

LA COMISIÓN DE APELACIÓN Y ARBITRAJE DEL DEPORTE COMO INSTANCIA DE JUSTICIA DEPORTIVA EN MÉXICO

NORMA OLIVIA GONZÁLEZ GUERRERO Y
ALEJO FRANCISCO MANZO DÍAZ*

Resumen

El presente trabajo constituye una propuesta para que el órgano de justicia deportiva gubernamental, a saber la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte (CAAD), logre un desempeño eficiente.

A lo largo de los años, hemos visto la evolución de este organismo, incluyendo las reformas de la CAAD en la actual Ley del Deporte y que podemos mencionar, ha tenido un gran avance, como el haber incluido la suspensión del acto reclamado durante el tiempo que lleve la sustanciación del recurso, lo que permitirá al presunto infractor, seguir disfrutando de los derechos y obligaciones a que es sujeto en términos del estatuto que rige la Organización Deportiva a la que pertenece; así mismo, otro importante adelanto es la facultad de la CAAD a suplir la deficiencia de la queja del impugnante, siempre y cuando dicho impugnante no sea autoridad, entidad u organismo deportivo.

Para lograr la eficacia del ordenamiento legal es importante que se analice y reglamente una CAAD con verdadera autonomía que cumpla con el principio de legalidad establecido en nuestra Carta Magna; que no exista intervención ni dependencia del organismo deportivo gubernamental, y que cuente con normas que establezcan un procedimiento claro y confiable para la designación de sus miembros integrantes.

This work presents a proposal so that the governmental sports justice body, that is to say, the Commission of Appeal and Arbitration of Sports (CAAD) reaches an efficient performance.

Through the years, we have seen the evolution of this body, including the reforms to the CAAD in the present Sport's Law and we can mention that it has had great advancements, like including the suspension of the appealed act during the time that takes the process of the resour-

* Especialistas en Derecho del Deporte.

ce, which will allow the presumed offender, to continue enjoying the rights and obligations he/she is subject in terms of the statute that governs his/her Sports Organization; also, another important advancement is the possibility granted to the CAAD to correct the deficiency of the complaint of the appellant as long as the appellant is not an authority, organization or sport's organism.

In order to gain the effectiveness of the Law, it is very important that a CAAD with true autonomy is analyzed and regulated so that it complies with the principle of legality established in our Constitution; that the CAAD does not depend nor suffers from intervention from the Sport's Governmental Organization (CONADE), and that the CAAD rests on regulations that establish a clear and reliable procedure for the designation of its members.

1. La CAAD, en la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte de diciembre de 1990 y su Reglamento de 1992

El 27 de diciembre de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte (LEFODE), producto del trabajo legislativo de la LIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, misma que entró en vigor al día siguiente, 28 de diciembre del mismo año.

En la mencionada Ley se creó, en el artículo 43, la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte (CAAD), teniendo como atribución, *atender y resolver administrativamente las inconformidades que los miembros del Sistema Nacional del Deporte presenten en contra de las sanciones que apliquen las autoridades deportivas*.

El Ejecutivo Federal designará a los miembros de esta Comisión y expedirá las normas reglamentarias a las que se sujetará su integración y funcionamiento. Debemos entender por *normas reglamentarias*, el Reglamento de la LEFODE, que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de enero de 1992.

En ese contexto, la LEFODE no incluía artículo alguno que designara clara y expresamente quiénes eran las autoridades deportivas, creando una laguna que causó incertidumbre a los miembros de la comunidad deportiva, provocando que los dirigentes deportivos, aprovechándose de esa laguna, sancionaran a los miembros disidentes quienes, al acudir a la LEFODE para establecer su situación jurídica, no encontraban a su organización como "autoridad deportiva" y, en ese contexto, interponían recursos inadecuados o ante la instancia incompetente que, a la postre, eran desechados o, en el último de los casos, prescribía su acción.

El artículo 39 de la LEFODE establecía las sanciones aplicables, dependiendo del tipo de participante del Sistema Nacional del Deporte, las cuales, en general, consistían en:

1. Amonestación privada o pública (aplicable a Organismos Deportivos, Directivos en el deporte, Deportistas, Técnicos y Árbitros y Jueces)
2. Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos (aplicable a Organismos deportivos)
3. Suspensión temporal o definitiva en el uso de instalaciones deportivas oficiales (aplicable a Organismos Deportivos)
4. Suspensión temporal (aplicable a Directivos en el deporte)
5. Desconocimiento (aplicable a Directivos en el deporte)
6. Suspensión temporal o definitiva de su registro (aplicable a Deportistas, Técnicos y Árbitros y Jueces)

En relación directa con el artículo 39 antes mencionado, el artículo 38 de la LEFODE, refería a quien correspondía aplicar las sanciones antes citadas, siendo:

1. La autoridad deportiva que designe el Ejecutivo Federal (el Reglamento de la LEFODE, el cual como ya se mencionó, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1992, en su artículo 2, establece que la Comisión Nacional del Deporte, es *la institución competente a través de la cual el Ejecutivo Federal ejercerá sus atribuciones respecto del Sistema Nacional del Deporte*).
2. Las autoridades deportivas estatales y municipales, en el ámbito de su competencia.
3. Los Organismos Deportivos, Confederación Deportiva Mexicana, Federaciones, Asociaciones y Ligas registradas, y
4. Los directivos, jueces, árbitros y organizadores de las competencias deportivas, pero sólo en relación con los reglamentos deportivos.

