



TAS / CAS

TRIBUNAL ARBITRAL DU SPORT
COURT OF ARBITRATION FOR SPORT
TRIBUNAL ARBITRAL DEL DEPORTE

TAS 2025/A/11216 Club Atlético Peñarol c. CONMEBOL

LAUDO ARBITRAL

emitido por el

TRIBUNAL ARBITRAL DELEPORTE

compuesta la Formación Arbitral por:

Presidente: Mariano Clariá, abogado en Buenos Aires, Argentina
Árbitros: Daniel Cravo Souza, abogado en Porto Alegre, Brasil
Giulio Palermo, abogado en Ginebra, Suiza

en el procedimiento arbitral entre

Club Atlético Peñarol, Montevideo, Uruguay
Representado por los abogados Íñigo de Lacalle Baigorri y Juan Alfonso Prieto Huang, Madrid,
España

– Parte Apelante –

y

Confederación Sudamericana de Fútbol (CONMEBOL), Luque, Paraguay
Representado por los abogados Emanuel Cortada y Jonas Gürtler, Zúrich Suiza

– Parte Apelada –

ÍNDICE

I. LAS PARTES	3
II. ANTECEDENTES FÁCTICOS	3
III. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA CONMEBOL.....	4
IV. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL ARBITRAL DEL DEPORTE (TAS)	6
V. RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES	8
ARGUMENTOS DEL APELANTE	8
PETITORIO DEL APELANTE	8
ARGUMENTOS DE LA APELADA.....	9
PETITORIO DE LA APELADA	10
VI. JURISDICCIÓN DEL TAS	10
VII. ADMISIBILIDAD	13
VIII. LEY APLICABLE	13
IX. FUNDAMENTACIÓN DEL RECHAZO DE LA MEDIDA CAUTELAR	14
X. ANÁLISIS DEL MÉRITO DE LA APELACIÓN	17
1) SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 12.2 LITERAL C) DEL CÓDIGO DISCIPLINARIO (USO DE PIROTECNIA) .	17
2) SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 12.2 LITERAL A) DEL CÓDIGO DISCIPLINARIO (INVASIÓN DEL TERRENO DE JUEGO).....	22
3) SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 12.2 LITERALES H) E I) DEL CÓDIGO DISCIPLINARIO (ATAQUE A LOS BUSES DE BOTAFOGO Y DISTURBIOS).....	23
4) SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 26 LITERAL M) DEL REGLAMENTO DE SEGURIDAD DE LA CONMEBOL (ESCALADA DE ESTRUCTURAS).....	25
5) SOBRE LAS SANCIONES DE LOS NUMERALES 6, 7 Y 8 DE LA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN DISCIPLINARIA	26
6) SOBRE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS SANCIONES	28
7) CONCLUSIÓN	31
XI. COSTES.....	31
DECISIÓN.....	32

I. LAS PARTES

1. El Club Atlético Peñarol (el “Apelante” o “Peñarol” o “El Club”) es un club de fútbol profesional, afiliado a la Asociación Uruguaya de Fútbol.
2. La Confederación Sudamericana de Fútbol (la “Apelada” o la “CONMEBOL”) es el organismo continental que gobierna el fútbol en Sudamérica.
3. En adelante conjuntamente denominadas como las “Partes”.

II. ANTECEDENTES FÁCTICOS

4. Los hechos relevantes del presente proceso arbitral se resumen a continuación. La Formación Arbitral ha analizado toda la prueba aportada, pero solo se referirá expresamente a los acontecimientos que considere necesarios para sustentar sus conclusiones. No obstante, otros hechos no mencionados aquí pueden ser tenidos en cuenta en la resolución de las cuestiones jurídicas del laudo.
5. El 30 de octubre de 2024 se disputó el partido de vuelta correspondiente a las semifinales de la CONMEBOL Libertadores entre el Peñarol y el Botafogo de Futebol e Regatas (Brasil) (en adelante Botafogo).
6. Inicialmente, el encuentro debía celebrarse en el Estadio Campeón del Siglo, sede habitual del Peñarol desde el año 2016. Sin embargo, a raíz de los incidentes de violencia ocurridos en el partido de ida, el Ministerio del Interior de Uruguay resolvió, a pocas horas del evento, prohibir la presencia de público visitante en dicho estadio.
7. Ante dicha circunstancia, la CONMEBOL exigió al Peñarol garantizar la presencia de público visitante antes del 29 de octubre de 2024 a las 10:00 horas. Como consecuencia, el día anterior al encuentro se resolvió trasladar el partido al Estadio Centenario, recinto en el cual el Peñarol no oficiaba de local desde hacía casi una década.
8. El cambio de estadio fue formalmente autorizado por la CONMEBOL mediante comunicado oficial de fecha 29 de octubre de 2024.
9. Antes, durante y después del desarrollo del partido, se produjeron diversos incidentes: agresiones contra los vehículos de la delegación visitante en las inmediaciones del estadio, acreditaciones mal utilizadas, uso masivo de pirotecnia por parte de la parcialidad local,

focos de incendio controlados por bomberos, escalada de estructuras e invasión del campo de juego por parte de aficionados del Peñarol.

III. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA CONMEBOL

10. Tales incidentes fueron recogidos en los informes oficiales del Delegado, del Oficial de Seguridad, del Commercial Venue Manager y del Hospitality Venue Manager, cuyas conclusiones dieron origen al expediente disciplinario CL.O-202-24.
11. El 3 de diciembre de 2024, la Comisión Disciplinaria de la CONMEBOL (en adelante la Comisión Disciplinaria) dictó resolución sancionatoria contra el Peñarol, imponiendo las siguientes sanciones:
 - 1) *“IMPONER al CLUB ATLÉTICO PEÑAROL, por la infracción al artículo 12.2 literal c) del Código Disciplinario de la CONMEBOL, en concordancia con el artículo 27 del mismo cuerpo legal, las siguientes sanciones:*
 - i. *MULTA de USD 60.000 (SESENTA MIL DÓLARES ESTADOUNIDENSES). El monto de esta multa será debitado automáticamente del importe a recibir por el Club de la CONMEBOL en concepto de derechos de Televisión o Patrocinio.*
 - ii. *OBLIGACION de jugar a PUERTA CERRADA sus siguientes 3 (tres) partidos en condición de local en competencias organizadas por la CONMEBOL. En consecuencia, única y exclusivamente podrán acceder al estadio las siguientes personas o grupos de personas:*
 - 2) *IMPONER al CLUB ATLÉTICO PEÑAROL una multa de USD 20.000 (VEINTE MIL DÓLARES ESTADOUNIDENSES) por la infracción al artículo 12.2 literal a) del Código Disciplinario de la CONMEBOL, en concordancia con el artículo 27 del mismo cuerpo legal. Este monto será debitado automáticamente del importe a recibir por el Club de la CONMEBOL en concepto de derechos de Televisión o Patrocinio.*
 - 3) *IMPONER al CLUB ATLÉTICO PEÑAROL una multa de USD 20.000 (VEINTE MIL DÓLARES ESTADOUNIDENSES) por la infracción al artículo 12.2 literales h), i) del Código Disciplinario de la CONMEBOL, en concordancia con el artículo 27 del mismo cuerpo legal. Este monto será debitado automáticamente del importe a recibir por el Club de la CONMEBOL en concepto de derechos de Televisión o Patrocinio.*
 - 4) *IMPONER al CLUB ATLÉTICO PEÑAROL una multa de USD 20.000 (VEINTE MIL DÓLARES ESTADOUNIDENSES) por la infracción al artículo 26 literal m)*

del Reglamento de Seguridad de la CONMEBOL, en concordancia con el artículo 27 del Código Disciplinario de la CONMEBOL. Este monto será debitado automáticamente del importe a recibir por el Club de la CONMEBOL en concepto de derechos de Televisión o Patrocinio.

