspección, vigilancia y control, mientras las federaciones deportivas, reconocidas como personas jurídicas de derecho privado dentro del Sistema Nacional del Deporte, asumen la dirección, reglamentación y organización de sus respectivas disciplinas. Esta configuración refleja un modelo de colaboración entre lo público y lo privado, en el que la autonomía asociativa debe coexistir con el interés general y la supervisión estatal, sentando las bases para el análisis posterior sobre la naturaleza y los límites de la potestad sancionadora en el ámbito deportivo.

Del análisis realizado se podría considerar que la facultad sancionadora de las federaciones deportivas, aun teniendo origen en la autonomía privada, se desarrolla dentro de un entramado jurídico que le otorga rasgos propios de una función administrativa condicionada. La intervención normativa del Estado, la inspección y vigilancia ejercidas por el Ministerio del Deporte y la finalidad pública que orienta el régimen disciplinario evidencian que esta potestad no se limita a la autorregulación interna, sino que participa de la función estatal de garantizar la ética, la transparencia y la integridad del deporte como servicio público. La analogía con los tribunales de ética médica permite advertir que, en determinadas circunstancias, las federaciones actúan como colaboradoras del Estado en el cumplimiento de fines constitucionales, sin perder su naturaleza privada ni su especialidad técnica. Por ello, más que afirmar la existencia de una función

administrativa en sentido estricto, se sugiere que el ejercicio disciplinario de las federaciones podría entenderse como una forma de función compartida o condicionada, abierta a control y sujeta a los principios del derecho público, lo que deja planteada una discusión vigente sobre los límites de la autonomía en el sistema deportivo colombiano.

La experiencia española ofrece una referencia valiosa para superar este vacío. En España, la creación del Tribunal Administrativo del Deporte (TAD) consolidó un vehículo institucional de control que permite someter las decisiones disciplinarias de las federaciones al examen del derecho público y, posteriormente, a la jurisdicción contencioso-administrativa. Este modelo reconoce la doble dimensión del deporte: como espacio de autonomía asociativa, pero también como actividad de interés general sujeta a supervisión estatal y al principio de legalidad.

Colombia, por su parte, ha reconocido en el plano normativo y jurisprudencial que el deporte es una manifestación de interés público, pero dicho reconocimiento no se ha materializado en instrumentos eficaces de control. La actual labor de inspección, vigilancia y control del Ministerio del Deporte cumple una función preventiva, pero carece de competencias decisorias o revisoras sobre los actos sancionatorios de las federaciones, lo que impide garantizar una tutela judicial efectiva.

Por ello, el país no debe cerrar la puerta a la posibilidad de estructurar un mecanismo análogo al modelo español, que actúe como puente hacia la jurisdicción contencioso-administrativa colombiana. Este órgano podría ejercer una función administrativa de revisión, asegurando el respeto del debido proceso, la proporcionalidad y la transparencia en las decisiones disciplinarias. Solo mediante la creación de este vehículo de control público, se logrará armonizar la autonomía deportiva con los fines del Estado social de derecho, evitando que el deporte siga regido únicamente por la autorregulación privada y consolidando, en

cambio, un sistema que refleje su verdadera condición de actividad de interés público.

Finalmente, es importante resaltar, que la investigación no busca ofrecer una respuesta definitiva, sino abrir la discusión sobre la verdadera naturaleza de la potestad sancionadora deportiva en el contexto colombiano. Si bien es posible advertir elementos de colaboración funcional entre el Estado y las federaciones, la delimitación exacta de cuándo esta facultad se transforma en ejercicio de función administrativa aún plantea un desafío teórico y práctico. Por ello, el debate sigue abierto: comprender el alcance de estas potestades exige continuar el análisis desde el derecho administrativo y deportivo, a fin de precisar los límites de la autonomía privada, la intensidad del control estatal y el grado de vinculación con el interés público en la organización y disciplina del deporte nacional.

Referencias

- Cardenal Carro, M. (2009). *Una propuesta sobre el concepto de deportista profesional*. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 125–149.
- Congreso de los Diputados. (1990, 15 de octubre). *Ley 10/1990, del Deporte*. *Boletín Oficial del Estado*, n. 249.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-25037>
- Congreso de los Diputados. (2022, 30 de diciembre). *Ley 39/2022, del Deporte*. *Boletín Oficial del Estado*, n. 312. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/12/30/39>
- Congreso de la República. (2021). *Ley 2084 de 2021. Por medio de la cual se adoptan medidas de prevención y lucha contra el dopaje en el deporte*. *Diario Oficial* No. 51.777.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 49 de 1993: Por la cual se establece el régimen disciplinario en el deporte*. *Diario Oficial* No. 40.988.