Ahora bien, el artículo 40 de la LEFODE prescribía que, *contra las resoluciones de las autoridades y organismos deportivos que impongan sanciones procederá el recurso de reconsideración ante quien la emitió, sin perjuicio de entablar el recurso de inconformidad que establezca el reglamento respectivo.*

El artículo 41 de la LEFODE, hacía referencia al recurso de inconformidad, al establecer que *Las resoluciones que impongan sanciones, agotada la reconsideración, podrán impugnarse por el recurso de inconformidad que se tramitará ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.* Nótese que este artículo no hacía referencia alguna a las

autoridades y organismos deportivos, como lo hace el artículo 40 antes transcrito, por lo tanto, en virtud de que, donde la ley no distingue no debemos distinguir, y en relación con el artículo 43, el cual establecía que la CAAD atendería y resolvería las inconformidades que los miembros del Sistema Nacional del Deporte presentarían en contra de las sanciones que apliquen las autoridades deportivas, el recurso de inconformidad sólo se pudo hacer valer contra sanciones impuestas por autoridades deportivas, no contra sanciones impuestas organismos deportivos.

Por lo tanto, la LEFODE contemplaba dos recursos:

1. El Recurso de Reconsideración, que se tramitaba ante el mismo emisor de la sanción, y
2. Una vez agotado el Recurso de Reconsideración, el Recurso de Inconformidad que se interponía ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.

Cabe hacer notar que, en relación con el capítulo VIII, DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y RECURSOS DEL DEPORTE de la LEFODE, su Reglamento de enero de 1992, complementaba dicho capítulo con seis artículos (61 al 66) en los cuales se definían las sanciones, la gravedad de la falta y las formalidades para sustanciar el Recurso de Reconsideración.

El Reglamento de la LEFODE, en su capítulo VII, DE LA COMISIÓN DE APELACIÓN Y ARBITRAJE DEL DEPORTE Y DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD, en nueve artículos (del 65 al 75), hace referencia a las formalidades que deberán de observarse para sustanciar el Recurso de Inconformidad, la duración en el cargo de sus integrantes y algunos otros artículos sumamente interesantes para terminar de establecer las funciones de la CAAD.

Entre dichos artículos, el 70 establecía que el *Ejecutivo Federal por conducto de la Comisión Nacional del Deporte, designará a los miembros de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte*; asimismo, el artículo 72 establecía que el Presidente de la CAAD, sería electo por sus integrantes.

Siendo la CONADE, una parte integrante del Sistema Nacional del Deporte y, sobre todo, la máxima autoridad deportiva por disposición legal, también, por disposición legal, se convertía en juez y parte al ser el organismo que designaba a los miembros de la CAAD, una razón más que minó su efectividad como un organismo independiente y ajeno a las presiones externas.

Como ya se dijo, según el artículo 43 de la LEFODE, la CAAD tenía la función de atender y resolver administrativamente las inconformidades

que los miembros del Sistema Nacional del Deporte presentaren en contra de las sanciones que aplicaron las autoridades deportivas, en este contexto, la CAAD sólo podría haber resuelto recursos de inconformidad interpuestos contra sanciones impuestas por autoridades deportivas y, además, se debieron de cumplir entonces, dos requisitos:

1. Que el recurrente fuera miembro del Sistema Nacional del Deporte, y
2. Que la sanción fuera impuesta por una autoridad deportiva.

La forma de pertenecer al Sistema Nacional del Deporte era y es, mediante la inscripción en el Registro del Sistema Nacional del Deporte a cargo de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), organismo que no cumplió ni ha cumplido cabalmente con dicha obligación derivada de la LEFODE y su Reglamento (artículo 34). Es el caso que deportistas y organismos deportivos que no cuentan con el registro mencionado, acudieron y aún acuden ante la CAAD, interponiendo el Recurso de Inconformidad y dicho órgano, en claro desacato a la LEFODE, procedió y procede a conocer y resolver el recurso interpuesto.