- 5) *IMPONER al jugador WASHINGTON AGUERRE LIMA una multa de USD 15.000 (QUINCE MIL DÓLARES ESTADOUNIDENSES) por la infracción al artículo 11.2 literal q) del Código Disciplinario de la CONMEBOL. Este monto será debitado automáticamente del importe a recibir por su Club de la CONMEBOL en concepto de derechos de Televisión o Patrocinio.*
- 6) *IMPONER al CLUB ATLÉTICO PEÑAROL una multa de USD 10.000 (DIEZ MIL DÓLARES ESTADOUNIDENSES) por la infracción a los artículos 5.4.4.3 del Manual de Clubes de la CONMEBOL Libertadores 2024 y 34 del Reglamento de Seguridad de la CONMEBOL, en concordancia con el artículo 27 del Código Disciplinario de la CONMEBOL. Este monto será debitado automáticamente del importe a recibir por el Club de la CONMEBOL en concepto de derechos de Televisión o Patrocinio.*
- 7) *IMPONER al CLUB ATLÉTICO PEÑAROL una multa de USD 10.000 (DIEZ MIL DÓLARES ESTADOUNIDENSES) por la infracción al artículo 24 del Reglamento de Seguridad de la CONMEBOL, en concordancia con el artículo 27 del Código Disciplinario de la CONMEBOL. Este monto será debitado automáticamente del importe a recibir por el Club de la CONMEBOL en concepto de derechos de Televisión o Patrocinio.*
- 8) *IMPONER al CLUB ATLÉTICO PEÑAROL una multa de USD 8.000 (OCHO MIL DÓLARES ESTADOUNIDENSES) por la infracción al artículo 5.4.2 del Manual de Clubes de la CONMEBOL Libertadores 2024, en concordancia con el artículo 27 del Código Disciplinario de la CONMEBOL. Este monto será debitado automáticamente del importe a recibir por el Club de la CONMEBOL en concepto de derechos de Televisión o Patrocinio.*
- 9) *IMPONER al CLUB ATLÉTICO PEÑAROL una ADVERTENCIA por la infracción a los artículos 12.2 literal j) del Código Disciplinario de la CONMEBOL, 20 literal l) del Reglamento de Seguridad de la CONMEBOL y 5.11.1 del Manual de Clubes de la CONMEBOL Libertadores 2024.*
- 10) *ADVERTIR expresamente al CLUB ATLÉTICO PEÑAROL que en caso de reiterarse cualquier infracción a la disciplina deportiva de igual o similar naturaleza a la que ha traído causa el presente procedimiento será de aplicación lo dispuesto en el Art. 27 del Código Disciplinario de la CONMEBOL, y las consecuencias que del mismo se pudieran derivar.*

11) NOTIFICAR al CLUB ATLÉTICO PEÑAROL.

12. El 13 de enero de 2025, el Peñarol interpuso un recurso de apelación ante la Comisión de Apelaciones de la CONMEBOL (en adelante, la “Comisión de Apelaciones”).

13. En el párrafo 19 de la decisión adoptada por la Comisión de Apelaciones (en adelante, la “Decisión Apelada”), esta declaró lo siguiente:

“19. El resto de sanciones impuestas por la Comisión Disciplinaria de la CONMEBOL a Peñarol en la Decisión Apelada no resultan apelables conforme a la norma citada arriba, con lo cual esta Comisión no resulta competente para pronunciarse respecto de los numerales 6° (infracción al artículo 5.4.4.3 del Manual de Clubes de la CONMEBOL Libertadores 2024 y 34 del Reglamento de Seguridad de la CONMEBOL, en concordancia con el artículo 27 del Código Disciplinario de la CONMEBOL), 7° (infracción al artículo 24 del Reglamento de Seguridad de la CONMEBOL, en concordancia con el artículo 27 del Código Disciplinario de la CONMEBOL), 8° (infracción al artículo 5.4.2 del Manual de Clubes de la CONMEBOL Libertadores 2024, en concordancia con el artículo 27 del Código Disciplinario de la CONMEBOL) y 9° (infracción a los artículos 12.2 literal j) del Código Disciplinario de la CONMEBOL, 20 literal l) del Reglamento de Seguridad de la CONMEBOL y 5.11.1 del Manual de Clubes de la CONMEBOL Libertadores 2024).”

14. En consecuencia, con fundamento en lo previsto en el artículo 64.8 del Código Disciplinario de la CONMEBOL (en adelante el Código Disciplinario), la Comisión de Apelaciones declaró inadmisibile el recurso presentado en relación con las sanciones mencionadas en los numerales 6, 7, 8 y 9 de la decisión de la Comisión Disciplinaria, por tratarse de multas cuyo importe individual no excedía los quince mil dólares estadounidenses (USD 15.000). Por el contrario, el recurso fue declarado admisible respecto de las restantes infracciones.

15. Finalmente, mediante decisión de fecha 24 de enero de 2025, notificada el 7 de febrero de 2025, la Comisión de Apelaciones resolvió rechazar el recurso interpuesto por el Apelante, confirmando en todos sus términos la decisión dictada por la Comisión Disciplinaria.

IV. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL ARBITRAL DEL DEPORTE (TAS)

16. El 27 de febrero de 2025, el Peñarol presentó su Declaración de Apelación ante el Tribunal Arbitral del Deporte (por sus siglas en francés: el “TAS”) en contra de la CONMEBOL, con respecto a la Decisión Apelada, de conformidad con el Artículo R48 del Código del TAS (el “Código del TAS”).

17. El Peñarol nombró como árbitro a D. Daniel Cravo Souza, mientras que la CONMEBOL nombró a D. Giulio Palermo.

18. En su declaración de apelación, el Apelante solicitó medidas cautelares, consistentes en la suspensión de la ejecución de la sanción impuesta por la Comisión de Apelaciones de la Confederación Sudamericana De Fútbol (CONMEBOL) en el expediente A-21-24 – saber, la obligación de “*jugar a PUERTA CERRADA sus siguientes 3 (tres) partidos en condición de local en competencias organizadas por la CONMEBOL*”, adoptada el 24 de enero de 2025 y notificada el 7 de febrero de 2025.
19. Con fecha 19 de marzo de 2025, la Apelada presentó su respuesta a la solicitud de medidas cautelares.
20. El mismo 19 de marzo de 2025, de conformidad con el Artículo R54 del Código, la Secretaría del TAS remitió el “*Aviso de constitución de Formación*”, informando a las partes que la Formación Arbitral estaría integrada por: Presidente: D. Mariano Clariá (Buenos Aires, Argentina), y árbitros: Daniel Cravo Souza (Porto Alegre, Brasil) y Giulio Palermo (Ginebra, Suiza).
21. Con fecha 28 de marzo de 2025, la Secretaría del TAS comunicó a las partes la parte dispositiva de la orden dictada por la Formación Arbitral rechazando la solicitud de medidas cautelares presentada por el Peñarol. Asimismo, se informó a las Partes que los fundamentos jurídicos serían comunicados en el laudo final.
22. El 31 de marzo de 2025 se realizó una *Case Management Conference* (CMC) por videoconferencia, en la cual estuvieron presentes los miembros de la Formación Arbitral y los abogados de las dos partes. En la misma, la Formación Arbitral manifestó su intención de emitir una decisión – al menos la parte dispositiva – a principios de mayo de 2025. Asimismo, consultas por la Formación Arbitral, ambas partes manifestaron que no consideraban necesaria la celebración de una audiencia.
23. El 31 de marzo de 2025, el Apelante presentó su Memoria de Apelación ante la Secretaría del TAS de conformidad con el Artículo R51 del Código del TAS. En el mismo, el Apelante ratificó lo indicado en la CMC respecto de que no consideraba necesaria la celebración de una audiencia.
24. El 28 de abril de 2025, la Apelada presentó su contestación a la apelación ante la Secretaría del TAS de conformidad con el Artículo R55 del Código del TAS. En su contestación, la Apelada también ratificó lo indicado en la CMC en cuanto a que no consideraba necesaria la celebración de una audiencia.

V. RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES

25. A continuación, se realiza la descripción de los argumentos y posiciones de las Partes sobre las cuestiones objeto del presente laudo, la cual tiene carácter resumido. No obstante, la Formación Arbitral ha estudiado, considerado y tenido en cuenta, en su integridad, todos los escritos presentados y que obran en el expediente, así como lo manifestado en la audiencia, aunque no se haga referencia específica a alguno de ellos en el presente laudo.

Argumentos del Apelante

26. El Apelante argumenta que el cambio de estadio impuesto a última hora constituyó un evento de fuerza mayor, impuesto por la autoridad pública (Ministerio del Interior), que impidió al club desplegar plenamente las medidas de seguridad adecuadas, lo que limitó la capacidad del club para controlar adecuadamente el operativo de seguridad. Y que el Apelante actuó con la máxima diligencia posible dadas las circunstancias extraordinarias y adoptó todas las medidas a su alcance.

27. Que los actos sancionados no generaron lesiones personales ni afectaron el desarrollo normal del partido. Que ningún elemento pirotécnico fue lanzado al campo de juego con intención agresiva.

28. Que, respecto del antecedente citado en la Decisión Apelada, la advertencia previa no constituye automáticamente un precedente vinculante para imponer sanciones más severas.

29. Cuestiona también la declaración de inadmisibilidad de la apelación resuelta por la Comisión de Apelaciones respecto de las infracciones sancionadas en los numerales, 6, 7, 8 y 9 de la decisión de la Comisión Disciplinaria.

30. Que la sanción es desproporcionada comparativamente con decisiones previas similares adoptadas por la CONMEBOL en circunstancias análogas. Que la sanción aplicada produce un grave daño deportivo, económico y reputacional.

31. Las sanciones impuestas resultan manifiestamente desproporcionadas en relación con la conducta atribuida. Se invocó el principio de proporcionalidad consagrado en la jurisprudencia del TAS, proponiendo la sustitución de la sanción de cierre total del estadio por medidas menos gravosas.

Petitorio del Apelante

32. Las siguientes son las peticiones que se contienen en la memoria de apelación:

“A.- Con carácter previo, se acuerde con carácter urgente la adopción de medidas cautelares consistentes en la suspensión de la ejecución de la Decisión de forma que:

a. Se deje provisional e inmediatamente sin efecto la ejecución y efectos de la sanción consistente en el cierre total del estadio en los tres (3) próximos partidos de local de CA Peñarol en la Copa Libertadores; y

b. Se estimen las medidas cautelares con efectos inmediatos y hasta que la Decisión devenga firme para el Club (una vez agotado el presente recurso de apelación).

