



Universitat de Lleida

## Régimen jurídico de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte de México y una propuesta de mejora

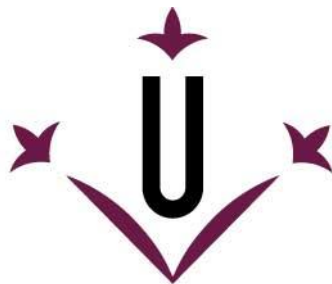
Norma Olivia González Guerrero

<http://hdl.handle.net/10803/666019>

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

**WARNING.** Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.



**Universitat de Lleida**

**TESIS DOCTORAL**

**Régimen jurídico de la  
Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte  
de México y una propuesta de mejora**

Norma Olivia González Guerrero

Memoria presentada para optar al grado de Doctor por la Universidad de Lleida  
Programa de Doctorado Actividad Física y Deporte

Director  
Andreu Camps Povill

Tutor  
Andreu Camps Povill

**2018**



Agradezco a **Oli y Alejo Manzo** por su incondicional apoyo,  
por su paciencia y por su muestra de cariño.

A **Rosa María** por su motivación constante y su apoyo siempre.

Mi especial agradecimiento al **Dr. Andreu Camps Povill**,  
por el tiempo dedicado a la dirección de esta tesis, por su respaldo,  
sus inapreciables consejos y sobre todo, su valiosa amistad.



## RESUMEN

La presente tesis analiza la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte (CAAD) de acuerdo a la estructura de las leyes deportivas en México. Hoy en día, la Ley General de Cultura Física y Deporte, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2013 (Ley vigente), establece las particularidades de esta Comisión. Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuyo objeto es resolver los recursos de apelación interpuestos en los casos y términos previstos en la Ley y su Reglamento, además, podrá fungir como árbitro, mediador y conciliador.

Su problemática principal es que no cuenta con facultades coercitivas para obligar al cumplimiento de sus determinaciones ya que muchas de sus resoluciones no se aplican a pesar de que la ley exige su cumplimiento. La Ley vigente carece del régimen de sanciones por desacato a la resolución de la CAAD, dependiendo de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte para aplicar sanciones. Lo antes manifestado significa que carece de autonomía real ya que sus funciones procesales y administrativas son limitadas en razón de su naturaleza jurídica y por sus competencias y atribuciones establecidas en la ley; además, carece de independencia plena y facultad coercitiva en sus actuaciones.

Como solución a esta problemática, se propone un nuevo régimen jurídico, a través de la creación de una Sala Especializada en materia deportiva adscrita al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dirigida a lograr prontitud en el despacho de asuntos que se sometan a la resolución de esta Sala, para que sea del todo confiable y eficaz ya que sus resoluciones podrán ser ejecutadas a través de la fuerza pública y cualquier desacato a sus acuerdos o resoluciones, podrán configurar desobediencia judicial en el ámbito federal.

**Palabras Clave.-** Actos consumados, arbitraje, autonomía técnica, conciliación, correcciones disciplinarias, facultades coercitivas, impugnación, legalidad, mediación, medidas de apremio, medio de defensa, medios alternos de solución de controversias, procedimiento administrativo, procedimientos sancionatorios, recurso de apelación, recurso de inconformidad, recurso por comparecencia, resolución de conflictos, sanción, suplencia de la queja, suspensión del acto reclamado, sustanciación del recurso.

## ABSTRACT

This thesis analyzes the Sports Appeal and Arbitration Commission (CAAD) according to the structure of sports laws in Mexico. Nowadays, the General Law of Physical Culture and Sport, published in the Official Gazette of the Federation on June 7, 2013 (Act in force), establishes the particularities of this Commission. It is a decentralized body of the Ministry of Public Education, whose purpose is to resolve appeals filed in the cases and terms provided for in the Law and its Regulations, and may also serve as arbitrator, mediator and conciliator.

Its main issue is that it does not have coercive powers to force compliance with its determinations since many of its resolutions do not apply despite the fact that the Law requires compliance. The current Law lacks the sanctions regime for non-complying with the CAAD resolutions, therefore, CAAD rests on the National Commission of Physical Culture and Sport to execute sanctions. The aforementioned means that it lacks real autonomy since its procedural and administrative functions are limited by reason of its legal nature and by its powers and attributions established in the Law, and in addition, it lacks full independence and coercive power in its actions.

As a solution to this problem, a new legal regime is proposed through the creation of a Specialized Chamber in sport matters attached to the Federal Court of Administrative Justice, aimed at achieving promptness in the dispatch of matters submitted to the resolution of this Chamber, which will be completely reliable and effective as their resolutions may be enforced through the Police forces and, any non-compliance to their acts or resolutions, may constitute judicial disobedience in the federal sphere.

**Keywords.** - Accomplished acts, administrative procedure, alternative means of dispute resolution, appeal by appearance, appeal inconformity procedure, arbitration, challenge, coercive powers, conciliation, disciplinary corrections, legality, means of defense, measures of compulsion, mediation, resolution of conflicts, sanction procedures, sanction, substitution of complaint, suspension of the contested act and substantiation of the appeal, technical autonomy.

## RESUM

La present tesi analitza la Comissió d'Apel·lació i Arbitratge de l'Esport (CAAD) d'acord a l'estructura de les lleis esportives a Mèxic. Avui en dia, la Llei General de Cultura Física i Esport, publicada en el Diari Oficial de la Federació el 7 de juny de 2013 (Llei vigent), estableix les particularitats d'aquesta Comissió. És un òrgan desconcentrat de la Secretaria d'Educació Pública, l'objecte és resoldre els recursos d'apel·lació interposats en els casos i termes previstos a la Llei i el seu Reglament, a més, podrà exercir com a àrbitre, mediador i conciliador.

La seva problemàtica principal és que no compta amb facultats coercitives per obligar al compliment de les seves determinacions ja que moltes de les seves resolucions no s'apliquen tot i que la llei exigeix el seu compliment. La Llei vigent no té el règim de sancions per desacatament a la resolució de la CAAD, depenent de la Comissió Nacional de Cultura Física i Esport per aplicar sancions. Com més aviat manifestat vol dir que no té autonomia real ja que les seves funcions processals i administratives són limitades en raó de la seva naturalesa jurídica i per les seves competències i atribucions establertes en la llei; a més, no té independència plena i facultat coercitiva en les seves actuacions.

Com a solució a aquesta problemàtica, es proposa un nou règim jurídic, a través de la creació d'una Sala Especialitzada en matèria esportiva adscrita al Tribunal Federal de Justícia Administrativa, dirigida a aconseguir promptitud al despatx d'assumptes que se sotmetin a la resolució d'aquesta sala, perquè sigui del tot fiable i eficaç ja que les seves resolucions podran ser executades a través de la força pública i qualsevol desacatament als seus acords o resolucions, podran configurar desobediència judicial en l'àmbit federal.

**Paraules clau.-** Actes consumats, arbitratge, autonomia tècnica, conciliació, correccions disciplinàries, facultats coercitives, impugnació, legalitat, mediació, mesures de constrenyiment, mitjà de defensa, mitjans alterns de solució de controvèrsies, procediment administratiu, procediments sancionatoris, recurs d'apel·lació, recurs d'inconformidad, recurs per compareixença, resolució de conflictes, sanció, suplència de la queixa, suspensió de l'acte reclamat, substanciació del recurs.