Consideramos que, en un esfuerzo inútil y carente de técnica legislativa, con el fin de evitar la interpretación aquí vertida, en el sentido de que la CAAD sólo podría conocer del Recurso de Inconformidad interpuesto en contra de autoridades deportivas, dos años después, en el reglamento de la LEDOFE, se incluyó en su artículo 73 que *las resoluciones emitidas por autoridades e instituciones deportivas, en que se impongan sanciones administrativas, una vez agotado el recurso de reconsideración, podrán ser impugnadas ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, debiendo al efecto interponer el recurso de inconformidad...*, nuevamente se incurre en un error pues, en el artículo 4 del Reglamento de la LEDOFE, se definen varios términos a los que se hace alusión en el cuerpo de dicho ordenamiento; se define Organismo Deportivo pero en ningún momento se define Instituciones Deportivas, por lo tanto, el intento fue vano, subsistiendo nuestra interpretación de que la CAAD únicamente pudo conocer del Recurso de Inconformidad contra sanciones impuestas por autoridades deportivas.

Pero, ¿cuáles son las autoridades deportivas, para efectos de la LEDOFE? Aún cuando no existía definición o designación clara y exacta, tanto en la LEDOFE como en su Reglamento, sí acudimos nuevamente a la lectura del artículo 38 de la LEDOFE, el cual se refería a quién correspondía aplicar las sanciones, mencionaba a:

1. La autoridad deportiva que designe el Ejecutivo Federal (la CONADE).

2. Las autoridades deportivas estatales y municipales, en el ámbito de su competencia.
3. Los Organismos Deportivos, Confederación Deportiva Mexicana, Federaciones, Asociaciones y Ligas registradas, y
4. Los directivos, jueces, árbitros y organizadores de las competencias deportivas, pero sólo en relación con los reglamentos deportivos.

Creemos no existe duda que, para el legislador, las únicas autoridades deportivas eran:

1. La CONADE.
2. Las autoridades deportivas estatales, y
3. Las autoridades deportivas municipales.

En conclusión, se pretendió que la CAAD “fuera una instancia de jurisdicción especializada para que el deportista pueda mediante un procedimiento ágil, reclamar y exigir se dicten resoluciones justas que diriman los diversos conflictos que se produzcan...” (este texto consta dentro de la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Estímulo y Fomento del Deporte), sin embargo, durante un año, posterior a la entrada en vigor de la LEFODE, la CAAD subsistió al amparo del artículo que la creó, el artículo 43 de ese ordenamiento. Posteriormente, con la publicación del Reglamento de la LEFODE, se buscó darle un cuerpo coherente y un ámbito de acción más claro, sin que se lograra en su totalidad ese objetivo pues, a pesar de su nombre, el arbitraje no se incluyó en sus facultades y, como ya se vio, su reglamentación padecía de una falta de técnica legislativa que le restó efectividad. Sin embargo, fue el primer paso de algo que, esperamos, llegue a ser una instancia seria, profesional y competente, para dirimir controversias en el ámbito deportivo de México.

Adiciones y modificaciones legales en la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, de 1994

El 28 de julio de 1994, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley de Estimulo y Fomento del Deporte (LEFODE94).

El capítulo VIII, DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y RECURSOS EN EL DEPORTE, no sufrió adición o reforma sustancial, sólo se agregó como autoridad deportiva al Distrito Federal.

El capítulo IX, DE LA COMISIÓN DE APELACIÓN Y ARBITRAJE DEL DEPORTE, sí sufrió varias reformas y adiciones, entre otras, la refe-

rente a sus atribuciones, por lo tanto, el artículo 43 quedó de la siguiente manera:

La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Atender y resolver administrativamente las inconformidades que los miembros del Sistema Nacional del Deporte presenten en contra de las sanciones que apliquen las autoridades deportivas.
- II. Intervenir como árbitro o amigable componedor, de conformidad con los compromisos respectivos, para dirimir las controversias que se susciten o puedan suscitarse como consecuencia de la promoción, organización y desarrollo de actividades deportivas y entre deportistas o demás participantes en éstas, independientemente de que las partes pertenezcan o no al Sistema Nacional del Deporte, y
- III. Las demás que establezcan las normas reglamentarias.

Analizando la primera fracción, apreciaremos que no sufrió cambio alguno. Pero se adicionaron dos facultades más y una de ellas muy importante, la de fungir como *árbitro* o (*sic*) “amigable componedor” que, como veremos más adelante, no son funciones equivalentes, como lo pretende establecer el legislador en su redacción.

En este contexto y en relación con el artículo 5 de la Ley en cuestión, la actividad deportiva de orden profesional no quedaba comprendida dentro del Sistema Nacional del Deporte. Sin embargo, podían inscribirse en el Sistema los profesionales que desearan participar en competencias internacionales que involucraban la representación nacional.

Como se puede apreciar, estos atletas no tenían acceso al procedimiento administrativo por no formar parte del Sistema ya que la mera inscripción en ese Sistema no les da la calidad de pertenencia; su inscripción era meramente circunstancial y para efectos de competencias deportivas, en tal supuesto, sólo podían acudir al arbitraje ante la CAAD, pero no iniciar el procedimiento administrativo.