B.- Se anule la Decisión adoptada en el marco del expediente A-21-24 por la Comisión de Apelaciones de la CONMEBOL.

C.- Subsidiariamente, se modifique la Decisión adoptada en el marco del expediente A-21-24 por la Comisión de Apelaciones de la CONMEBOL conforme a los términos detallados en la Declaración de Apelación, incluyendo modificación o reducción del cierre del estadio y de la multa económica.

D.- Se ordene a la CONMEBOL a pagar todos los gastos, costas o costes que se originen con motivo de este arbitraje.

E.- Se condene a la CONMEBOL al pago de una compensación a CA Peñarol por los costes incurridos tanto por el presente arbitraje como por las instancias previas cuya cuantía se determine a discreción de esta Honorable Formación Arbitral.”

Argumentos de la Apelada

33. La Apelada sostuvo que los incidentes constituyeron infracciones graves y reiteradas a las normativas disciplinarias y de seguridad.
34. Subrayó que la conducta de los aficionados del Apelante fue extremadamente peligrosa, con uso masivo de pirotecnia, foco de incendio, invasión del campo de juego, escalada de estructuras, y ataques a los buses del equipo visitante.
35. Reiteró que la responsabilidad del club es objetiva, conforme al artículo 8 del Código Disciplinario, y que el cambio de estadio no lo exime de dicha responsabilidad.
36. Enfatizó la reincidencia del club, quien fue sancionado en todos los partidos disputados como local durante la Copa Libertadores 2024. Y en particular, enfatizó sobre la advertencia recibida como consecuencia de los incidentes ocurridos en el partido previo de la Copa Libertadores – cuartos de final contra Flamengo.

37. Consideró particularmente grave la actitud del Presidente del Apelante, quien arengó públicamente a los hinchas a incurrir en conductas prohibidas, con el mensaje de que afrontaría sin problemas el pago de cualquier sanción económica, lo que agrava la falta de compromiso institucional con la seguridad.
38. Defendió la proporcionalidad de las sanciones en virtud de la gravedad y reiteración de las conductas, así como su efecto disuasorio.

Petitorio de la Apelada

39. Las siguientes son las peticiones que se contienen en la contestación de la apelación:
- (i) *Desestimar íntegramente la apelación del Apelante en el procedimiento TAS 2025/A/11216 Club Atlético Peñarol c. CONMEBOL, y confirmar la Decisión Apelada;*
 - (ii) *En cualquier caso, cargar todas las costas del arbitraje al Apelante.*
 - (iii) *En cualquier caso, fijar una suma que el Apelante deberá abonar para cubrir los gastos de defensa de la CONMEBOL por un importe mínimo de CHF 20'000.*

VI. JURISDICCIÓN DEL TAS

40. El artículo R47 del Código del TAS establece:

“Se puede presentar una apelación contra la decisión de una federación, asociación u otra entidad deportiva ante el TAS si los estatutos o reglamentos de dicha entidad deportiva así lo establecen o si las partes han convenido un acuerdo de arbitraje específico y siempre que la parte apelante haya agotado los recursos legales de que dispone con anterioridad a la apelación, de conformidad con los estatutos o reglamentos de dicha entidad deportiva.”

41. Asimismo, la Formación Arbitral destaca lo previsto en el Art. 62 del Estatuto de la Conmebol:

“Artículo 62° Tribunal Arbitral del Deporte

1. La CONMEBOL reconoce la jurisdicción del Tribunal Arbitral del Deporte (TAD) con sede en Lausana (Suiza).

2. Únicamente se podrán presentar disputas ante el TAD cuando se hayan agotado todas las vías internas que apliquen. El TAD intervendrá, como órgano de alzada en todos aquellos recursos presentados contra resoluciones definitivas de la CONMEBOL, o, como tribunal de arbitraje deportivo si el litigio no recae en la jurisdicción de los órganos de la

CONMEBOL o de la FIFA.

3. Las decisiones del TAD serán definitivas y vinculantes para todas las partes.

4. El plazo para presentar apelación ante el TAD será de veintiún días desde la fecha en que el recurrente reciba la decisión, salvo que el Reglamento Disciplinario o Código de Ética estipulen otro plazo. Sin perjuicio de lo anterior, se aplicarán las disposiciones siguientes en las apelaciones que pudiera realizar la FIFA: a. En un plazo de diez días desde que se reciba la decisión, la FIFA tendrá derecho a solicitar al órgano que la dictó, la decisión, y/o una copia íntegra del expediente en el que se basó dicho fallo; b. Si se realiza dicha solicitud en el plazo de diez días, la FIFA dispondrá de veintiún días desde que reciba la copia íntegra del expediente para presentar una apelación ante el TAD.

5. El recurso no suspende los efectos de la decisión apelada, excepto cuando la instancia de apelación decida en otro sentido.”

42. Por su parte, el Art. 69 del Código Disciplinario establece lo siguiente:

“Capítulo 5. Tribunal de Arbitraje Deportivo (TAD)

Artículo 69. Tribunal de Arbitraje Deportivo (TAD)

- 1. En materia disciplinaria, se prohíbe el recurso ante tribunales ordinarios.*
- 2. De conformidad con el Artículo 62 de los Estatutos, la CONMEBOL reconoce el derecho a interponer recurso de apelación exclusivamente ante el Tribunal Arbitral del Deporte (TAD) con sede en Lausana (Suiza).*
- 3. Solo se podrán presentar disputas ante el TAD cuando se hayan agotado todas las vías internas. El TAD intervendrá, como órgano de alzada, en todos aquellos recursos presentados ante resoluciones definitivas de la CONMEBOL, que no se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:*
 - a. Advertencias y apercibimientos;*
 - b. Violaciones de las Reglas del Juego;*
 - c. Suspensiones de hasta cuatro partidos o de hasta tres meses (con la excepción de decisiones relacionadas con el dopaje que serán en todos los casos recurribles), independientemente de la multa económica que junto a aquella se hubiera podido imponer;*
 - d. Una medida provisional ratificada por la Comisión de Apelaciones.*
- 4. El procedimiento arbitral se rige por las disposiciones del Código de Arbitraje del TAD,*

excepto en lo establecido en el presente capítulo.

5. *Únicamente podrán recurrirse ante el TAD aquellas decisiones definitivas de la Comisión de Apelaciones. No obstante, podrán recurrirse también aquellas decisiones definitivas de la Comisión Disciplinaria en materia de dopaje.*
6. *No podrá recurrirse ante el TAD una decisión sin fundamentos.*
7. *Todo recurso ante el TAD deberá interponerse en un plazo de 21 (veintiún) días desde que el recurrente haya tenido conocimiento por cualquier medio de la decisión apelada.*
8. *En ningún caso el recurso ante el TAD tendrá efecto suspensivo sobre la decisión recurrida.”*

43. En el presente caso, ambas Partes han reconocido expresamente la jurisdicción del TAS para conocer de la apelación interpuesta, lo que constituye una manifestación inequívoca de sometimiento voluntario al arbitraje. No obstante, la Apelada ha planteado una objeción parcial en cuanto al alcance de dicha jurisdicción, sosteniendo que algunas de las sanciones apeladas no serían susceptibles de revisión ante el TAS por no superar el umbral de gravedad requerido conforme al artículo 69.3 del Código Disciplinario y por no haber sido revisadas por la Comisión de Apelación.
44. Por su parte, el Apelante ha sostenido que la Comisión de Apelaciones sí tenía competencia para pronunciarse sobre dichas sanciones, y que, en consecuencia, el TAS también ostenta competencia para analizar la cuestión, incluidas las sanciones respecto a las cuales se ha declarado inadmisibile el recurso ante la Comisión de Apelación.
45. La Formación Arbitral toma nota de esta controversia y considera que la cuestión relativa a la competencia de la Comisión de Apelaciones para pronunciarse sobre las sanciones cuestionadas constituye una materia de fondo que será analizada en la sección correspondiente del presente laudo. No obstante, ello no impide que el TAS ejerza jurisdicción sobre dicha cuestión en tanto ella forma parte esencial del objeto de la controversia, en tanto está directamente vinculada con el alcance de la jurisdicción del órgano de instancia inferior.
46. En consecuencia, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo R47 del Código del TAS, el artículo 62 de los Estatutos de la CONMEBOL y el artículo 69 de su Código Disciplinario, la Formación Arbitral concluye que el TAS ostenta jurisdicción para conocer y resolver la presente controversia.

VII. ADMISIBILIDAD

47. El artículo R49 del Código del TAS establece lo siguiente:

“En ausencia de un plazo fijado en los estatutos o reglamentos de la federación, asociación o entidad deportiva en cuestión, o en un acuerdo previo, el plazo para presentar la apelación será de veintiún (21) días a partir de la recepción de la decisión que es objeto de apelación. El/la Presidente/a de la Cámara no iniciará ningún procedimiento si la declaración de apelación se presenta manifiestamente fuera de plazo, y así lo notificará a la persona que haya presentado la declaración. Al inicio de un procedimiento, una parte podrá solicitar al/a la Presidente/a de la Cámara, o al/a la Presidente/a de la Formación, en caso de que ya se haya constituido, que le ponga fin si la declaración de apelación se ha presentado fuera de plazo. El/la Presidente/a de la Cámara o el/la Presidente/a de la Formación adoptará su decisión después de haber invitado a las demás partes a presentar su posición al respecto.”