<b>Índice</b>	
<b>Abreviaturas</b>	xix
<b>Introducción</b>	1

## **Capítulo I**

### **Organización del deporte en México. Contexto**

<b>1. Reconocimiento de la importancia del deporte por parte del Estado mexicano</b>	3
<b>2. Marco jurídico general actual del deporte en México</b>	7
<b>3. Organización del deporte en México</b>	15
3.1. Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE)	15
3.1.1. Sector público	16
3.1.2. Sector privado	18

## **Capítulo II**

### **Antecedentes y evolución de la CAAD desde su creación, en 1990, hasta la Ley de 2003**

<b>1. Antecedentes y evolución histórica</b>	23
<b>2. Primeros casos</b>	40
<b>3. Modificaciones legislativas desde su creación en 1990 hasta la Ley de 2003</b>	51
3.1. Naturaleza jurídica de la CAAD	52
3.2. Sus funciones	57
3.3. Designación de los miembros	66
3.4. Infracciones y sanciones	71
3.5. Recursos aplicables contra sanciones	77



## **Capítulo III**

### **Su régimen jurídico organizativo y funcional en la actualidad**

<b>1. Régimen jurídico actual y su estructura orgánica</b>	<b>83</b>
1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	83
1.2. Ley General de Cultura Física y Deporte	86
<b>2. Administración pública</b>	<b>93</b>
2.1. Enfoques: formal, material y funcional de la administración pública	96
2.2. Clasificación de la Administración pública	96
2.2.1. Secretario de Estado	102
2.2.2. Distinción entre secretario de Estado y ministro	103
2.2.3. Dependencia administrativa	103
2.2.4. Organismos descentralizados	104
2.2.5. Desconcentración administrativa	106
2.2.5.1. Autonomía técnica de los órganos desconcentrados	107
2.2.5.2. Aspectos presupuestales y financieros	107
<b>3. Estructura orgánica de la CAAD</b>	<b>112</b>
3.1. El Pleno	112
3.1.1. Integración del pleno	113
3.1.2. Requisitos para ser miembros del pleno	114
3.1.3. Duración en el cargo	116
3.1.4. Facultades del pleno de la CAAD	117
3.1.5. Sesiones del pleno	119
3.1.6. Presidente del pleno	122
3.1.7. Miembros titulares	123
3.2. Las unidades administrativas	123
3.3. Las oficinas regionales	125
<b>4. Naturaleza de las controversias sometidas</b>	<b>127</b>
<b>5. Competencia</b>	<b>131</b>
<b>6. Jurisdicción y autonomía para dictar resoluciones</b>	<b>140</b>
6.1. Jurisdicción	140
6.2. Autonomía	141
<b>7. Atribuciones coercitivas para imponer y ejecutar sanciones</b>	<b>146</b>



**8. Comisiones de apelación en las entidades federativas** 150

**Capítulo IV**

**Régimen jurídico de los diversos procedimientos sustanciados en la  
Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte**

<b>1. Procesos sustanciados</b>	151
1.1. Proceso, proceso administrativo y procedimiento administrativo	151
1.2. Diferencia entre proceso y procedimiento	153
<b>2. Recurso de apelación</b>	154
2.1. Antecedente y origen del recurso de apelación	154
2.1.1. Concepto de recurso en general	155
2.1.1.1. Recurso administrativo y recurso contencioso administrativo	156
2.1.1.2. Elementos del recurso administrativo	158
2.1.1.3. Recurso de apelación que establece la LGCFD vigente	160
2.1.1.4. Procedencia del recurso	165
2.2. Sujetos que pueden interponer el recurso de apelación	166
2.2.1. Los inscritos en el Registro Nacional de Cultura Física y Deporte (RENADE)	168
2.2.2. Los integrantes del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE)	171
2.3. Suplencia de la deficiencia de la queja	171
2.4. Suspensión del acto reclamado	173
2.5. Sustanciación del recurso de apelación	175
2.6. Plazo para interponer el recurso de apelación	176
2.7. Admisibilidad del recurso de apelación	176
2.8. Audiencia de conciliación	178
2.9. Pruebas admitidas	179
2.10. Notificaciones	180
2.11. La resolución	181
2.12. Ejecución de las resoluciones	183



<b>3. Arbitraje deportivo</b>	188
3.1. Antecedente del arbitraje en general	188
3.2. Concepto de arbitraje	189
3.3. Definición del arbitraje deportivo	193
3.4. Arbitraje deportivo en México	194
3.5. Ejecución de un laudo arbitral	199
<b>4. Conciliación</b>	200
4.1. Concepto	200
4.2. Características	201
4.3. Clases de conciliación	201
4.4. Conciliación en materia deportiva	202
<b>5. Mediación</b>	204
5.1. Concepto	204
5.2. Características del mediador	205
5.3. La mediación en México	206
5.4. La mediación en el deporte	208
5.4.1. Duración de la mediación	211
5.4.2. Trámite para ser mediador y conciliador	213

## **Capítulo V**

### **Planteamiento de un nuevo régimen jurídico**

<b>1. Origen y evolución de los tribunales administrativos en México</b>	216
1.1. Antecedentes constitucionales	216
1.1.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)	216
1.1.2. Siete Leyes Constitucionales (1836)	216
1.1.3. Bases Orgánicas (1843)	217
1.1.4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)	217
1.1.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)	219
<b>2. Tribunal Federal de Justicia Administrativa</b>	220
<b>3. Cronología de reformas y adiciones constitucionales aplicables a los tribunales administrativos</b>	228





<b>4. Marco constitucional y legal de la justicia administrativa en México</b>	233
4.1. Fundamentos legales y doctrinales	233
<b>5. El sistema actual de los tribunales administrativos</b>	238
5.1. Justicia administrativa y jurisdicción administrativa	239
5.2. Categorías de la jurisdicción administrativa	242
5.3. Jurisdicción contenciosa y jurisdicción contenciosa administrativa	245
5.4. Órgano de la jurisdicción administrativa: el Tribunal Administrativo	245
5.5. La jurisdicción administrativa en México	246
<b>6. Propuesta de creación de una Sala Especializada en materia deportiva adscrita al Tribunal Federal de Justicia Administrativa</b>	247
6.1. Justificación de la propuesta	251
6.2. Vialidad y factibilidad	253
6.3. Contenido de la propuesta	253
6.4. Disposiciones aplicables a la Sala Especializada	254
6.4.1. Magistrados de la Sala Especializada	254
6.4.2. Requisitos para ser magistrado	254
6.4.3. Equidad entre las partes y debido proceso legal	255
6.4.4. Juicio por la vía sumaria en materia deportiva	255
6.4.5. Federaciones deportivas mexicanas como demandadas	258
6.4.6. Competencia de la Sala Especializada	267
6.4.7. Legitimación activa y pasiva	267
6.4.8. Suspensión de los actos reclamados	268
6.4.9. Suplencia de la deficiencia de la queja	269
6.4.10. Seguridad jurídica en el ámbito deportivo	270
6.5. Aspectos positivos de la propuesta	271
<b>Conclusiones</b>	273
<b>Lista de Referencias</b>	279



## Abreviaturas

### **Abreviaturas    Significado**

<i>AMIJ</i>	Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia
<i>CAAD</i>	Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte
<i>CAM</i>	Centro de Arbitraje Deportivo
<i>CJADF</i>	Centro de Justicia Alternativa del Distrito Federal
<i>CMBV</i>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<i>CODEME</i>	Confederación Deportiva Mexicana
<i>COM</i>	Comité Olímpico Mexicano
<i>CONADE</i>	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
<i>CONAMED</i>	Comisión Nacional de Arbitraje Médico
<i>COPAME</i>	Comité Paralímpico Mexicano
<i>COVED</i>	Consejo de Vigilancia Electoral Deportiva
<i>DGADyR</i>	Dirección de Actividades Deportivas y Recreativas
<i>DOF</i>	Diario Oficial de la Federación
<i>FMA</i>	Federación Mexicana de Atletismo
<i>ed.</i>	Edición
<i>imp.</i>	Impresión
<i>LGCFD</i>	Ley General de Cultura Física y Deporte
<i>LOAPF</i>	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
<i>núm.</i>	Número
<i>p.</i>	Página
<i>pp.</i>	Páginas
<i>PROFECO</i>	Procuraduría Federal del Consumidor

<i>RENADE</i>	Registro Nacional de Cultura Física y Deporte
<i>RLGCFD</i>	Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte
<i>s.a</i>	Sin año
<i>SEP</i>	Secretaría de Educación Pública
<i>s.f.</i>	Sin fecha
<i>SINADE</i>	Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte
<i>SiRED</i>	Sistema de Registro del Deporte Federado
<i>TFF</i>	Tribunal Fiscal de la Federación
<i>TFJA</i>	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
<i>UNAM</i>	Universidad Nacional Autónoma de México
<i>UNESCO</i>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<i>vols.</i>	Volúmenes

## Introducción

Fue hasta 1990 que el legislador mexicano consideró importante legislar en materia deportiva y establecer un Sistema Nacional del Deporte, en el que involucraba la participación de los diversos organismos deportivos nacionales. En esta legislación se creó un órgano público, la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, con el objeto de resolver conflictos y controversias de carácter deportivo por injusticias que se llevaban a cabo en contra, principalmente, de deportistas; no existía una instancia legal para solicitar la protección del sistema legal mexicano.