La CAAD publicó un folleto informativo donde daba a conocer sus funciones y objetivos. En dicho folleto se afirma que la CAAD debería de buscar la amigable composición entre las partes en conflicto, orientándolas legal y administrativamente, dando un tratamiento concertado a la inconformidad para que a través del diálogo se constituyan consensos. Por lo tanto, esta fina labor de tejer entendimientos a fin de prevenir o resolver conflictos, orientaría a la CAAD a recurrir a todos los mecanismos

políticos institucionales aparte de los procedimientos legales para cumplir con sus atribuciones.

De esta manera la CAAD se volvía conciencia de los organismos, autoridades deportivas y comunidad deportiva, con el propósito de recomendar, conciliar, sugerir, apereibir, investigar y resolver con carácter definitivo, tomando como referente básico el respeto a la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte y su Reglamento, así como los estatutos de los organismos deportivos.

Como resultado de la amigable composición, la CAAD dictaría el acuerdo arbitral con carácter de resolución que ponía fin al conflicto y lo notificaría a las partes que intervinieron, así como a las autoridades y organismos deportivos para su debido conocimiento.

Como se puede observar, en nuestra legislación se cometía el error de confundir la amigable composición con el arbitraje, al establecer que la CAAD podía intervenir como “árbitro o amigable componedor”. Asimismo, en toda la inserción anterior, tomada del folleto titulado “Instancia de Justicia Deportiva de México”, editado por la multicitada CAAD, redundan en su error y aun cuando este organismo representa una instancia arbitral, a la fecha y desde su creación no se ha emitido laudo alguno resultante de un procedimiento arbitral propiamente dicho, se ha avocado más hacia la resolución de conflictos mediante el imperio que el recurso administrativo le otorga la LEFODE.

Además, como se aprecia, no se utilizaba clara y expresamente el término “laudo”, se asienta más bien que, como resultado de la amigable composición, la CAAD dictaba el acuerdo arbitral, queremos creer que lo que se intenta afirmar es que, una vez que las partes llegaban a un acuerdo en la etapa conciliatoria, a dicho acuerdo se le daría el carácter y formalidad de un laudo arbitral con el fin de que tal documento produzca efectos legales entre las partes y su ejecución sea posible ante los Tribunales competentes.

La última facultad conferida a la CAAD, en la fracción III del artículo 43, por virtud de las reformas y adiciones de 1994 a la LEFODE, establece una fórmula muy socorrida por nuestros legisladores que se traduce en “por si algo se nos olvidó y para darle más manga ancha al Ejecutivo Federal”; la famosa fórmula de “las demás que establezcan las normas reglamentarias”, ¿cuáles?, las que fueren que se incluyan en el Reglamento de la Ley.

Ahora bien, a pesar de la fracción III del artículo 43 de la LEFODE94, el Reglamento aplicable siguió siendo el publicado en 1992, por lo tanto,

la CAAD siguió sufriendo de los mismos defectos y falta de claridad de funciones que cuando nació en 1990.

En cuanto a la autonomía de la CAAD, se añadieron los artículos 44 y 45:

“Artículo 44

La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte tendrá plena autonomía para dictar sus resoluciones.

...”

“Artículo 45

El titular del Ejecutivo Federal designará y removerá al presidente de la Comisión (de Apelación y Arbitraje del Deporte) y a propuesta del Consejo del Sistema Nacional del Deporte, a los cuatro miembros restantes y a sus suplentes, debiendo considerarse para tales propuestas la opinión de los organismos deportivos y deportistas nacionales...

El Ejecutivo Federal expedirá las normas reglamentarias necesarias, para la integración y funcionamiento de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte”.

Como se puede observar, el artículo 45 de la LEFODE94 establecía que el Ejecutivo Federal era quien designaba al Presidente de la CAAD y a los cuatro miembros restantes, pero, ¿esto implica que debería de hacerlo directa y personalmente el titular del Ejecutivo Federal o, podría hacerlo a través de un órgano desconcentrado de la SEP, léase CONADE? Creemos que el Presidente de la República, como titular del Ejecutivo Federal, debía de ser exclusivamente quien designara al Presidente y demás miembros de la CAAD lo cual otorgaba a ese organismo mayor autonomía ante las presiones de las autoridades y organismos deportivos.

En conclusión, tanto el dictamen de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados, sobre las adiciones y reformas de la LEFODE94, establecen que las reformas y adiciones propuestas logran una “mayor autonomía” de la CAAD, mayor autonomía que se logró al ser el Presidente de la República y no la CONADE, quien nombra al Presidente y demás miembros de la CAAD.

Otro punto importante que se menciona en el Dictamen de la Cámara de Diputados, es que se faculta a la CAAD a intervenir como “árbitro o (*sic*) amigable componedor”, lo que, a pesar de equiparar ambos procedimientos, es un adelanto significativo pues, al fin, se lograba introducir la figura del arbitraje y la amigable composición para dirimir controversias entre los integrantes de la comunidad deportiva mexicana, además del recurso de inconformidad.