48. A su vez, el artículo 69.7 del Código Disciplinario dispone:

“Todo recurso ante el TAD deberá interponerse en un plazo de 21 (veintiún) días desde que el recurrente haya tenido conocimiento por cualquier medio de la decisión apelada. “

49. En el presente caso, la Decisión Apelada fue emitida el 24 de enero de 2025 y sus fundamentos fueron notificados el 7 de febrero de 2025. La Declaración de Apelación fue presentada por el Apelante el 27 de febrero de 2025.

50. Por consiguiente, la apelación fue presentada dentro del plazo establecido por los artículos R49 del Código del TAS y 69.7 del Código Disciplinario, cumpliendo además con los requisitos formales previstos en el artículo R48 del citado Código. Cabe añadir que la Apelada no ha formulado objeción alguna respecto de la admisibilidad de la apelación.

51. En consecuencia, la Formación Arbitral concluye que la apelación es formalmente admisible.

VIII. LEY APLICABLE

52. El Apelante afirma, en su memoria de apelación, que, de conformidad con el artículo R58 del Código del TAS, resultan de aplicación las regulaciones y reglamentos de la CONMEBOL, legislación uruguaya en cuanto se traten materias imperativas de orden público y subsidiariamente, la legislación paraguaya.

53. La Apelada sostiene que, de conformidad con el artículo 5 del Código Disciplinario, en concordancia con el artículo R58 del Código del TAS, el presente caso debe resolverse

sobre la base de los Estatutos de la CONMEBOL (en adelante, los “Estatutos”) y las demás normativas aplicables emitidas por dicha Confederación.

54. Asimismo, argumenta que, al firmar la Carta de Conformidad y Compromiso, el Apelante —al igual que el resto de los clubes que participan en competiciones organizadas por la CONMEBOL— ha aceptado sujetarse a las normativas aplicables.
55. En consecuencia, la Apelada afirma que resultan aplicables al presente caso los Estatutos, el Código Disciplinario, el Manual de Clubes, el Reglamento de Seguridad, así como el resto de los reglamentos dictados por la CONMEBOL.
56. Dado que no existe un acuerdo expreso entre las Partes respecto del derecho aplicable al fondo de la controversia, corresponde a la Formación Arbitral determinarlo, conforme a lo dispuesto en el artículo R58 del Código del TAS, el cual establece:

“La Formación resolverá la controversia de acuerdo con las regulaciones aplicables y, subsidiariamente, con las normas jurídicas elegidas por las partes o, en ausencia de dicha elección, de acuerdo con la ley del país en el que la federación, asociación o entidad deportiva que haya emitido la decisión recurrida esté domiciliada o de acuerdo con las normas jurídicas que la Formación considere apropiadas. En este último caso, la Formación deberá motivar su decisión.”

57. En este sentido, el artículo 69.4 del Código Disciplinario dispone que:

“El procedimiento arbitral se rige por las disposiciones del Código de Arbitraje del TAD, excepto en lo establecido en el presente capítulo.”

58. Por lo tanto, la Formación Arbitral considera que el presente litigio debe resolverse, en primer lugar, conforme a la normativa interna de la CONMEBOL, la cual incluye sus Estatutos, el Código Disciplinario, el Manual de Clubes, el Reglamento de Seguridad, así como los restantes reglamentos dictados por dicha Confederación. En forma subsidiaria, y conforme al domicilio legal de la CONMEBOL —entidad que dictó la Decisión Apelada—, resulta aplicable la legislación de la República del Paraguay.

IX. FUNDAMENTACIÓN DEL RECHAZO DE LA MEDIDA CAUTELAR

59. El Apelante solicitó la suspensión de la ejecución de la sanción disciplinaria impuesta por la Apelada, consistente en la obligación de jugar a puerta cerrada sus siguientes 3 (tres) partidos en condición de local en competiciones organizadas por la CONMEBOL.

60. A tal fin, sostuvo que concurrían los presupuestos legales necesarios para la determinación de medidas cautelares: (i) un daño irreparable que debe ser protegido; (ii) probabilidad de éxito sobre el fondo del asunto y apariencia de buen derecho; y (iii) en el balance de los intereses en juego deben prevalecer los del Apelante.
61. La Formación Arbitral nota que el Apelante, como fundamentos del *periculum in mora*, argumenta que la ejecución inmediata de la sanción le causaría un daño irreparable, especialmente en el plano deportivo. Señala que los partidos afectados coinciden con los encuentros como local en la fase de grupos de la Copa Libertadores, y que jugar sin público en el Estadio Campeón del Siglo —con capacidad para 42.000 espectadores— afecta de manera directa su rendimiento y su competitividad frente a los rivales. Esto comprometería gravemente sus posibilidades de clasificación en dicha competencia.
62. Asimismo, sostiene que la sanción impone una desventaja deportiva insalvable y atenta contra la integridad de la competencia. A ello se suman perjuicios de difícil o imposible reparación en términos económicos, reputacionales y laborales, incluyendo la pérdida de ingresos por entradas y el impacto negativo en la motivación del plantel profesional. Por todo ello, entiende que la única manera de garantizar la efectividad de una eventual resolución favorable es suspendiendo la ejecución de la sanción mientras se resuelve el fondo del recurso.
63. Destaca, además, que el perjuicio irreparable que implicaría la ejecución inmediata de la sanción, sin que se adopten previamente las medidas cautelares solicitadas, incrementa exponencialmente con el paso del tiempo, el cual no podrá ser reparado en un momento ulterior, aún en el supuesto de que se admitiera la apelación.
64. Por otro lado, respecto al alegado daño irreparable, la Apelada sostiene que el Apelante cita erróneamente una decisión del TAS del año 2009 para afirmar que las solicitudes de medidas cautelares en relación con sanciones deportivas “*son aceptadas de forma sistemática sin excepción*”.
65. Aduce que dicha afirmación es incorrecta, ya que, en los últimos años, el TAS ha establecido que el mero riesgo de no participar en una competencia, aunque pueda representar un perjuicio, no basta por sí solo para configurar un daño irreparable que justifique el otorgamiento de una medida cautelar.

66. Adicionalmente, la Apelada argumenta que la prohibición de disputar partidos con público es la consecuencia inmediata de la sanción aplicada, y ello, por sí solo, no puede considerarse equivalente a un daño irreparable.
67. En cuanto al alegado daño deportivo, la Apelada niega la existencia de una desventaja competitiva frente a los demás equipos, al considerar que la condición de local con presencia de público no garantiza en modo alguno el resultado del partido. Aduce que, aun en dichas circunstancias, subsisten plenamente las posibilidades del Apelante de disputar y ganar los encuentros que deben jugarse a puertas cerradas.
68. La Apelada también rechaza la alegación relativa a un supuesto daño irreparable a la integridad de la competición, por considerarla genérica e infundada. Sostiene que el eventual daño irreparable debe ser evaluado exclusivamente en relación con el propio Apelante, y no con su entorno institucional o deportivo.
69. Igualmente, la Apelada niega, por falta de fundamento, la existencia de otros daños de imposible o difícil reparación, tales como los relativos a la imagen, reputación o vinculados a eventuales consecuencias de carácter laboral.
70. En lo que respecta a las eventuales pérdidas económicas que el Apelante pudiera sufrir como consecuencia de disputar partidos a puertas cerradas, la Apelada afirma que tales perjuicios no revisten el carácter de daño irreparable.
71. Sobre la base de las consideraciones expuestas, la Apelada solicita que se desestime la solicitud de medida cautelar tendiente a suspender la ejecución de las sanciones impuestas.
72. La Formación Arbitral considera que la solicitud de suspensión de la sanción debe ser desestimada.
73. La alegación relativa al daño deportivo en la forma de desventaja competitiva derivada de la falta de público resulta, en este estado del procedimiento, meramente conjetural. No se ha acreditado que tal circunstancia conlleve un perjuicio concreto, inmediato e irreversible que comprometa los derechos deportivos esenciales del club.
74. Del mismo modo, el alegado perjuicio económico, si bien potencialmente significativo, no constituye un daño irreparable en términos jurídicos, en tanto podría ser objeto de reparación ulterior mediante una compensación pecuniaria en caso de prosperar el recurso.

75. Por lo tanto, ni los aspectos deportivos invocados —de carácter esencialmente especulativo— ni los daños patrimoniales proyectados —susceptibles de reparación— permiten acreditar la existencia de un *periculum in mora* que justifique la suspensión de la sanción. En consecuencia, la solicitud de medidas cautelares presentada por el Apelante debe ser rechazada ya que no acreditó un riesgo de daño irreparable si no se concedía la medida cautelar.
76. En vista de que los tres requisitos previstos por el Artículo R37 del Código para otorgar una medida cautelar son cumulativos, la Formación Arbitral, por una cuestión de economía procesal, considera innecesario analizar el resto alegatos presentados por las Partes respecto a los otros dos requisitos, i.e. (i) la apariencia de buen derecho de la apelación y (ii) el balance de intereses.