Aun cuando la creación de esta Comisión fue un paso muy importante en el deporte mexicano, no ha sido del todo efectiva en casi 28 años de existencia, dado que esta Comisión no cuenta con facultades coercitivas para imponer sus resoluciones, ni sancionar en caso de desacato, pues no es clara la ley en cuanto a la sanción correspondiente para dicha desobediencia. Además, depende de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte para aplicar las sanciones y es a discreción de este organismo, qué sanción aplicar sin importar la gravedad de la falta.

Derivado de la afortunada experiencia laboral y profesional de haberme desempeñado como miembro titular de la CAAD durante seis años, he podido constatar que, aun cuando las leyes exigen un total cumplimiento, un número importante de sus acuerdos y resoluciones no se cumplen. Por ello, la búsqueda de convertir a la CAAD en un órgano de justicia administrativa deportiva, con plenas facultades coercitivas y de ejecución de sus resoluciones.

La propuesta que da origen a la presente investigación es la creación de una Sala especializada en materia deportiva adscrita al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el propósito brindar seguridad jurídica a los deportistas, entrenadores, técnicos, jueces, árbitros y directivos en la protección de sus garantías fundamentales y derechos humanos en materia deportiva y fortalecer nuestro Estado de derecho, a fin de lograr prontitud en el despacho de asuntos que se sometan a dicha instancia y que durante el desarrollo de un conflicto, no se genere incertidumbre jurídica e inestabilidad en la comunidad deportiva.

Es importante transformar a fondo la Comisión a partir de la creación de esta Sala Especializada, para garantizar las resoluciones a detalle de los conflictos deportivos por encima de aspectos ajenos a la justicia o cuestiones de carácter político, intereses de grupo o individuales y, fundamentalmente, sin vicios de corrupción. Una vez constituida esta Sala Especializada, será importante seguir proponiendo e innovando modelos y mejores prácticas

de naturaleza judicial en la solución de conflictos deportivos; opinar sobre los criterios de las reglas e interpretación de los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables en el ámbito deportivo y, por consecuencia, sugerir sobre los perfiles que deberán satisfacer los funcionarios y servidores públicos adscritos a las áreas de impartición de justicia deportiva administrativa.

El presente trabajo de investigación abarca cinco capítulos (I-V) y un apartado de conclusiones, cuyo contenido se describe en los siguientes párrafos.

En el Capítulo I se expone el reconocimiento de la importancia del deporte por parte del Estado mexicano, el marco jurídico general actual del deporte en México y la organización del deporte en México.

Los antecedentes y evolución de la CAAD desde su creación, en 1990, hasta la Ley de 2003, se estudian en el Capítulo II, haciendo comentarios a los primeros casos que se tramitaron y a las modificaciones legislativas.

El régimen jurídico organizativo y funcional actual de la Comisión se desarrolla en el Capítulo III. Entre la temática de este apartado se encuentran: régimen jurídico actual y su estructura orgánica, naturaleza de las controversias que se someten ante la Comisión, competencia, jurisdicción y autonomía para dictar resoluciones, atribuciones coercitivas para imponer y ejecutar sanciones, comisiones de apelación en las entidades federativas y se presenta un cuadro comparativo del Tribunal Administrativo del Deporte (España) y la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte (México).

El Capítulo IV trata sobre el régimen jurídico de los diversos procedimientos en la Comisión como la naturaleza del arbitraje; la mediación, la conciliación y los medios alternativos de solución de controversias, la CAAD como órgano con plena jurisdicción y autonomía, la jurisdicción y su tipos o divisiones y autonomía, las atribuciones de la CAAD como la suplencia de la deficiencia de la queja, las correcciones disciplinarias, los medios o medidas de apremio.

La columna vertebral de la presente investigación lo constituye el Capítulo V, que tiene por título *Planteamiento de un nuevo régimen jurídico*. Propuesta de creación de una Sala Especializada en materia deportiva adscrita al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Se desarrolla el origen y evolución de los tribunales administrativos en México, el tribunal federal de justicia administrativa, la cronología de reformas y adiciones constitucionales aplicables a los tribunales administrativos, el marco constitucional y legal de la justicia administrativa en México, el sistema actual de los tribunales administrativos y la propuesta de creación de esta Sala Especializada adscrita al Tribunal.

## Capítulo I

### Organización del deporte en México. Contexto

#### 1. Reconocimiento de la importancia del deporte por parte del Estado mexicano

El reconocimiento del deporte en México, data desde el surgimiento de las primeras instituciones y competencias deportivas donde participara México. En 1921, el entonces secretario (ministro) de la recién creada Secretaría (Ministerio) de Educación Pública (SEP), José Vasconcelos, concibió incluir al Departamento de Educación Física como parte de la estructura y, al poco tiempo, en 1926, fueron promovidos y organizados con el apoyo estatal los Primeros Juegos Centroamericanos (Ciudad de México).

Durante esta misma década fue promovida la formación de agrupaciones deportivas como el Comité Olímpico Mexicano en 1923 (entonces nombrado Sociedad Olímpica Mexicana), que si bien es una asociación civil, contó con el apoyo del ejército mexicano a través del general Tirso Hernández. Otra asociación deportiva desarrollada durante esa década fue la Federación Gimnástica Nacional (1926), actual Federación Mexicana de Gimnasia lo que eventualmente permitió la primera participación oficial de México en los Juegos Olímpicos de Los Ángeles 1932. Si bien con recursos escasos, habría que decir que México se insertaba entonces al olimpismo internacional; éstos son algunos ejemplos que muestran la evidente participación y reconocimiento del Estado mexicano en la creación de la estructura deportiva.

La definición del deporte a la que nos referimos remite a una serie de consideraciones que no se discutirán en el presente texto. Sin embargo, habría que precisar que el término refiere una competición atlética normada y sancionada por autoridades reconocidas por alguna entidad estatal. En este sentido, es importante considerar que el deporte es un fenómeno de la modernidad e inserto en los procesos y dinámicas sociales, políticas y económicas propias de los estados nacionales que surgieron a finales del siglo XVIII. Si bien es posible hablar del fenómeno deportivo en México desde las primeras décadas del siglo XIX, no del complicado devenir del Estado mexicano. En este sentido, la historia del deporte en México y sus instituciones deportivas encuentran un claro parteaguas después del triunfo y la consolidación del Estado posrevolucionario, a partir del gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924).

En 1932, el presidente constitucional sustituto, general Abelardo L. Rodríguez mostró su preocupación ante el surgimiento, un tanto desordenado, de una organización deportiva



nacional a través de clubes privados, asociaciones y federaciones, y determinó, el 22 de diciembre de 1932, la creación del Consejo Nacional de Cultura Física, poniendo al frente a Juan de Dios Bojórquez; un Consejo, subrayaría, que “fomente el deporte, organice y apoye moral y económicamente a nuestros deportistas, y cree en ellos un espíritu de virilidad, de nuestra idiosincrasia, para dar nuevo vigor a la raza” (Confederación Deportiva Mexicana, 2003, pp. 2 y 17).

El objetivo principal del Consejo sería coordinar las actividades relacionadas con la educación física y deportes entre los organismos oficiales a fin de sentar las bases para la creación de una gran organización del deporte nacional. Así, el general Abelardo L. Rodríguez le dio instrucciones a Juan de Dios Bojórquez, para coordinar trabajos encaminados a instituir la Confederación Deportiva Mexicana (CODEME), establecida el 22 de julio de 1933 durante las sesiones de la Asamblea Nacional de Representantes de las entidades federativas, celebradas del 20 al 22 de julio de 1933, en el viejo Salón de Cabildos del ex Ayuntamiento de México. Entonces, la CODEME quedó constituida por las federaciones nacionales de cada deporte con subdivisiones: uniones deportivas de los estados, asociaciones o ligas, clubes y deportistas individuales.