3. Regulación de la CAAD en la Ley General del Deporte de 2000

El 8 de junio del 2000 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General del Deporte (LGD), la cual en su artículo segundo transitorio, abrogó la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, de 20 de diciembre de 1990 y su Reglamento. Sin embargo, en cuanto al Reglamento, se estableció en el artículo cuarto transitorio que, en tanto se expide la disposición reglamentaria correspondiente, seguirá en vigor la que hasta esa fecha había regido, en lo que no contravenga a la nueva Ley.

Se incluye un capítulo II, DE LAS AUTORIDADES DEL DEPORTE, en el cual se enumeran las siguientes:

1. La Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP).
2. La Comisión Nacional del Deporte (CONADE), órgano administrativo desconcentrado de la SEP.
3. Los Estados.
4. Los Municipios, y
5. El Gobierno del Distrito Federal.

Al incluirse este capítulo II, se subsana una laguna importante que se prestaba a confusión, derivado de la redacción de la LEFODE y LEFODE94, al no haberse mencionado en éstas claramente cuáles se consideraban autoridades deportivas.

Se incluyen dos capítulos, el XIII y XIV, que establecen una diferencia entre las “sanciones administrativas” y las “sanciones en el ámbito deportivo”:

CAPÍTULO XIII, DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 55. La aplicación de sanciones administrativas por infracciones a esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones que de ella emanen, corresponden a la Comisión Nacional del Deporte.

Artículo 56. Las sanciones administrativas a que se refiere el artículo anterior, se aplicarán de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 57. Contra la resolución de la autoridad que imponga sanciones administrativas, procederá el recurso de revisión o recurrir a las vías judiciales correspondientes.

Podemos aseverar que, el recurso de revisión a que hace alusión el artículo 57 antes mencionado, es el previsto por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, el artículo 56 remite a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ordenamiento que en su artículo 70 señala:

Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

- I. Amonestación con apercibimiento.
- II. Multa.
- III. Multa adicional por cada día que persista la infracción.
- IV. Arresto hasta por 36 horas.
- V. Clausura temporal o permanente, parcial o total, y
- VI. Las demás que señalen las leyes o reglamentos.

Por disposición expresa, la LGD señala que las sanciones administrativas se aplicarán de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin embargo, esta última señala que la ley respectiva, léase la LGD, debe establecer cuáles serán esas sanciones y, de la lectura de la LGD, podemos establecer que dicha ley no incluye las infracciones ni sanción administrativa alguna que les corresponda, entonces, los sancionados podrán hacer valer como defensa en el recurso de revisión, que la autoridad infringe en su perjuicio el principio de legalidad, al ser sancionado sin que exista expresamente en la LGD la infracción ni la sanción aplicada.

CAPÍTULO XIV, DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES
EN EL ÁMBITO DEPORTIVO

Artículo 58. En el ámbito de la justicia deportiva, la aplicación de sanciones por infracciones a sus estatutos y reglamentos deportivos, corresponde a:

- I. El Comité Olímpico Mexicano, la Confederación Deportiva Mexicana, las Federaciones Deportivas Nacionales, los Organismos Afines, las Asociaciones, las Ligas, los Clubes y Equipos Deportivos, y
- II. A los directivos, jueces, árbitros y organizadores de competencias deportivas.

Artículo 59.- Contra las resoluciones de los organismos deportivos que impongan sanciones, proceden los recursos siguientes:

I. Recurso de inconformidad, tiene por objeto impugnar las resoluciones y se promoverá ante la instancia en orden ascendente, dentro de la estructura deportiva nacional, y

II. Recurso de apelación, se promoverá ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, una vez agotado el recurso anterior.

Artículo 60.- Los organismos deportivos que pertenecen al Sistema Nacional del Deporte, para la aplicación de sanciones por faltas a sus estatutos y reglamentos habrán de prever lo siguiente:

I. Un código que considere las infracciones y sanciones correspondientes, de acuerdo a su disciplina deportiva, el procedimiento para imponer dichas sanciones y el derecho de audiencia a favor del presunto infractor.

II. Los criterios para considerar las infracciones con el carácter de leves, graves y muy graves, y

III. Los procedimientos para interponer los recursos establecidos en el artículo anterior.

La LGD, como ya se analizó, en su artículo 59, establece que contra las sanciones impuestas por organismos deportivos, se podrá interponer el recurso de inconformidad *ante la instancia en orden ascendente dentro de la estructura deportiva nacional*.

Pero, ¿cuál es la instancia en orden ascendente dentro de la estructura deportiva nacional? La LGD no establece ni define cuál es la “estructura deportiva nacional”, incurriéndose nuevamente en una falta de claridad y seguridad jurídica que perjudica a los miembros del Sistema Nacional del Deporte.

El término “estructura deportiva nacional” posiblemente signifique que, por ejemplo, un miembro del Consejo Directivo de una Liga, que es sancionado por una Asociación a la que está afiliada, podrá recurrir esa sanción ante la Federación correspondiente, interponiendo el Recurso de Inconformidad. Y contra la resolución de ese Recurso de Inconformidad, emitida por la Federación, el sancionado podrá interponer el Recurso de Apelación ante la CAAD.