X. ANÁLISIS DEL MÉRITO DE LA APELACIÓN

77. La Formación Arbitral procederá a analizar y resolver de manera separada cada una de las presuntas infracciones imputadas al Apelante. Cada cargo será examinado en forma individual, atendiendo a los hechos específicos que lo sustentan, a los argumentos de las partes y a la normativa aplicable.

1) *Sobre la presunta infracción del Artículo 12.2 literal c) del Código Disciplinario (Uso de pirotecnia)*

78. La activación masiva y reiterada de artefactos pirotécnicos por parte de los aficionados del Apelante configura una infracción al artículo 12.2 c) del Código Disciplinario.
79. Conforme al artículo 8 del mismo cuerpo normativo, los clubes son responsables de manera objetiva por la conducta de sus aficionados. Dicho artículo establece que se sancionarán las infracciones cometidas tanto intencionalmente como por negligencia.
80. El argumento del Apelante, centrado en la falta de tiempo para organizar adecuadamente la seguridad en el estadio alternativo, no resulta, a criterio de la Formación Arbitral, eximente de responsabilidad. Por el contrario, las pruebas evidencian una total ausencia de reacción institucional frente a la conducta desplegada, lo cual denota —como mínimo— una actitud negligente y omisiva por parte del Apelante.
81. A esta falta de diligencia se suma un agravante relevante: el Apelante fue sancionado por hechos similares en todos los partidos que disputó como local durante la Copa Libertadores 2024.

82. En particular, en el encuentro de octavos de final disputado contra el equipo del club *The Strongest*, de Bolivia, el Apelante fue sancionado, entre otras, con una multa de USD 20.000 por la infracción al artículo 12.2 literal c) del Código Disciplinario, “*en concordancia con el artículo 27 del mismo cuerpo legal*” – lo que refleja que ya la Comisión Disciplinaria consideraba, a esa altura, la reincidencia como agravante.
83. Y en la misma decisión, fue advertido que, en caso de reiterarse cualquier infracción a la disciplina deportiva de igual o similar naturaleza, sería de aplicación lo dispuesto en el Art. 27 del Código Disciplinario y sus consecuencias correspondientes.
84. El Art. 27 del Código Disciplinario establece, en su inciso 2, lo siguiente: “*La reincidencia constituye una circunstancia agravante.*”
85. A pesar de las múltiples sanciones recibidas y la advertencia formulada por la Comisión Disciplinaria, en el partido de cuartos de final frente al club Flamengo, de Brasil, los aficionados del Apelante volvieron a incurrir en conductas tipificadas como infracción en el artículo 12.2 literal c) del Código Disciplinario, entre otras, motivo por el cual el Apelante fue nuevamente sancionado, esta vez con una multa de USD 90.000. En esta decisión, la Comisión Disciplinaria advirtió al Apelante en los siguientes términos:
- “1.1°. **ADVERTIR** expresamente al **CLUB ATLÉTICO PEÑAROL** que en caso de reiterarse cualquier infracción a la disciplina deportiva de igual o similar naturaleza, la Comisión Disciplinaria de la CONMEBOL podrá determinar el cierre parcial o total del estadio para sus siguientes 3 partidos en condición de local.”
86. Sin embargo, a pesar de la cantidad de sanciones y advertencias recibidas, los aficionados – incentivados en este caso por la autoridad máxima del club – volvieron a utilizar de manera masiva objetos pirotécnicos durante el partido de semifinal de la Copa Libertadores, en especial al momento de la salida del equipo al campo de juego.
87. Este patrón de comportamiento demuestra una reiteración sistemática de conductas contrarias a la normativa, y una desatención explícita a las advertencias previas, lo que justifica la imposición de sanciones de mayor severidad, en los términos del Art. 27 del Código Disciplinario.
88. Asimismo, debe valorarse especialmente como agravante la actitud del presidente del Apelante, quien, en vísperas del partido de semifinales frente a Botafogo, realizó declaraciones públicas alentando indirectamente el uso de pirotecnia. Entre otras expresiones, manifestó públicamente:

“La tribuna de Peñarol gana partidos, así ha sido a lo largo de la historia. Mientras cuidemos al club y no hagamos nada que nos pueda perjudicar más que una sanción económica, todas las cosas que sean arreglables con una multa, estoy dispuesto a que el club la pague. [...] Mientras no se hiciera nada que CONMEBOL lo pudiera sancionar de otra manera que fuera más que lo económico, lo pagaba con todo el gusto del mundo [...]. La tribuna juega su partido”.

89. A criterio de la Formación Arbitral, tales afirmaciones, lejos de desalentar conductas sancionables, transmiten un mensaje de tolerancia y validación hacia prácticas expresamente prohibidas. Por consiguiente, el reproche institucional que razonablemente debería haberse manifestado ante este tipo de conductas, estuvo ausente.
90. La Formación Arbitral considera asimismo especialmente relevante que los elementos pirotécnicos hayan sido activados en múltiples ocasiones, tanto antes como durante el desarrollo del partido, sin que se advirtiera una reacción rápida y eficaz por parte de la seguridad privada para contener dicha conducta. Si bien las declaraciones públicas del presidente del Apelante permiten, razonablemente, sospechar una posible colusión deliberada del propio Club con las infracciones analizadas, lo cierto es que la acreditación de, al menos, una negligencia grave e injustificable —lo que resulta indiscutible— basta para formar la convicción de esta Formación Arbitral respecto de la responsabilidad del Apelante.
91. No puede prosperar tampoco el argumento de que la sanción impuesta al Apelante resulta desproporcionada en comparación con decisiones adoptadas en casos anteriores que involucraron a otros clubes, como Atlético Mineiro, Racing Club o River Plate. Las circunstancias de aquellos casos no son equiparables al presente, particularmente en lo que respecta a la existencia de antecedentes sancionatorios y la presencia de agravantes específicos. En el caso del Apelante, la reincidencia comprobada, la pasividad institucional frente a los hechos y la conducta del propio Presidente constituyen factores que justifican plenamente una respuesta más severa por parte de la autoridad disciplinaria. En consecuencia, la Formación Arbitral considera que no se verifica trato desigual ni discriminatorio alguno, sino una valoración diferenciada y justificada de los hechos conforme a los elementos objetivos del caso.
92. Adicionalmente, la Formación Arbitral considera atendible el objetivo disuasivo que persigue la sanción de cierre del estadio, en tanto constituye una medida que afecta directamente a los aficionados —principales responsables de los hechos—, a diferencia de las multas, cuyo impacto recae exclusivamente sobre el club y suele resultar irrelevante

para los simpatizantes. A la luz del principio de eficacia sancionatoria, la restricción del acceso del público puede ser una herramienta más idónea para desalentar este tipo de conductas, especialmente cuando la reiteración de los hechos sugiere que las sanciones pecuniarias previas no han generado el efecto preventivo esperado.

93. El Apelante ha sostenido que los hechos imputados —en particular el uso de pirotecnia— no causaron lesiones, ni alteraron el normal desarrollo del encuentro, ni fueron utilizados con intención de causar daño. Según el Apelante, más allá del impacto visual o sonoro, no se habrían registrado consecuencias materiales o personales relevantes que justifiquen la severidad de la sanción impuesta.
94. Sin embargo, estos argumentos no resultan convincentes. La normativa disciplinaria de CONMEBOL no exige que los actos reprochados hayan causado efectivamente un daño para configurar una infracción. El artículo 12.2 literal c) del Código Disciplinario establece como conducta sancionable el mero hecho de “*encender bengalas, fuegos artificiales o cualquier otro tipo de objeto pirotécnico*”, sin necesidad de acreditar su lanzamiento al campo, ni un resultado lesivo.
95. Además, el argumento minimizador del Apelante ignora la potencialidad de daño inherente al uso de bengalas, bombas de estruendo y de humo, así como otros artefactos pirotécnicos, en el contexto de un evento deportivo masivo. El riesgo de incendio, quemaduras, inhalación de humo o reacción en cadena, incluso con la posibilidad de un desenlace con consecuencias fatales, es evidente. En el presente caso, dicho riesgo se materializó parcialmente, dado que fue necesaria la intervención de bomberos ante un foco de incendio originado en la tribuna.
96. Por tanto, el hecho de que no se hayan producido lesiones personales o daños estructurales no excluye la gravedad del comportamiento ni la legitimidad de la sanción. La normativa es clara al respecto, y su finalidad es justamente prevenir consecuencias mayores a través de la sanción inmediata de conductas de riesgo. En consecuencia, los argumentos del Apelante en este punto deben ser desestimados.
97. El Apelante ha sostenido también que el cambio de sede dispuesto por el Ministerio del Interior de Uruguay, a escasas horas del partido, constituyó en sí mismo una “sanción fáctica” que impactó negativamente en su organización y operativa, y que, por tanto, debería ser considerado como atenuante a la hora de valorar la eventual sanción disciplinaria.