El Ejecutivo federal, designó como primer presidente de la CODEME al profesor Lamberto Álvarez Gayou, exatleta -pentatlón y decatlón- y pionero mexicano del salto en paracaídas, quien orientó sus trabajos a consolidar un sistema de federaciones proponiendo el primer Programa Deportivo Nacional como principio de los objetivos que se alcanzarían a corto plazo y procuró que sus atletas participasen en competencias internacionales.

El historiador Alan Knight señala que durante la gestión del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) se estructuró una Oficina de Acción Educativa y Deportiva adscrita a la SEP. Esta dependencia pretendía ser la expresión de una política educativa que, a través del deporte, fomentar a nuevas formas de recreación deportiva y con ello se lograra “contrarrestar la influencia clerical y, al mismo tiempo, procurar alejar sobre todo al elemento joven de los centros de vicio” (Knight, 1996, pp. 307-308).

En este mismo periodo, en el texto de Mary Kay Vaughan *La política cultural en la revolución* (citado por Nivón y Jiménez, 2013) encontramos constantes referencias sobre los esfuerzos gubernamentales entre 1930 y 1940 por dotar a las escuelas de infraestructura deportiva (campos de fútbol, béisbol y gimnasios para voleibol y básquetbol). Además, hay menciones significativas acerca de la labor de los maestros en las zonas rurales para edificar un espacio escolar integral en el que el sitio deportivo promoviera valores cívicos, morales y deportivos. Los jóvenes serían agentes importantes de la regeneración nacional.

Una expresión de gran importancia como participación del Estado en la consolidación de la estructura deportiva mexicana se dio en la década de los sesenta, durante el proceso de organización de la XIX Olimpiada de México (1968). Precisamente, en el marco de este mega acto -el primero organizado en América Latina- se celebró el Congreso Internacional de Derecho del Deporte (Congreso Internacional de Derecho del Deporte, 1968) <sup>(1)</sup>, evento que dedicó espacios para tratar tres temas fundamentales: el derecho internacional y el olimpismo; el derecho público que tenía que ver con las relaciones del olimpismo, con los países y particularmente con la planificación socialista; y el deporte como un derecho privado, toda vez que la organización del deporte estaba organizado por asociaciones civiles.

Melesio Piña Oregel (2013) señala que este congreso fue fundamental para reflexionar sobre el estado del derecho de los deportistas en nuestro país. Al año siguiente -expresa- se logró instituir una organización para la defensa de los deportistas, y una década después tendría un papel protagónico para el diseño de lo que sería la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte. El Congreso Internacional referido debe ser visto como el antecedente más importante de la historia del derecho deportivo en México.

La década de los setenta significó la expansión del deporte como una industria de entretenimiento global. Los avances tecnológicos permitieron que desde 1968 el mundo pudiera ser parte de los grandes eventos deportivos como los juegos olímpicos y las copas del mundo de futbol soccer. A finales de la década nace y se posiciona rápidamente la cadena ESPN (julio de 1978) consolidando con ello la cobertura total y global del deporte.

Durante este periodo México logró consolidar la estructura deportiva basada en los ciclos olímpicos. Hay que recordar que, como señala Andreu Camps (1996), tradicionalmente las estructuras deportivas han sido de tipo asociativo, tanto en el ámbito internacional como en el interior de cada uno de los países (p. 49). Asimismo, y gracias al impulso que significó la organización de la justa veraniega, se aprovechó la infraestructura deportiva que permitió enviar delegaciones importantes a competencias continentales y mundiales en diferentes especialidades. En el caso del futbol profesional, la Copa del Mundo de 1970 también sirvió para posicionar al país y dar un nuevo impulso al profesionalismo en México. Si bien el resultado en cuanto a palmarés deportivos no fue notorio, sí hubo un cambio cualitativo y cuantitativo en el deporte mexicano durante los ciclos olímpicos de Múnich 72, Montreal 76, Moscú 80, Los Ángeles 84 y Seúl 88.

---

(<sup>1</sup>) El Primer Congreso Internacional de Derecho del Deporte se desarrolló al interior de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) durante junio de 1968, previo al inicio de la justa olímpica, contando con la participación de la UNAM, el Comité Olímpico Internacional (COI) y el Comité Olímpico Mexicano (COM).

Dado este impulso mundial y nacional de la industria deportiva, resultaba imperativo actualizar la relación entre el Estado y el deporte. La Olimpiada de Los Ángeles en 1984, pero sobre todo los Juegos Olímpicos de Seúl en 1988 pusieron de manifiesto nuevas relaciones entre los estados nacionales y el deporte, particularmente después del derrumbe del socialismo. Con la inminente caída de la cortina de hierro comenzó a haber espacio para que otras naciones pudieran destacar en lo que antes era una lucha de un mundo bipolar. México entraría en esta nueva dinámica, y el primer paso desde el marco estatal sería la creación de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE).

La CONADE respondió a la promesa del entonces candidato presidencial Carlos Salinas de Gortari, quien declarara que en su gobierno se daría un estímulo sin precedente al deporte en México (21 de octubre de 1987). <sup>(2)</sup> Mediante su Decreto de creación, el 12 de diciembre de 1988 (*DOF* de 13 de diciembre de 1988), la CONADE fue concebida como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, teniendo a su cargo la promoción y fomento del deporte y la cultura física:

Se partió de la idea de otorgar a la CONADE la suficiente capacidad de poder, para que desde el inicio de sus actividades, tuviera facultades de coordinación y mando, a fin de que el deporte, en todas sus áreas de influencia, se manifestara bajo una sola política general y con una sola iniciativa concertada, con las atribuciones que le otorgaba el Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se encuentra la actividad deportiva (Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, 2016a).

Dos años más tarde, en 1990, se promulgó la Ley de Estímulo y Fomento de Deporte que constituyó la primera ley en materia deportiva en nuestro país, situando a la CONADE como su entidad rectora. Su objeto fundamental fue establecer el Sistema Nacional del Deporte (SINADE), las bases de su funcionamiento a través de disposiciones de orden público e interés social y establecer las bases para la integración del SINADE, así como normar su funcionamiento.

Posteriormente, mediante decreto publicado el 24 de febrero de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación* se creó la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, conductora de la política nacional en materia de cultura física y deporte, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en el entonces Distrito Federal (Comisión Nacional de Cultura Física y

---

<sup>(2)</sup> De acuerdo con el portal de antecedentes de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte ([www.CONADE.gob.mx](http://www.CONADE.gob.mx)). Acceso: 17 de abril de 2015.

Deporte, 2013). La CONADE cambió su denominación a Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, aunque conservó el acrónimo CONADE por cuestión de reconocimiento e identidad consolidadas en el ámbito deportivo nacional y actualmente, conforme a la Ley General de Cultura Física y Deporte del 7 de junio de 2013, vigente, mantuvo la denominación y personalidad jurídica de la hoy Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

## **2. Marco jurídico general actual del deporte en México**

El deporte es un conducto natural para la promoción de los derechos humanos, tanto en términos de los propios derechos humanos de los atletas como en términos del derecho más básico a participar en el deporte y la cultura física.

Durante varias legislaturas de la Cámara de Diputados se presentaron, a través de la Comisión de Juventud y Deporte, diversas iniciativas de reforma y adiciones a nuestra Constitución Política con el objeto de que se reconociera en México el denominado derecho al deporte; sin embargo, por razones de diversa índole, tales iniciativas no prosperaron sino hasta la LXI Legislatura del Senado de la República (2009-2012) que aprobó la adición de un párrafo décimo (ahora último párrafo) al artículo 4o. constitucional reformando en consecuencia la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Al efecto, el artículo 135 de nuestra Constitución señala que ésta “puede ser adicionada o reformada. Para que estas adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados”.

Por tal motivo el proyecto de decreto se envió a las legislaturas de las entidades federativas a fin de que emitieran su voto para dar cumplimiento al artículo 135 constitucional.