El artículo 60 de la LGD establece que los organismos deportivos que pertenezcan al Sistema Nacional del Deporte, deberán de contar con un código que considere las infracciones y sanciones, el procedimiento para imponerlas y otorgar el derecho de audiencia al presunto infractor. Además, deberá de incluir los criterios para caracterizar cada infracción como leve, grave y muy grave y los procedimientos para interponer los recursos establecidos en el artículo 59. Cabe hacer mención que, por ejemplo, la CODEME, actualmente no cuenta con un procedimiento para interponer los recursos establecidos por la LGD, a pesar de que esta Ley se publicó el 8 de junio del 2000.

Asimismo, el Reglamento aplicable a la LGD sigue siendo el de 1992, en lo que no se oponga a aquélla, existiendo incongruencia entre la Ley vigente y el Reglamento aplicable pues, según la fracción II del artículo 59 de la LGD, la CAAD conocerá del Recurso de Apelación y, según el Reglamento, en su artículo 73, las resoluciones emitidas por las autoridades e instituciones deportivas, en las que se impongan sanciones administrativas, una vez agotado el Recurso de Reconsideración, podrán ser impugnadas ante la CAAD imponiendo el Recurso de Inconformidad; además, dicho artículo 73 contenía la forma en que dicho Recurso se sustanciaría.

La LGD establece que contra las sanciones administrativas, procederá el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, como se verá más adelante, el capítulo XV, DE LA COMISIÓN DE APELACIÓN Y ARBITRAJE DEL DEPORTE de la LGD, no incluye aclaración alguna a ese respecto; en tal virtud, y debido a que el artículo 73 del Reglamento se opone a lo establecido por la LGD, dicho artículo, podemos entender, que se deroga y, por lo tanto, al no existir ni en la LGD ni el Reglamento respectivo el procedimiento mediante el cual se sustanciará el Recurso de Apelación, ni establecer cuáles ordenamientos legales serán de aplicación supletoria, a excepción para el caso de las sanciones administrativas (Ley Federal de Procedimiento Administrativo), nos preguntamos, ¿Cómo se sustanciará el Recurso de Apelación? ¿Cuáles serán sus formalidades? Nuevamente una laguna jurídica difícil de subsanar.

En cuanto al capítulo XV, que versa sobre la CAAD, se presentan las siguientes modificaciones:

1. El recurso del que conocerá dicho organismo, será del Recurso de Apelación interpuesto en contra de sanciones impuestas por los organismos pertenecientes al Sistema Nacional del Deporte, y
2. Se modifica la fracción II para corregir la equiparación entre arbitraje y amigable composición pero, creemos, cometen el error de quitar por completo la posibilidad de que la CAAD intervenga como amigable componedor, por lo tanto, la CAAD, en términos de la LGD, además de conocer y resolver el recurso de apelación, sólo podrá ser árbitro entre las partes sin que pueda intervenir como conciliador ni mediador entre las partes en conflicto.

También se adiciona, en el último párrafo del artículo 45 que el *Ejecutivo Federal expedirá las normas reglamentarias necesarias, para la integración y funcionamiento de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, asimismo proporcionará anualmente el presupuesto suficiente para su correcto funcionamiento.* Cabe aclarar que, en la LEFODE94 también se establecía la obligación a cargo del Ejecutivo Federal, para expe-

dir las normas reglamentarias necesarias que establecieran la integración y funcionamiento de la CAAD y, a la fecha, se ha optado por incluir un capítulo en la misma LEFODE⁹⁴ y LGD, así como en el Reglamento de 1992, que regule la composición y funcionamiento de la CAAD. En cuanto al presupuesto anual de la CAAD, necesario para su operación, esta obligación a cargo del Presidente de la República es novedosa ya que en las leyes anteriores no se hacía mención alguna. El detalle que compromete la autonomía de la CAAD reside en que el encargado de entregar las partidas presupuestales de la CAAD es la CONADE.

A pesar de que se le otorga a la CAAD la posibilidad de intervenir como árbitro, no se establece ni en la LGD ni en el Reglamento aplicable, el procedimiento arbitral al cual se sujetarán las partes; ante esta circunstancia, las partes que se sometan a dicho procedimiento, deberán de establecer previamente las fases y plazos de cada fase que conformarán el proceso arbitral, así como la forma de ejecución del laudo.

En virtud de lo anterior, consideramos importante analizar la función del arbitraje para dirimir controversias entre los integrantes de la comunidad deportiva, tanto a nivel nacional como internacional.

4. Reglamentación de la CAAD en la Ley General de Cultura Física y Deporte de 2003 y su Reglamento de 2004

El 24 de febrero de 2003, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la nueva “Ley General de Cultura Física y Deporte” (la Nueva Ley).

La Nueva Ley que abroga la Ley General del Deporte, señala en su artículo Tercero Transitorio, que el Reglamento de la presente Ley, deberá expedirse dentro de un plazo no mayor a 180 días siguientes a la fecha en que ésta entra en vigor, situación que no ocurrió hasta el 16 de abril de 2004.