98. Sin embargo, la Formación Arbitral tampoco comparte dicha argumentación. En primer lugar, la modificación del estadio no respondió a una decisión disciplinaria, sino a una medida de seguridad pública adoptada por la autoridad competente ante el riesgo cierto de represalias por parte de los simpatizantes locales contra la delegación y los aficionados del club visitante. Así se desprende, entre otros elementos, de la conferencia de prensa brindada por las autoridades policiales el día previo al encuentro, en la que se hizo expresa referencia al clima de hostilidad generado tras los graves incidentes ocurridos en Brasil durante el partido de ida. Lejos de ser una circunstancia ajena al Apelante, dicha situación encuentra su origen en el accionar de sus propios aficionados y en la incapacidad del club de prevenir o contener ese contexto.
99. Además, no se ha acreditado documental ni testimonialmente que el cambio de estadio haya limitado de forma concreta y específica las capacidades operativas del Apelante en materia de control y prevención. El expediente no contiene elementos probatorios suficientes que permitan concluir que el operativo de seguridad resultó objetivamente afectado por la modificación de la sede o que dicha alteración haya imposibilitado materialmente la actuación por parte del club organizador.
100. En consecuencia, conforme al principio de responsabilidad objetiva consagrado en el artículo 8 del Código Disciplinario, el cambio de estadio no puede considerarse exculpatario. Por el contrario, la necesidad de adoptar esa medida es imputable al club, en tanto organizador del evento y responsable directo del comportamiento de sus seguidores.
101. Asimismo, el argumento relativo al supuesto desconocimiento del nuevo estadio tampoco resiste análisis. El partido se disputó en el Estadio Centenario, el recinto más importante de Uruguay, sede habitual de los partidos de la selección nacional y de los encuentros más relevantes del fútbol uruguayo. El propio Apelante ha disputado allí, a lo largo de su historia, numerosos partidos oficiales como local, incluyendo clásicos y encuentros internacionales. Por ende, no resulta verosímil alegar falta de familiaridad con las instalaciones, los accesos o la operativa general del estadio.
102. En síntesis, ni el cambio de sede ni las condiciones logísticas asociadas constituyen un factor eximente ni atenuante. Antes bien, son una manifestación adicional del entorno de riesgo generado por el club y la deficiencia de sus mecanismos preventivos.
103. En definitiva, la Formación Arbitral considera que los argumentos expuestos por el Apelante respecto de la infracción del Artículo 12.2 literal c) del Código Disciplinario no son atendibles.

2) *Sobre la presunta infracción del Artículo 12.2 literal a) del Código Disciplinario (Invasión del terreno de juego)*

104. Las pruebas disponibles acreditan que, inmediatamente después del finalizado el partido, varios aficionados del Apelante descendieron desde la tribuna Ámsterdam y accedieron a la zona inmediatamente anterior al foso perimetral, desde donde interactuaron directamente con los jugadores del Apelante, a quienes entregaron lienzos con mensajes de contenido político.
105. Este accionar quedó registrado en video y fue reportado por el Oficial de Seguridad y el Delegado del partido, quienes confirmaron que los aficionados se aproximaron a la línea de fondo y que los lienzos fueron recibidos y exhibidos por los propios jugadores del club.
106. El Apelante sostuvo en su escrito de apelación que “*en ningún momento el público accedió al terreno de juego*”. En efecto, sostiene que el sector al que accedió el público — identificado como el “talud” de la tribuna— no constituye parte del campo de juego, sino que forma parte de la propia estructura de la tribuna, y que, en consecuencia, no habría existido invasión del terreno de juego.
107. Sin embargo, esta Formación Arbitral no puede acoger esa interpretación. A los efectos disciplinarios, el artículo 12.2 literal a) del Código Disciplinario no exige una afectación al desarrollo del partido ni un cruce efectivo del foso para configurar la infracción. Basta con el acceso de los aficionados a sectores no habilitados para el público, ubicados por fuera del perímetro de las tribunas, como ocurre en este caso. El hecho de que los simpatizantes hayan accedido a un área separada del campo por un alambrado, y desde allí hayan entregado lienzos a los jugadores, resulta claramente constitutivo de una invasión.
108. Tampoco puede pasarse por alto —como lo demuestra el video aportado por la Apelada como Anexo R-13 de su Contestación a la Apelación— que un aficionado del Apelante se encontraba dentro del foso, con el agua apenas a la altura de las rodillas. Esta circunstancia evidencia la escasa efectividad del foso como barrera de contención y pone de manifiesto la facilidad con la que los simpatizantes locales podían acceder no solo al borde del terreno de juego, sino también, potencialmente, a otras zonas del estadio.
109. Asimismo, consta que dicha acción fue al menos tolerada —y posiblemente autorizada— por personal del Club. Así lo reconoció el propio encargado de seguridad del Apelante, quien, según el informe oficial, confirmó que “*ellos autorizaron dicha acción*”. Esta circunstancia refuerza la conclusión de que existió una permisividad institucional

incompatible con los deberes de prevención y control que pesan sobre el Club en su calidad de organizador del evento.

110. La conducta reviste especial gravedad, no solo por el riesgo inherente a la pérdida de control del perímetro, sino por el mensaje de connivencia institucional que proyecta frente a manifestaciones expresamente prohibidas por la normativa aplicable.
111. Que el ingreso de los aficionados haya tenido por objeto entregar un mensaje de apoyo a los jugadores del Club o a terceros —por más pacífico que haya sido el acto— no enerva la configuración de la infracción. La normativa disciplinaria no admite excepciones basadas en la intención, el contenido simbólico o la oportunidad del mensaje.
112. De lo contrario, la Apelada se vería obligada a evaluar caso por caso la legitimidad del motivo o del mensaje, lo cual abriría un precedente peligroso e inviable desde el punto de vista disciplinario. El acceso no autorizado a zonas restringidas del estadio, incluso cuando se produzca sin violencia o alteración del desarrollo del partido, sigue siendo una infracción reglamentaria. Su tolerancia institucional, además, refuerza la gravedad del hecho y socava la autoridad de las normas de seguridad establecidas para proteger la integridad del evento deportivo.

3) *Sobre la presunta infracción del Artículo 12.2 literales h) e i) del Código Disciplinario (Ataque a los buses de Botafogo y disturbios)*

113. El ataque a los buses que trasladaban a la delegación del club Botafogo al estadio, perpetrado por individuos identificados con indumentaria representativa del Apelante, configura una infracción a los artículos 12.2 literales h) e i) del Código Disciplinario.
114. Los objetos contundentes arrojados provocaron la rotura de los vidrios laterales de los vehículos, según consta en el informe del Oficial de Seguridad y en las imágenes de video acompañadas como prueba.
115. El Apelante no solo cuestiona la proporcionalidad de la sanción, sino que también niega su responsabilidad por el hecho, alegando que los vehículos fueron desviados de su ruta planificada por decisión de la Policía, lo que, según sostiene, habría colocado a la delegación visitante en una zona no prevista por la organización del evento generando una exposición indebida a riesgos externos.
116. Sin embargo, esta Formación Arbitral no puede acoger dicha defensa.

117. El artículo 8 del Código Disciplinario establece que los clubes son responsables de los incidentes ocurridos en el marco del evento, incluyendo los comportamientos violentos de sus aficionados, sobre la base de la responsabilidad objetiva. A ello se suma que, según el artículo 5.11 del Manual de Clubes, *“todas las cuestiones vinculadas a la seguridad del partido serán responsabilidad exclusiva del club que actúe de local de acuerdo con las obligaciones que impone el Reglamento de Seguridad y las circulares emanadas de la CONMEBOL. A dichos efectos, y a efectos de la normativa local, los clubes locales serán considerados organizadores del evento.”*
118. El Apelante no controvierte la ocurrencia de los hechos —incluso los repudia expresamente— y admite que efectivamente se produjo un ataque a los buses de Botafogo por parte de personas identificadas con su indumentaria. Esta aceptación refuerza la atribución de responsabilidad objetiva, al no discutirse la autoría ni la vinculación de los agresores con el club.
119. Por su parte, el deber de previsión y control que pesa sobre el Club, en tanto “organizador del evento” por jugar de local, se extiende razonablemente a las zonas adyacentes al estadio, especialmente cuando el hecho se relaciona directamente con el desplazamiento de la delegación visitante al recinto deportivo. En este sentido, el hecho de que los atacantes se encontraran identificados con los colores y emblemas del Apelante permite imputarle responsabilidad disciplinaria.
120. Por lo tanto, incluso en el supuesto de que hubiera existido un desvío imprevisto en la ruta de acceso de la delegación visitante —lo que no ha sido plenamente acreditado, el Apelante sigue siendo objetivamente responsable por los actos violentos perpetrados por sus aficionados. La responsabilidad disciplinaria no exige dolo ni culpa, y abarca todos los comportamientos peligrosos previsibles dentro del entorno operativo del partido.
121. Además, corresponde recordar que el deber de organización y prevención impone a los clubes la obligación de adoptar todas las medidas razonables para mitigar riesgos previsibles, incluyendo la eventual necesidad de reforzar controles perimetrales en función del contexto previo del partido, las tensiones entre las hinchadas o los antecedentes recientes. En este sentido, la pasividad o insuficiencia de las medidas de seguridad adoptadas resulta incompatible con los estándares exigidos en materia de prevención de violencia. Principalmente considerando el ambiente hostil que se preveía, —y que efectivamente se concretó—, el cual motivó la drástica decisión de las autoridades

uruguayas de prohibir la presencia de público visitante, medida que derivó en el cambio de estadio.