El 10 de agosto de 2011 la Comisión Permanente de la Cámara de Senadores emitió la declaratoria de procedencia a la modificación constitucional, pues en esa fecha se recibieron los oficios que comunicaban la aprobación al proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Hidalgo, México,

Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

La Comisión Dictaminadora, luego de hacer un análisis de la minuta enviada por el Senado de la República, llegó a la conclusión de emitir dictamen en sentido positivo para agregar un décimo párrafo al artículo 4o. y modificar así la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se remitió al *Diario Oficial de la Federación*, siendo publicado el Decreto correspondiente el día 12 de octubre de 2011:

Decreto por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. [...]

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

Artículo 73. [...]

I. a XXIX-I. [...]

XXIX-J.- Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado.

XXIX-K. a XXX. [...]

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En el plazo de un año, a partir de la publicación del presente decreto, el Congreso de la Unión expedirá la legislación general reglamentaria del artículo cuarto constitucional en materia de cultura física y deporte. <sup>(3)</sup>

Consideramos que lo relevante de la reforma que nos ocupa es que señala expresamente que corresponde al Estado la promoción, fomento y estímulo de la cultura física y la práctica del deporte conforme a las leyes de la materia, entendiendo por promoción el impulso de la realización o el desarrollo de una actividad; por fomento, el inicio de una

---

<sup>(3)</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 12 de octubre de 2011.

actividad procurando su logro y por estímulo la causa de acelerar el funcionamiento de un órgano.

Es menester subrayar que esta reforma indica expresamente un derecho a la cultura física y a la práctica del deporte (artículo 4o., 1917), estableciendo con esto una política de Estado con bases jurídicamente sólidas para implementar una mejor cultura deportiva y un mejor desarrollo en el marco jurídico. La intención de su segundo concepto “la práctica del deporte”, implica en todo caso, la posibilidad de hacer operativo el derecho, que por principio se podría considerar simplemente como un enunciado de buenos deseos, como muchos otros derechos que se encuentran en nuestra Constitución.

Recordemos que la reforma constitucional en materia de derechos humanos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011 y para efectos de una mejor comprensión, a continuación, se transcriben los tres primeros párrafos de su artículo primero:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En opinión de Miguel Carbonell (2012), estos importantes cambios que se realizaron en junio de 2011 pueden alterar de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar tales derechos en México. Carbonell explica las principales novedades como son, entre otras, las siguientes:

1. La denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución cambia, dejando atrás (al menos en parte) el anticuado concepto de “garantías individuales”. A partir de la reforma se llama “De los derechos humanos y sus garantías”. La expresión derechos humanos es mucho más moderna que la de garantías individuales y es la que

se suele utilizar en el ámbito del derecho internacional, si bien es cierto que lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de “derechos fundamentales”.

2. El artículo primero constitucional, en vez de “otorgar” los derechos, ahora simplemente los “reconoce”. A partir de la reforma se reconoce que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. La Constitución se abre de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos, demostrando de esa manera una vocación cosmopolita muy apreciable.

3. En el mismo artículo primero constitucional se recoge la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.

4. Se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación “pro personae”, muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

5. Se señala, en el párrafo tercero del artículo primero, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.

6. Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos.

7. El Estado mexicano, señala el artículo 1 constitucional a partir de la reforma, debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.
8. Queda prohibida la discriminación por causa de “preferencias sexuales”. Antes de la reforma, el texto constitucional se refería simplemente a la prohibición de discriminar por “preferencias”, lo que podía generar ciertas ambigüedades sobre el alcance de dicha prohibición. La reforma deja claramente señalado que son las preferencias sexuales las que no pueden ser tomadas en cuenta para efecto de dar un trato diferenciado a las personas o para negarles cualquier derecho.
9. Una de las finalidades de la educación que imparta el Estado mexicano deberá ser el respeto a los derechos humanos, de acuerdo con lo que a partir de la reforma señala el artículo 3 constitucional.
10. Se otorga rango constitucional al asilo para toda persona que sea perseguida por motivos políticos y se reconoce de la misma forma el “derecho de refugio” para toda persona por razones de carácter humanitario. Esto amplía la solidaridad internacional que históricamente ha tenido México hacia las personas que sufren violaciones de derechos en sus países de origen, para quienes deben estar completamente abiertas las puertas el territorio nacional.
11. Se establece, en el artículo 18, <sup>(4)</sup> que el respeto a los derechos humanos es una de las bases sobre las que se debe organizar el sistema penitenciario nacional, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Mediante este nuevo añadido al párrafo primero del artículo 18 constitucional la reforma del 10 de junio de 2011 subraya que en nuestras cárceles se deben respetar los derechos humanos y que no puede haber un régimen penitenciario compatible con la Constitución que permita la violación de tales derechos. La privación de la libertad de la que son objeto las personas que delinquen, no justifica en modo alguno que se violen sus derechos humanos, ni por acción ni por omisión de las autoridades”.  
(Carbonell, 2012)

Por eso es que, a partir de la publicación de la reforma constitucional, comienza una inmensa tarea de difusión, análisis y desarrollo de su contenido. Una tarea que corresponde

---

<sup>(4)</sup> Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto [...]



tanto a los académicos como a los jueces, legisladores, integrantes de los poderes ejecutivos, comisiones de derechos humanos y a la sociedad civil en su conjunto.

Es de resaltar que la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en París en su 20a. reunión, el 21 de noviembre de 1978, proclamó la fe de los pueblos en los derechos fundamentales del ser humano y en la dignidad y el valor de la persona humana, y afirmó su resolución de promover el progreso social y elevar el nivel de vida. Según lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene todos los derechos y todas las libertades en ella proclamados, sin discriminación alguna basada especialmente en la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra consideración.

Por su parte, el artículo 1 de la *Carta internacional revisada de la educación física y el deporte* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, 2015), señala expresamente que la práctica de la educación física y el deporte es un derecho fundamental para todos; que todo ser humano tiene el derecho fundamental de acceder a la educación física y al deporte, que son indispensables para el pleno desarrollo de su personalidad. El derecho a desarrollar las facultades físicas, intelectuales y morales por medio de la educación física y el deporte deberá garantizarse tanto dentro del marco del sistema educativo como en el de los demás aspectos de la vida social. Afirma que cada cual, de conformidad con la tradición deportiva de su país, debe gozar de todas las oportunidades de practicar la educación física y el deporte, de mejorar su condición física y de alcanzar el nivel de realización deportiva correspondiente a sus dones.

Finalmente, se puede decir que la reforma constitucional en México otorga certidumbre y una base firme constitucional que debe traer como consecuencia que las instituciones y organismos deportivos que actualmente se contemplan en la ley, sean cobijados por una garantía social reconocida a nivel constitucional como un derecho humano. El hecho de que se reconozcan expresamente la cultura física y el deporte como derechos humanos es muy importante, en virtud de que el Estado mexicano debe garantizar que sus ciudadanos tengan acceso a la cultura física y al deporte, y se promueva y difunda la práctica del deporte como factor fundamental del desarrollo integral del ser humano. Es decir que al reconocer al deporte como un derecho de todos los mexicanos, el Estado mexicano se asigna a sí mismo implicaciones jurídicas relevantes.

Dentro de las consideraciones de este decreto se expresa que el derecho al deporte es un derecho más como garante del desarrollo del individuo y de la sociedad y que su

reconocimiento constitucional significa para los poderes del Estado la asunción definitiva de un compromiso encaminado al aseguramiento del bienestar social de nuestra sociedad, lo cual reflejará una nueva etapa en el desarrollo del Estado mexicano.

El decreto afirma que la incorporación explícita del derecho a la cultura física y a la práctica del deporte ha tenido un impacto positivo en las sociedades contemporáneas en las cuales se introdujo, por lo que incluir la obligación del Estado mexicano a fomentar el deporte permitiría establecer una política en materia deportiva, con bases jurídicamente sólidas, para implementar una mejor cultura deportiva, desarrollar un marco jurídico que vele por los derechos de los deportistas y determinar claramente, sin duda alguna, el papel e incumbencia de las diversas organizaciones deportivas nacionales e internacionales en la materia. La estructura normativa de la cultura física y del deporte en México, sería reformada como un derecho y no como un concepto complementario o coyuntural, lo que permitirá la definición de una serie de directrices de actuación de los poderes públicos y las instancias particulares en sus respectivas y definidas competencias.