Esta nueva Ley del Deporte, establece que la CAAD es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, lo que de acuerdo a la doctrina, las características de los organismos desconcentrados son:

- a) Que son creados por una ley o reglamento, es el caso de la CAAD, que fue creada por la Ley General de Cultura Física y Deporte.
- b) Que siempre dependen de la Presidencia o una Secretaría; la CAAD depende, como la misma Ley señala, de la Secretaría de Educación Pública.

- c) Que su competencia se deriva de las facultades de la administración central; el Ejecutivo Federal es quien designa, según lo establece el artículo 40 de la nueva Ley, al Presidente y a los Miembros Titulares de la CAAD, a propuesta del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE); disposición muy similar a la Ley General del Deporte, en la que el Ejecutivo Federal designaba a los miembros que integraban la CAAD.
- d) Que su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener patrimonio propio; en este caso, la nueva Ley establece que el Ejecutivo Federal proporcionará anualmente el presupuesto para su funcionamiento, por lo tanto no cuenta con patrimonio propio.
- e) Que tienen autonomía técnica; la nueva Ley dota a la CAAD de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus acuerdos, laudos y resoluciones e independiente de las autoridades administrativas (artículo 38); además el artículo 41 de la Ley señala que las resoluciones definitivas por la CAAD, no admitirán recurso alguno en el ámbito deportivo.
- f) Que no puede tratarse de un órgano superior (siempre depende de otro); siempre tendrá la CAAD dependencia del Ejecutivo y de la Secretaría de Educación Pública, y
- g) Que en ocasiones tiene personalidad jurídica propia; lo que no sucede en este caso, pues la Ley no se la otorga, asimismo, como ya lo señalamos, no le otorga patrimonio propio.

Por otro lado, la Ley expresa que su objeto es “mediar o fungir como árbitros en las controversias que pudieran suscitarse entre deportistas, entrenadores y directivos, con la organización y competencia que esta Ley establece...”, y sus atribuciones, consisten en:

- I. Conocer y resolver mediante el recurso de apelación, sobre las impugnaciones planteadas por cualesquiera de los miembros del SINADE, en contra de actos, omisiones, decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por las autoridades, entidades y organismos deportivos, que afecten los derechos, prerrogativas o estímulos establecidos a favor del recurrente en la presente Ley o en los reglamentos que de ella emanen.
El impugnante podrá optar en agotar el medio de defensa que corresponda o interponer directamente el recurso de apelación.
- II. Intervenir como árbitro para dirimir las controversias que se susciten o puedan suscitarse como consecuencia de la promoción, organización y desarrollo de actividades deportivas y entre los

- deportistas o demás participantes en éstas, independientemente, de que las partes pertenezcan o no al SINADE.
- III. Conceder la suspensión provisional y en su caso definitiva, del acto impugnado siempre y cuando no exista riesgo grave al orden público o disciplina deportiva de que se trate.
Cuando el impugnante no sea autoridad, entidad u organismo deportivo, la CAAD podrá efectuar la suplencia en la deficiencia de la queja.
- IV. Imponer correcciones disciplinarias y medidas de apremio a todas aquellas personas físicas o morales, organismos y entidades deportivas por conducto de sus titulares que se nieguen a acatar o que no acaten en sus términos, los acuerdos, decisiones, laudos y resoluciones emitidos por la propia Comisión, y
- V. Las demás que establezca la presente Ley y otras disposiciones reglamentarias.”

Infracciones y sanciones

Siguiendo con la misma tendencia de la Ley anterior, el Legislador mantiene dos tipos de sanciones:

Sanciones administrativas por infracciones a la “Ley, su Reglamento y demás disposiciones que de ella emanan”, correspondiendo su aplicación a la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), y sanciones derivadas de la “justicia deportiva”, por infracciones a los estatutos y reglamentos deportivos, las cuales serán aplicadas, de acuerdo al artículo 135 de la nueva Ley, por:

- I. La CODEME, el COM, las Asociaciones Deportivas Nacionales, las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva.
- II. A los Órganos Estatales, del Distrito Federal y Municipales de Cultura Física y Deporte, y
- III. A los directivos, jueces, árbitros y organizadores de competencias deportivas.

Los artículos 134 y 136 de la nueva Ley, establecen los recursos que podrán ser hechos valer por los agraviados, consistiendo dichos recursos en:

A. Contra resoluciones de la autoridad (CONADE), que imponga sanciones administrativas, *procederá el recurso de revisión independientemente de las vías judiciales que correspondan.*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 133 de la nueva Ley, el Recurso de Revisión se sustanciará en términos de lo establecido en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Cabe recordar que en la Ley abrogada, existía la deficiencia correspondiente a que aun cuando se mencionaba que el recurso de revisión se interpondría en términos de la mencionada Ley Federal del Procedimiento Administrativo, dicha Ley también establece que la ley correspondiente (en aquel caso, la Ley General del Deporte) debía establecer las infracciones y las sanciones, cosa que no ocurría, lo que provocaba que aún existiendo el recurso, no se podía sustanciar por falta de materia. El Legislador, dándose cuenta de esa deficiencia, incluye ahora, en el mencionado capítulo VII, titulado “De las Infracciones y Sanciones”, en sus artículos 138 y 139, precisamente las infracciones y las sanciones correspondientes.