4) Sobre la presunta infracción del Artículo 26 literal m) del Reglamento de Seguridad de la Conmebol (Escalada de estructuras)

122. Durante el desarrollo del partido, aficionados del Apelante se mantuvieron trepados sobre los alambrados olímpicos de la tribuna Ámsterdam. Esta situación fue claramente visible y perduró durante toda la duración del encuentro, tal como consta en el informe del Oficial de Seguridad y en el material audiovisual acompañado (Pruebas 30 a 36). Ni el club, ni el personal de seguridad privada contratada, ni las fuerzas policiales intervinieron en ningún momento para hacer cesar la infracción.
123. El Apelante reconoció los hechos, pero argumentó que el artículo 26 m) del Reglamento de Seguridad está dirigido exclusivamente a los aficionados y no prevé consecuencias disciplinarias para el Club. Alega que la única sanción prevista es la expulsión o prohibición de ingreso del espectador infractor, y que, por tanto, no corresponde atribuirle responsabilidad al Club por una conducta que no le es directamente imputable, bajo la aplicación del principio *in dubio contra proferentem*, máxime cuando —según afirma— actuó con buena fe y diligencia.
124. La Formación Arbitral considera, en primer lugar, que la conducta observada infringe de manera clara el artículo 26 literal m) del Reglamento de Seguridad de la CONMEBOL, que incluye dentro del Código de Conducta de los aficionados la prohibición de escalar estructuras e instalaciones no destinadas para tal fin —como rejas, alambrados, muros o postes—. Si bien es cierto que dicha norma establece que el incumplimiento de este código puede dar lugar a la expulsión del estadio y no prevé —dentro del propio Reglamento de Seguridad— una sanción específica para el club, ello no impide la imposición de una sanción disciplinaria cuando dicha conducta implica un incumplimiento del deber de control y prevención a cargo del organizador.
125. La inexistencia de una sanción expresa en el reglamento operativo no excluye la aplicación de normas de rango superior —como el artículo 8 del Código Disciplinario— que consagran la responsabilidad objetiva del club por los actos de sus aficionados dentro del estadio. El principio *in dubio contra proferentem*, a su turno, no resulta aplicable en el presente caso, en la medida en que no se advierten ambigüedades interpretativas ni vacíos reglamentarios que justifiquen su invocación.

126. La presencia prolongada de personas trepadas al alambrado no solo supuso un riesgo directo de caída para quienes se encontraban en altura, sino también un riesgo para los espectadores ubicados debajo. La falta de respuesta por parte del Apelante, en tanto club organizador, pese a la notoria visibilidad del hecho, refleja una grave omisión institucional en el cumplimiento de sus deberes de prevención y control. Esta inacción — que, como ya fue mencionado anteriormente, no fue puntual, sino sostenida — permite concluir que existió una deficiencia estructural en la gestión de la seguridad del evento.
127. Por aplicación del principio de responsabilidad objetiva previsto en el artículo 8 del Código Disciplinario, el Apelante es responsable por las acciones de sus aficionados cometidas dentro del estadio. No es exigible acreditar que el Club haya alentado o facilitado el comportamiento; basta con constatar su omisión frente a una infracción visible, persistente y reglamentariamente tipificada.
128. En suma, la gravedad de la infracción, el riesgo generado y la evidente pasividad institucional justifican plenamente la sanción impuesta. Admitir lo contrario implicaría vaciar de eficacia los deberes preventivos asignados al club organizador, debilitando el sistema de seguridad que rige los eventos deportivos organizados bajo la órbita de la CONMEBOL.

5) *Sobre las sanciones de los numerales 6, 7 y 8 de la resolución de la Comisión Disciplinaria*

129. El artículo 64.8 del Código Disciplinario establece expresamente que las decisiones definitivas de la Comisión Disciplinaria podrán ser recurridas ante la Comisión de Apelaciones, salvo que la medida disciplinaria impuesta fuera alguna de las siguientes, entre las cuales se incluye, en el inciso d), “*multas de hasta DÓLARES AMERICANOS QUINCE MIL (USD 15.000) para Asociaciones Miembro o clubes*”.
130. En aplicación de esta norma, la Comisión de Apelaciones declaró inadmisibile el recurso presentado por el Apelante en lo que respecta a las sanciones cuya cuantía individual no superaba el umbral previsto, concretamente las multas de USD 10.000 y USD 20.000 impuestas por infracciones de menor entidad contenidas en los numerales 6, 7 y 8 de la resolución disciplinaria. Cabe recordar que, si bien la Comisión de Apelaciones se declaró incompetente respecto de dichas sanciones en virtud del artículo 64.8 del Código Disciplinario, corresponde a esta Formación Arbitral examinar si dicha declaración se ajustó al marco normativo aplicable, en ejercicio de su propia competencia de revisión.

131. El Apelante cuestiona dicha interpretación y sostiene que, al haberse impuesto las tres multas en una única resolución, su cuantía debe considerarse en forma acumulada. A su entender, la suma total de USD 28.000 superaría el umbral previsto en el artículo 64.8, lo que habilitaría la apelación. Añade que ni el Reglamento de Seguridad ni el Manual de Clubes contienen restricciones específicas en cuanto a la apelabilidad de estas infracciones, y advierte que aceptar la interpretación contraria abriría la puerta a una práctica abusiva por parte de la Apelada consistente en fraccionar sanciones con el único objetivo de sustraerlas al control de revisión.
132. Por su parte, la Apelada, en su contestación, sostuvo que dichas sanciones habían quedado “firmes y ejecutoriadas” por efecto del artículo 64.8, y que, en consecuencia, resultaban inapelables tanto ante la Comisión de Apelaciones como ante el TAS.
133. La Formación Arbitral destaca que el texto literal del artículo 64.8 no contempla la posibilidad de acumulación de sanciones a efectos de alcanzar el umbral de apelabilidad. Por el contrario, la norma se refiere a “*la medida disciplinaria impuesta*” en singular, lo que lleva a concluir que el análisis debe realizarse de manera individual para cada infracción y cada sanción específica, y no por la suma total de las sanciones contenidas en una misma resolución.
134. Este ha sido también el criterio adoptado por la Comisión de Apelaciones al declarar inadmisibles el recurso respecto de cada una de las sanciones que, consideradas de forma aislada, no superaban el umbral de USD 15.000, aun cuando el monto acumulado fuera superior.
135. Desde el punto de vista lógico y funcional, esta interpretación evita que las partes eludan el régimen de apelabilidad mediante la acumulación artificial de sanciones autónomas e independientes, y contribuye a preservar la seguridad jurídica del sistema disciplinario.
136. La Apelante advierte que esta interpretación permitiría a la Apelada dividir intencionalmente una multa global en fracciones menores para impedir su revisión. No obstante, en el presente caso no se verifica tal conducta de fraccionamiento artificial.
137. Por el contrario, las sanciones impuestas en los numerales 6, 7 y 8 de la decisión de la Comisión Disciplinaria se refieren a hechos distintos y a infracciones normativas independientes, concretamente:

- 1) el ingreso de personas no autorizadas a zonas restringidas (arts. 5.4.4.3 del Manual de Clubes y 34 del Reglamento de Seguridad),
 - 2) la instalación no autorizada de textiles (art. 24 del Reglamento de Seguridad),
 - 3) la no devolución de chalecos (art. 5.4.2 del Manual de Clubes).
138. En consecuencia, el riesgo de segmentación intencional señalado por el Apelante no se materializa en el caso concreto.
139. Por el contrario, la interpretación adoptada por la Comisión de Apelaciones se ajusta al espíritu del artículo 64.8, que procura restringir el acceso al recurso en casos de escasa entidad sancionatoria, evitar la proliferación de litigios por cuestiones menores y dotar al sistema disciplinario de un grado razonable de estabilidad y firmeza.
140. En síntesis, a criterio de la Formación Arbitral, solo son apelables aquellas sanciones individuales que superan el umbral de USD 15.000. La suma de sanciones diversas, autónomas entre sí, que de forma aislada no alcanzan dicho umbral, no habilita su revisión ni ante la Comisión de Apelaciones ni, por extensión, ante esta Formación Arbitral.
141. Finalmente, corresponde dejar constancia de que esta Formación Arbitral sí tiene competencia para analizar si la Comisión de Apelaciones actuó conforme a derecho al declararse incompetente respecto de las sanciones impuestas en primera instancia que no superaban el umbral de USD 15.000. En efecto, el TAS conserva jurisdicción para examinar si el rechazo del recurso por inadmisibilidad fue fundado a la luz del artículo 64.8 del Código Disciplinario y de las circunstancias del caso.