Sobre estas aseveraciones, consideramos que principalmente durante 2015 y 2016 existieron grandes conflictos entre los organismos deportivos privados (federaciones deportivas nacionales), el Comité Olímpico Mexicano y el Estado por conducto de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), que se han reflejado en resultados deportivos poco positivos, tal como ocurrió durante los más recientes Juegos Olímpicos celebrados en Río de Janeiro, en donde México obtuvo dos medallas menos que en los Juegos Olímpicos de Londres 2012. Parecería que la CONADE no ha resuelto adecuadamente la organización del deporte nacional y la participación en el internacional y no pretende aceptar la fuerza y el papel preponderante que las federaciones deportivas nacionales y el Comité Olímpico Mexicano tienen tanto en el ámbito nacional como en el internacional. De la misma manera, posiblemente no se percibe lo que señalan las consideraciones de la ley en cuanto a que el principio jurídico de la tutela de intereses y derechos colectivos, no puede ser de carácter limitativo a unas cuantas materias, ya que implicaría criterios reduccionistas en los derechos de los sujetos en cuanto a las acciones colectivas en la ley fundamental, que contravienen el espíritu incluyente de la reforma, así como el pleno goce de derechos de todos los mexicanos.

Así lo señala Beatriz Pereyra (2016) en la revista *Proceso* que da cuenta de la desorganización del deporte nacional:

El desastre en los Juegos Olímpicos de Río 2016 es el resultado de un cúmulo de decisiones equivocadas que se tomaron durante el ciclo olímpico, pero sobre todo en

los últimos 16 meses, a partir de que el presidente Enrique Peña Nieto nombró como director de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) a Alfredo Castillo, un abogado que le dio la puntilla a la ya de suyo descompuesta estructura del deporte nacional.

Hace cuatro años, en Londres 2012, se obtuvieron siete medallas olímpicas (un oro, tres platas y tres bronce) y en 21 pruebas los atletas mexicanos lograron terminar dentro de los primeros ocho lugares. Y tal vez lo más importante: se sentaron las bases para que en el presente sexenio México superara las nueve preseas obtenidas en 1968, el máximo que ha obtenido el país. Pero la actual administración lo estropeó. Hasta el cierre de esta edición (viernes 19), los atletas mexicanos habían obtenido dos medallas: la plata de Guadalupe González en marcha 20 kilómetros y el bronce del boxeador Misael Rodríguez en peso medio (75 kilos). Faltaba la participación de la taekwondista María Espinoza, doble medallista olímpica, y la de los clavadistas Iván García y Germán Sánchez. La caída es innegable. El avance que existió entre Beijing (dos oros y un bronce) y Londres se interrumpió. La responsabilidad de este hundimiento descansa en varios actores: el director de la CONADE (Alfredo Castillo, pero también Jesús Mena, quien tuvo el cargo de diciembre de 2012 a mediados de abril de 2015), por ser este organismo el eje rector del deporte nacional; los presidentes de las federaciones deportivas y su respectivas áreas técnicas; los entrenadores, cuya capacidad empírica y lejana de las ciencias del deporte está rebasada, y también algunos deportistas, quienes tuvieron las condiciones para subir al podio pero no pudieron. Como sea, analistas deportivos consideran que los resultados en Río 2016 merecen un examen pormenorizado por disciplina y prueba para deslindar responsabilidades: no se puede evaluar con los mismos criterios a quienes estuvieron a punto de ganar medalla, pero no pudieron, que a quienes, por sus tiempos o marcas, no tenían la menor posibilidad de pelear por una. Lo que es un hecho es que ni siquiera se mejoró en el número de atletas que finalizaron en el top 8 de sus pruebas. Suponiendo que María Espinoza, Iván García y Germán Sánchez se ubicaran en esa posición (los tres compitieron el sábado 20), México tendría, como hace cuatro años, 21 connacionales entre los mejores ocho atletas olímpicos, lo que significaría un estancamiento. (Pereyra, 2016).

### 3. Organización del deporte en México

#### 3.1. Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE)

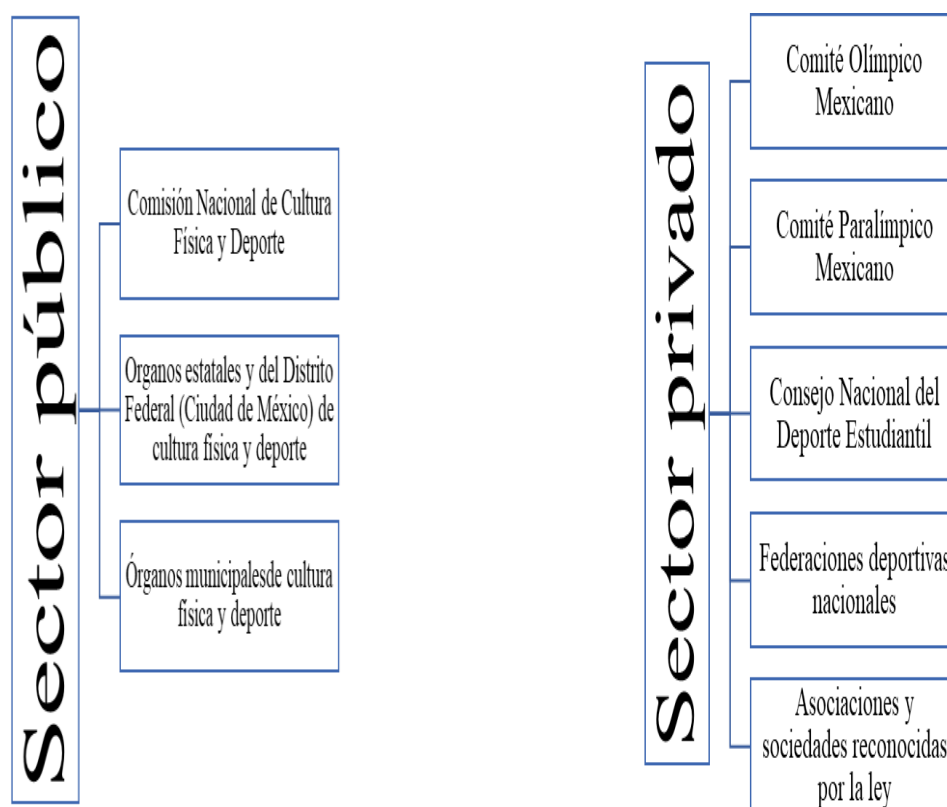
La organización del deporte en México se basa en un sistema deportivo denominado Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE). El concepto de sistema deportivo, se entiende, señala Blanco et al. (2006), como el conjunto de todos aquellos elementos relacionados entre sí según un orden y que contribuyen al desarrollo del deporte en todas sus manifestaciones; afirma que en su conjunto conforma una estructura compleja de relación entre sus diferentes elementos que está en un proceso permanente de cambio, por lo que su característica principal es su dinamismo.

La Ley de 2013 insta que “El Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE) es la máxima Instancia Colegiada permanente (Pleno) de representación y de Gobierno, con funciones de dirección, control y cumplimiento de las políticas fundamentales emanadas del Programa Sectorial” (Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, 2016), cuyo antecedente se encuentra en la primera ley del deporte: Ley de Estímulo y Fomento del Deporte publicada en 1990, que tuvo como objeto fundamental establecer el Sistema Nacional del Deporte, establecer sus bases de integración y las normas de su funcionamiento. Así, el 28 de agosto de 1989, en el acto celebrado en el Salón Venustiano Carranza de la residencia oficial de Los Pinos, el entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, estableció el Sistema Nacional del Deporte, dando cumplimiento a la fracción IV del artículo tercero del decreto que creó a la Comisión Nacional del Deporte. El Sistema Nacional del Deporte continuó siendo la base de las diversas legislaciones deportivas. En términos de la vigente Ley General de Cultura Física y Deporte (Ley General de Cultura Física y Deporte, 2013), el Sistema Nacional del Deporte fue definido como un órgano que “está constituido por el conjunto de acciones, recursos y procedimientos destinados a impulsar, fomentar y desarrollar el deporte en el país”, sí como por las dependencias, organismos e instituciones públicas y privadas, sociedades, asociaciones nacionales y consejos nacionales del deporte estudiantil reconocidos por esta ley, y cuyo objeto es:

1. asesorar en la elaboración del Programa Nacional de Cultura Física y Deporte; y
2. coordinar, dar seguimiento permanente y evaluar los programas, acciones y procedimientos que formen parte de la ejecución de las políticas públicas para promover, fomentar y estimular la cultura física y la práctica del deporte.