De cualquier manera, el agraviado una vez siendo derrotado en el Recurso de Revisión, podrá acudir ante la autoridad judicial interponiendo i) el Juicio de Nulidad ante los Tribunales de Justicia Fiscal y Administrativa o ii) el Juicio de Amparo.

B. Contra las resoluciones de los órganos deportivos que impongan sanciones procederán los siguientes recursos (justicia deportiva):

- I. El Recurso de Inconformidad, que tiene por objeto impugnar las resoluciones, promoviéndose ante la instancia inmediata en orden ascendente dentro de la estructura deportiva nacional, y
- II. El Recurso de Apelación, el cual se promoverá ante la CAAD.

El Recurso de Inconformidad, deberá ser interpuesto ante la instancia inmediata en orden ascendente dentro de la estructura deportiva nacional. Nuevamente el Legislador no define qué debemos considerar como “estructura deportiva nacional”.

Comprendemos la dificultad que estriba en definir la estructura interna de cada uno de los miembros del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE) y en específico la de las Federaciones Deportivas Nacionales (en esta Nueva Ley denominadas Asociaciones Deportivas Nacionales), pues dependerá de la estructura interna de cada Federación, la forma en que se sustanciará el recurso ya que cada una de ellas, dependiendo sobre todo de las exigencias que impone el deporte que se practica, se adecuará a su circunstancia particular. Sin embargo, considero desafortunada la utilización del término “estructura deportiva nacional”, pues es un término que de su propia lectura no arroja a quien lo lee, la intención que el Legislador buscó. Por lo tanto, es importante incluir una

definición de dicho término para proporcionar seguridad jurídica a los particulares.

En concordancia con lo anterior, cada miembro del SINADE, deberá incluir dentro de sus estatutos, ya no en un Código, como lo establecía la Ley abrogada, sino en un capítulo especial, las sanciones, su clasificación, los recursos y la forma en que los mismos se sustanciarán, otorgando en todo momento al presunto infractor, el derecho de audiencia.

El Recurso de Apelación, el cual se promoverá ante la CAAD, podrá ser interpuesto por cualesquiera de los miembros del SINADE en contra de actos, omisiones decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por las autoridades, entidades y organismos deportivos, pudiendo el impugnante, optar por agotar el medio de defensa que corresponda o interponer directamente el Recurso de Apelación.

Si el impugnante optare por interponer el Recurso de Apelación, aquel podrá solicitar la suspensión provisional y, en su caso, definitiva del acto reclamado siempre y cuando no exista riesgo grave al orden público o la disciplina deportiva correspondiente.

Un adelanto importante en esta Ley, es precisamente el haber incluido la suspensión del acto reclamado durante el tiempo que lleve la sustanciación del recurso, lo que permitirá al presunto infractor, seguir disfrutando de los derechos y obligaciones a que es sujeto en términos del estatuto que lo rige; así mismo, otro importante adelanto es la facultad de la CAAD a suplir la deficiencia de la queja del impugnante, siempre y cuando dicho impugnante no sea autoridad, entidad u organismo deportivo.

En conclusión, podemos señalar que nuestro sistema legal deportivo para resolver controversias dio un gran paso hacia delante. Sin embargo, es importante que los legisladores mexicanos analicen y reglamenten una CAAD con verdadera autonomía, que no exista intervención ni dependencia del organismo deportivo gubernamental, que cuente con normas que establezcan un procedimiento claro y confiable para la designación de sus miembros integrantes y analizar la posibilidad de que su designación tenga que ser aprobada por el Senado de la República.

Resultaría de gran valía, tanto para los deportistas como para las instituciones deportivas nacionales, el que nuestros legisladores promovieran las reformas necesarias a la actual ley en la materia, a fin de dotar de una verdadera autonomía operativa y de decisión a la actual CAAD; donde no exista dependencia e intervención sobre ésta por parte del organismo representativo del gobierno federal en la materia.

Sería conveniente que en la reforma legal planteada se hiciera hincapié en el proceso de selección y designación de sus integrantes, tanto

titulares como suplentes, mediante un nuevo procedimiento que incluya la aprobación de éstos por parte del Senado de la República.

Bibliografía

Instancia de Justicia Deportiva de México, Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, México, 1996.

Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1990.

Reglamento de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1992.

Reformas y adiciones a la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de julio de 1994.

Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, Comentada por el licenciado Felipe Muñoz Kapamas, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994.

Ley General del Deporte, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de junio de 2000.

Ley General de Cultura Física y Deporte publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2003.

Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 2004.