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 142 de 1994: Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 41.433.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>

Congreso de la República de Colombia. (1995). *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*. Diario Oficial No. 41.679.

Congreso de la República de Colombia. (2011, 18 de enero). *Ley 1437 de 2011: Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial No. 47.956.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41248>

Consejo de Estado, Sección Primera. (2003, 23 de octubre). *Sentencia 1281 de 2003*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38180>

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). *Gaceta Constitucional* No. 116 de 20 de julio de 1991.

Corte Constitucional. (2000). *Sentencia C-802 de 2000*.

Corte Constitucional de Colombia. (1997). *Sentencia C-226 de 1997*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-226-97.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014). *Sentencia T-660/14*. M.P. Mauricio González Cuervo.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-660-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia T-242 de 2016*. Recuperado de

<https://www.derechodeportivocolombiano.com.co/repository/sentenciascc-073t24216.php>

Corte Constitucional de Colombia. (2016, 11 de mayo). *Sentencia T-242/16*. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-242-16.htm>

Díazgranados-Quimbaya, C. M., & Garzón-Landínez, T. C. (2015). *Régimen laboral del derecho deportivo colombiano*. Universidad Católica de Colombia.

<https://repository.ucatolica.edu.co/entities/publication/e6e4ffe3-680c-49e1-a477-a2c03bb36260>

Giraldo Jiménez, E. A., Garcés Giraldo, L. F., & Rey Alba, E. J. (2023). *Límites semánticos de los conceptos de servicio público, función pública y administrativa frente al principio constitucional de solidaridad*.

<https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/816/713>

Hernández Téllez, G. (2023). *El deporte: ¿una actividad de servicio público “sui generis” prestada por particulares?* [Tesis de maestría, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia].

Mendoza, P. W. (2021). *Garantía eficiente de los servicios públicos esenciales en el marco del Estado social de derecho en Colombia*. Universidad Libre.

<https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/20130>

Millán Garrido, A. (2015). *Cuestiones actuales de Derecho del Deporte* [PDF]. Editorial Reus.

https://www.editorialreus.es/media/pdf/primeraspaginas_9788429018431_cuestionesactualesdederechodeldeporte.pdf

Ministerio del Deporte. (2021). *Sistema Nacional del Deporte*. Ministerio del Deporte.

<https://www.mindeporte.gov.co/mindeporte/sistema-nacional-del-deporte>

Ministerio del Deporte. (2025). *Dirección de Inspección, Vigilancia y Control*. Ministerio del Deporte de Colombia.

<https://www.mindeporte.gov.co/mindeporte/quienes-somos/dependencias/direccion-inspeccion-vigilancia-control>

Ministerio del Deporte de Chile. (2001, 19 de enero). *Ley del Deporte (Ley 19.712)*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=175143>

Presidencia de la República de Colombia. (1995). *Decreto 1228 de 1995: Por el cual se reglamenta la Ley 181 de 1995 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 42.013.

República de Colombia. (1984, 31 de diciembre). *Decreto 2845 de 1984: Por el cual se dictan disposiciones sobre el deporte, la recreación y la educación física*. Diario Oficial No. 36.835.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11337>

República de Colombia. (2022). *Decreto 1052 de 2022*. Diario Oficial.

Rodríguez, R. L. (2021). *Derecho administrativo general y colombiano (2 tomos)*. Editorial Temis.

<https://libreriatemis.com/product/derecho-administrativo-general-y-colombiano-no-2-tomos/>

Ron, O. O., Levoratti, A., De Marziani, F. A., & Fotia, J. A. (2006). *La política deportiva y el rol del Estado en el deporte*. En *Actas del Primer Encuentro Deporte y Sociedad: Debates en tránsito en las Ciencias Sociales en la Argentina actual* (p. 203). Universidad Nacional de La Plata.

https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/177926/Documento_comp_letto.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Universitas. (2023, septiembre 24). *¿El derecho deportivo es derecho privado o derecho público?* [Video]. YouTube.

<https://www.youtube.com/watch?v=2vdsac87lec>