Podría entonces definirse como un sistema de colaboración entre los sectores privado y público -federales, estatales y municipales- relacionados entre sí que se reúnen de manera colegiada como máxima instancia de representación, a fin de dar cumplimiento a las políticas fundamentales establecidas en el Programa Nacional de Cultura Física y el Deporte.

A continuación se explicará brevemente el régimen jurídico y la función de los órganos del sector público y del sector privado.



*Figura I.* El artículo 11 de la Ley General de Cultura Física y Deporte vigente, que establece los integrantes del SINADE.

### 3.1.1. Sector público

#### **Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE)**

##### ***Régimen jurídico***

La Comisión Nacional del Deporte se creó como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública tras la expedición del decreto por el que fue creada el 12 de diciembre de 1988. Actualmente es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su administración está a cargo de un órgano de gobierno denominado Junta Directiva

y cuenta con un director general designado por el titular del Ejecutivo federal. Además, está integrado por estructuras administrativas que se establecen en el Estatuto Orgánico de esta Comisión Nacional.

### ***Funciones***

Su función principal es proponer, dirigir, ejecutar, evaluar y vigilar la política nacional de la cultura física y el deporte, en todas sus manifestaciones.

### **Órganos Estatales, del Distrito Federal (Ciudad de México) y Municipales de Cultura Física y Deporte <sup>(5)</sup>**

Se analizarán en este punto, tanto los órganos estatales como municipales, en virtud de que guardan una gran similitud.

### ***Régimen jurídico***

En cada ley del deporte de la materia local y reglamentación municipal se establece la naturaleza jurídica de estos órganos del deporte en las 32 entidades federativas y en los institutos o comités municipales.

### ***Funciones***

Promover, estimular y fomentar el desarrollo de la cultura física y el deporte en coordinación y colaboración con la CONADE. Cabe señalar que en las entidades federativas se establecen los denominados Sistemas Estatales de Cultura Física y Deporte de los Órganos Estatales que se integran por las dependencias, organismos e instituciones públicas y privadas, sociedades y asociaciones de carácter local.

---

<sup>(5)</sup> Los Institutos de los deportes en las entidades federativas y en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México). Respecto al tema del Distrito Federal, es importante mencionar que se irán adecuando las leyes correspondientes, como en este caso, en virtud de que la Cámara de Diputados aprobó el miércoles 9 de diciembre de 2015, el dictamen de reforma política del Distrito Federal, que le permitirá convertirse en la entidad federativa número 32, con el nombre oficial de la Ciudad de México. Este cambio de nombre viene acompañado en la propuesta de reforma al artículo 40 constitucional, del reconocimiento literal de la Ciudad de México, como parte integrante de la República, unida en una federación, junto con la totalidad de los estados. La Ciudad de México tiene ya su propia Constitución Política y sigue siendo la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, gozando de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Es de destacar que se elimina la figura jurídica de las delegaciones políticas y se crean las demarcaciones territoriales que serán encabezadas por un alcalde y concejales. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) se convertirá en un Congreso local, por lo que adquirirá la facultad para aprobar o rechazar reformas constitucionales, como el resto de las legislaturas estatales, formando parte del Constituyente. El Ejecutivo local podrá nombrar libremente a los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia, ya que actualmente el presidente de la República debe dar su visto bueno, tal y como se estipula en el artículo 122 constitucional. También se elimina la facultad del Senado para remover de su cargo al Jefe de Gobierno, como lo establece actualmente la Constitución en la fracción IX del artículo 76.

En el caso del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, existe el Sistema de Cultura Física y Deporte del Distrito Federal, que se integra por las autoridades, unidades administrativas, organismos e instituciones públicas y privadas, sociedades y asociaciones de carácter local.

Y por lo que respecta a los municipios, se establecen los Sistemas Municipales de Cultura Física y Deporte, que se integran por las autoridades municipales, organismos e instituciones públicas y privadas, sociedades y asociaciones en el ámbito de su competencia.

Estos sistemas otorgan los registros a aquellos que los integren, verificando que cumplan con los requisitos establecidos por el SINADE y en coordinación con el Registro Nacional de Cultura Física y Deporte, que será requisito indispensable para su integración al respectivo sistema.

Sus funciones son generar las acciones, financiamiento y programas necesarios para la coordinación, fomento, apoyo, promoción, difusión y desarrollo de la cultura física y el deporte, así como el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales en el ámbito de su competencia.

### **3.1.2. Sector privado**

#### **Comité Olímpico Mexicano**

##### ***Régimen jurídico***

El Comité Olímpico Mexicano es una asociación civil constituida con personalidad jurídica y patrimonio propios, compuesta por personas físicas y por las federaciones deportivas nacionales debidamente afiliadas a las federaciones deportivas internacionales, que cuentan con el reconocimiento del Comité Olímpico Internacional.

##### ***Funciones***

Fomentar, proteger y velar por el desarrollo del deporte y el movimiento olímpico, así como la difusión de los ideales olímpicos en México y representar al Comité Olímpico Internacional en México.

Una de las atribuciones principales del Comité, es que es el único organismo que tiene la facultad exclusiva para la representación del país en los Juegos Olímpicos y en las competencias multideportivas regionales, continentales o mundiales, patrocinadas por el Comité Olímpico Internacional, así como la inscripción de los integrantes de las delegaciones deportivas nacionales a dichos eventos y en coordinación con la CONADE en términos de la

ley, participa en la integración de las delegaciones deportivas que representen a México en las competencias que se celebren en el ámbito internacional.

### **Comité Paralímpico Mexicano**

#### ***Régimen jurídico***

Es una asociación civil autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituida por las federaciones deportivas nacionales que rigen y organizan los deportes y modalidades deportivas para las personas con discapacidad, debidamente afiliadas a las Federaciones Deportivas Internacionales que cuentan con el reconocimiento del Comité Paralímpico Internacional y que son:

- Federación Mexicana de Silla sobre Ruedas,
- Federación Mexicana de Ciegos y Débiles Visuales,
- Federación Mexicana de Deportistas Especiales,
- Federación Mexicana de Deportes para Sordos y
- Federación Mexicana de Deportes para Personas con Parálisis Cerebral.

#### ***Funciones***

Fomentar, proteger y velar por el desarrollo del deporte y el movimiento paralímpico, así como la difusión de los ideales paralímpicos en México y representar al Comité Paralímpico Internacional en México.

Es el organismo que tiene la facultad exclusiva para la representación del país en los Juegos Paralímpicos y en las competencias regionales, continentales y mundiales, así como la inscripción de los integrantes de las delegaciones deportivas nacionales a dichos eventos.

Este Comité participa, en coordinación y con respeto mutuo de sus respectivos derechos y jurisdicciones, con la CONADE en la integración de las delegaciones deportivas que representen a México en las competencias que se celebran en el ámbito internacional.

### **Consejos Nacionales del Deporte Estudiantil**

#### ***Régimen jurídico***

Son asociaciones civiles constituidas por universidades públicas o privadas, tecnológicos y normales del país, y cualquier institución educativa pública o privada de educación básica, media o superior.



### ***Funciones***

Coordinar, de acuerdo con las autoridades educativas competentes, los programas emanados de la CONADE entre la comunidad estudiantil de sus respectivos niveles, a las cuales se les reconoce el carácter de asociaciones deportivas.

### **Federaciones deportivas nacionales**

#### ***Régimen jurídico***

Son asociaciones civiles con personalidad jurídica propia. Se rigen por sus propios estatutos sociales de acuerdo con el Código Civil Federal y la Ley General de Cultura Física y Deporte. Asimismo, cuentan con reglamentos técnicos y reglamentos deportivos que establecen órganos propios bajo los cuales desarrollan su actividad deportiva y deciden, dentro de su ámbito de competencia, lo relativo al deporte a su cargo, cumpliendo con las directrices emanadas de la federación u organismo internacional a la que están afiliadas.