6) *Sobre la proporcionalidad de las sanciones*

142. La Formación Arbitral recuerda que, conforme a la jurisprudencia constante del TAS, la revisión de sanciones disciplinarias impuestas por asociaciones deportivas, *a priori*, solo procede ante una desproporción manifiesta. Aunque esta doctrina no debe aplicarse de manera rígida, las autoridades disciplinarias gozan de un margen razonable de discrecionalidad para graduar las sanciones dentro del marco normativo.
143. El Apelante sostiene que la sanción impuesta por el uso de objetos pirotécnicos — consistente en una multa de USD 60.000 y la obligación de disputar tres partidos a puertas cerradas (Resolución de la Comisión Disciplinaria, numeral 1)— resulta manifiestamente desproporcionada. Alega que, si bien se encendieron bengalas, no se arrojaron objetos al terreno de juego ni se produjeron daños ni lesiones. Reprocha además que no se haya

- valorado que el partido se disputó en el Estadio Centenario por decisión estatal de último momento, lo cual —según sostiene— dificultó la organización del operativo de seguridad. Finalmente, argumenta que la sanción le genera un perjuicio económico estimado en USD 1.000.000 por partido, lo que califica como un impacto “desorbitado” e “irreversible”.
144. La Formación Arbitral no desconoce que la medida impuesta pueda tener un impacto económico relevante. No obstante, no se ha aportado documentación ni otros elementos técnicos que permitan verificar con precisión la magnitud del perjuicio alegado. Aun admitiendo su existencia en términos generales, el impacto económico no resulta irrazonable si se lo compara con los ingresos obtenidos por el Club en el marco de la Copa Libertadores. Más aún, considerando la gravedad objetiva de los hechos, sus antecedentes y las circunstancias agravantes.
145. En efecto, el uso de pirotecnia por parte del público fue masivo, reiterado y sostenido durante todo el desarrollo del partido. Los artefactos encendidos abarcaron diversas tribunas y generaron incluso un foco de incendio que requirió la intervención de bomberos. Se trata, además, de una conducta reiterada: el Apelante fue sancionado por infracción al artículo 12.2 literal c) del Código Disciplinario en cada uno de los partidos disputados como local durante la Copa Libertadores 2024, incluyendo encuentros correspondientes a la fase de grupos, a los octavos de final y a los cuartos de final.
146. En ese sentido, en el bloque “octavos, cuartos y semifinal”, previsto en el Anexo I del Código Disciplinario, la infracción cometida en el partido de semifinal representa la tercera infracción dentro del mismo bloque, mientras que el Anexo I solo contempla sanciones específicas para una “primera infracción” y una “segunda infracción”.
147. Ello permite concluir razonablemente que, una vez superadas las dos primeras infracciones dentro del mismo bloque, los órganos disciplinarios deben aplicar las disposiciones generales del Código Disciplinario —en particular los artículos 6, 26 y 27— para valorar la gravedad, la reincidencia y otros elementos relevantes. Cabe recordar que el Apelante también había sido sancionado durante la fase de grupos por infracciones similares, lo cual agrava el carácter reiterado de su conducta.
148. Cabe añadir que, si bien el principio de progresividad sugiere una aplicación escalonada de las sanciones, este no impide que, ante un cúmulo de antecedentes y advertencias, el órgano disciplinario pueda imponer directamente una sanción de mayor severidad. En el presente caso, el Apelante ya había sido sancionado en múltiples oportunidades durante la misma edición del torneo y, además, fue expresamente advertido por la Comisión Disciplinaria

sobre la posibilidad de que se le impusiera el cierre parcial o total del estadio en caso de reincidencia. En este contexto, la imposición directa de la sanción consistente en disputar tres partidos a puertas cerradas no solo se ajusta a la normativa aplicable, sino que constituye una respuesta proporcionada a la reiteración de conductas que vulneran de manera sistemática el régimen disciplinario.

149. A lo anterior se suma un agravante institucional relevante, vinculado a las declaraciones públicas del Presidente del Club días antes del encuentro, en las que minimizó expresamente las consecuencias del uso de pirotecnia y declaró estar dispuesto a pagar cualquier multa derivada de dicha conducta. Este tipo de manifestaciones, lejos de promover un cumplimiento riguroso del régimen disciplinario, alimentan un clima de permisividad que el sistema sancionatorio debe desestimar con firmeza.
150. En consecuencia, la Formación Arbitral no advierte que la sanción impuesta sea desproporcionada. Por el contrario, estima que responde a la gravedad, reiteración y tolerancia institucional acreditadas en el expediente, y cumple una función disuasoria legítima y necesaria.
151. Del mismo modo, las restantes sanciones económicas impuestas – por infracciones como la invasión a zonas restringidas, agresión a los buses del equipo visitante, escalada de estructuras y otras irregularidades – tampoco resultan excesivas, especialmente si se considera el historial sancionatorio del Club.
152. Sin perjuicio de lo manifestado, la Formación Arbitral observa que el Anexo I del Código Disciplinario, que contiene un listado de sanciones aplicables a diversas infracciones, prevé como única sanción para el uso de objetos pirotécnicos una multa económica, cuyo monto varía en función del grado de reiteración y de la etapa del torneo. En efecto, el Anexo I distingue tres bloques temporales (“Fase de Grupos”, “Octavos, Cuartos y Semifinal” y “Final”) y, dentro de cada uno de ellos, se establecen montos específicos para una “primera infracción” y una “segunda infracción”.
153. En el presente caso, consta que en la etapa de cuartos de final ya se había impuesto una sanción por infracción al artículo 12.2 literal c), correspondiente a una “segunda infracción” dentro del bloque “Octavos, Cuartos y Semifinal”, según la estructura prevista en el Anexo I. Posteriormente, la conducta reiterada en el partido de semifinal implicó una nueva infracción – la tercera – dentro del mismo bloque, para la cual el Anexo I ya no contempla una categoría expresa. En ese contexto, la Comisión Disciplinaria valoró la reiteración de la conducta, la gravedad de los hechos y la existencia de agravantes adicionales para fundar

la imposición de una sanción distinta y más severa, conforme a las disposiciones generales del Código Disciplinario.

154. Esta interpretación encuentra sustento, a criterio de la Formación Arbitral, en lo dispuesto por el artículo 6.7 del Código Disciplinario, según el cual “*el Anexo I del presente Código establece la lista de sanciones estándar que pueden ser impuestas por los Órganos Judiciales de la CONMEBOL*”. Esta formulación —en particular, el uso de los términos “estándar” y “pueden”— refuerza la lectura de que se trata de una guía orientativa, no de un régimen cerrado o limitativo.
155. A su vez, el artículo 26.1 del mismo Código establece que los órganos judiciales deben determinar “*el tipo, cuantía, alcance y duración de las sanciones en función de los elementos objetivos y subjetivos de la infracción, tomando en cuenta las circunstancias agravantes o atenuantes*”. Por su parte, el artículo 27 establece que “*la reincidencia constituye una circunstancia agravante*”.
156. Estos elementos normativos consolidan la idea de que los órganos disciplinarios pueden apartarse fundadamente del baremo previsto en el Anexo I cuando las particularidades del caso así lo exijan, especialmente cuando la reincidencia ya es reiterada y supera el umbral de “primera” y “segunda infracción” previsto en dicho Anexo.
157. El silencio del Anexo I respecto de una tercera infracción no puede interpretarse como un impedimento para aplicar sanciones más severas, sino como una remisión implícita a las disposiciones generales del Código. De lo contrario, se consagraría una laguna normativa que privaría al sistema disciplinario de herramientas adecuadas para sancionar reiteraciones sistemáticas. Una interpretación coherente exige reconocer que, superado el umbral de las sanciones “estándar” previstas en el Anexo I, resultan plenamente aplicables las normas generales que regulan la gravedad, la reincidencia y las circunstancias agravantes contenidas en los artículos 6, 26 y 27 del Código Disciplinario.

7) **Conclusión**

158. En virtud de todo lo expuesto, la Formación Arbitral concluye que la apelación debe ser rechazada en su totalidad y que la Decisión Apelada debe ser confirmada íntegramente.

XI. COSTES

(...)

DECISIÓN

El Tribunal Arbitral del Deporte (TAS) resuelve:

1. Rechazar la apelación presentada por el Club Atlético Peñarol contra la decisión de la Comisión de Apelaciones de la Confederación Sudamericana de Fútbol (CONMEBOL) en el expediente A-21-24 adoptada el 24 de enero de 2025 y notificada el 7 de febrero de 2025.
2. Confirmar la decisión de la Comisión de Apelaciones de la Confederación Sudamericana de Fútbol (CONMEBOL) en el expediente A-21-24 adoptada el 24 de enero de 2025 y notificada el 7 de febrero de 2025.
3. (...).
4. (...).
5. Las restantes peticiones y reclamaciones de las partes son rechazadas.

Sede del Arbitraje: Lausana

Parte dispositiva de laudo: 9 de mayo de 2025

Laudo con fundamentos jurídicos: 12 de agosto de 2025

EL TRIBUNAL ARBITRAL DEL DEPORTE

Mariano Clariá
Presidente de la Formación

Daniel Cravo Souza
Árbitro

Giulio Palermo
Árbitro