Adicionalmente, la Ley de 2013 señala que las federaciones debidamente reconocidas en términos de esta Ley, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores del gobierno federal, por lo que dicha actuación se considerará de utilidad pública.

Sobre este punto no sólo se debe reflexionar en cuanto al régimen jurídico aplicable por parte de las federaciones deportivas nacionales en México, sino también en lo que se refiere a las funciones públicas de las federaciones desde una doble perspectiva: la primera, el significado de la expresión “función pública”; y la segunda, la participación privada.

Esta terminología es similar a la plasmada en la ley del deporte de España y utilizada en México desde el año 2000, en la entonces Ley General del Deporte y si bien, desde hace más de 16 años contiene este texto, creemos que no se le había dado una adecuada interpretación, sino hasta hace poco tiempo; inclusive, existen pronunciamientos recientes de jueces federales que hacen referencia e interpretan esta disposición de la ley. Aparentemente no afecta la naturaleza actual de las federaciones nacionales; sin embargo, podría implicar, por su ambigüedad y por ese solo hecho, que las federaciones fueran instituciones subordinadas a la administración pública federal y no sólo sujetas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En esta consideración, su superior jerárquico sería la SEP-CONADE, en el entendido de que al no acatar alguna orden proveniente de estas instituciones implicaría para el presidente y consejo directivo de alguna federación,

responsabilidad en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Responsabilidad Administrativas de Servidores Públicos.

En el artículo 52 de la actual Ley General de Cultura Física y Deporte (Ley General de Cultura Física y Deporte, 2013) se reconoce a las federaciones como la máxima instancia técnica de su disciplina y establece que deberán representar a un solo deporte en todas sus modalidades y especialidades, en los términos del reconocimiento de su respectiva federación deportiva internacional; además, son las únicas facultadas para convocar a competencias realizadas bajo la denominación de “Campeonato Nacional” con estricto apego a los estatutos y reglamentos aplicables, y de acuerdo con los criterios que fije la CONADE.

### ***Funciones***

A fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las funciones que como colaboradoras de la administración pública federal les son delegadas a las federaciones deportivas nacionales, la CONADE, con absoluto y estricto respeto a los principios de autoorganización, compatibles con la vigilancia y protección de los intereses públicos, podrá llevar a cabo acciones de fiscalización, supervisión, evaluación y vigilancia de los recursos públicos. Esto resulta obvio, pues al otorgar la CONADE recursos económicos federales, por obligación tiene que fiscalizar su buena y transparente aplicación.

### **Asociaciones y sociedades reconocidas en términos de la ley**

La ley reconoce:

A las **asociaciones recreativo-deportivas**, que son las personas morales, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, estructura y denominación que conforme a su objeto social promuevan, practiquen o contribuyan al desarrollo de la activación física y la recreación deportiva, cuando no persigan fines preponderantemente económicos.

A las **sociedades recreativo-deportivas**, que son aquellas con las mismas características que las asociaciones recreativo-deportivas, pero cuya actividad se realiza con fines preponderantemente económicos o de lucro.

A las **asociaciones de deporte en la rehabilitación**, que son las personas morales, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, estructura y denominación que conforme a su objeto social desarrollen, promuevan o contribuyan a la rehabilitación en el campo de la cultura física-deportiva y el deporte, cuando no persigan fines preponderantemente económicos.

A las **sociedades de deporte en la rehabilitación** que son aquellas con las mismas características que las asociaciones de deporte en la rehabilitación, pero cuya actividad se realiza con fines preponderantemente económicos o de lucro.

A las **asociaciones de cultura física-deportiva**, que son las personas morales, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, estructura y denominación que conforme a su objeto social promuevan o contribuyan a la investigación, estudio, análisis, enseñanza, difusión y fomento de la cultura física y el deporte en México, cuando no persigan fines preponderantemente económicos

A las **sociedades de cultura física-deportiva**, que son aquellas con las mismas características que las asociaciones de cultura física-deportiva, pero su actividad se realiza con fines económicos o de lucro.

Hasta aquí, se hace referencia a la organización del deporte en México, para pasar al siguiente capítulo referente a la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.

## **CAPÍTULO II**

### **Antecedentes y evolución de la CAAD desde su creación, en 1990, hasta la Ley de 2003**

#### **1. Antecedentes y evolución histórica**

Es importante comentar cronológicamente los factores que influyeron para la creación de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte (CAAD), el contexto en el cual surgió y su reconstrucción histórica. Las fuentes utilizadas son parciales y fragmentadas y no es posible contar con archivos consolidados en esta temática.

En este apartado se pretende hacer un primer acercamiento a la evolución histórica de la CAAD a través de las fuentes y bibliografía disponibles, pero también mediante el testimonio de los protagonistas que participaron en la creación y consolidación del organismo.

Raúl González Rodríguez (2013), campeón olímpico de marcha de 50 km, medallista de plata de 20 km en Los Ángeles 1984 y primer director de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) refiere que, desde 1986, se había dado a la tarea de integrar un grupo de trabajo para definir y proyectar la estructura deportiva del país. El reto del proyecto radicaba en crear un organismo que lograra tener injerencia en los institutos municipales, estatales, así como en los organismos privados dedicados a la práctica y promoción del deporte. De igual forma, resultaba importante integrar un espacio para regular la relación entre los deportistas, los dirigentes y las federaciones deportivas.

Sobre cuestionamientos respecto al principal problema que prevalecía entre los deportistas y las federaciones, Raúl González resalta cinco puntos centrales para lo cual era imperativa la creación de una instancia encargada de la justicia deportiva:

1. La cantidad de conflictos en el deporte, ya que no había federación alguna, libre de confrontación con algún deportista.
2. No había instancia que vigilara a las federaciones en el marco de sus procesos selectivos. Esto generaba numerosos casos de agravios a atletas que se veían marginados de las competencias, o que eran víctimas de amaños o favoritismos.
3. Las federaciones ejercían castigos contra los deportistas que protestaban o se inconformaban ante sus federaciones o dirigentes. En muchos casos había vetos de por vida en donde se extinguían las aspiraciones deportivas de los individuos.

4. Ligado a lo anterior, los atletas no contaban con alguna instancia o autoridad imparcial en donde exponer su caso.
5. Dada la naturaleza legal de las federaciones deportivas, sus dirigentes se eternizaban en sus puestos, y sus decisiones respondían a sus intereses o a otros funcionarios que los respaldaban política y económicamente.

Debido a lo anterior resultaba urgente: “acabar con las injusticias que a diario se cometían, casi siempre en perjuicio del deportista” (González, 2013). Uno de los miembros fundamentales del equipo de Raúl González fue el abogado Mario Gamboa. <sup>(6)</sup> González señala que los primeros pasos tomados –apunta Gamboa– consintieron en analizar la experiencia de otros países (España, por ejemplo), así como la estructura del Tribunal de Arbitraje Deportivo, la cual es una institución independiente de cualquier organización deportiva que proporciona servicios destinados a facilitar los acuerdos que den por terminadas disputas relacionadas con el deporte a través del arbitraje o mediación implementando reglas procedimentales adaptadas a las necesidades específicas del mundo del deporte (Court of Arbitration for Sport, s/f). Fue el que de la voz del licenciado Miguel Antonio Rivera Cortés quien propuso el nombre de Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte. De igual forma se planteó que sus miembros fueran elegidos a propuesta de los máximos organismos del deporte en México: Comisión Nacional del Deporte (CONADE), Confederación Deportiva Mexicana (CODEME) y Comité Olímpico Mexicano (COM). Posteriormente, y a sugerencia de Raúl González, se integraría también a la Asociación Mexicana de Medallistas Olímpicos.

Así fue que partiendo del conocimiento de todo este universo y de establecer un marco de equidad, respeto e igualdad de los derechos de todos los actores del deporte mexicanos, se crearía una entidad especializada en justicia deportiva. En el contexto de surgimiento de la CONADE, González (2013), indica en su entrevista que su gran preocupación era crear la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte que pusiera los derechos del deportista en su justa dimensión, en un marco de equidad y respeto, de relaciones constructivas y no destructivas en el ámbito del deporte nacional

El encargado de la formulación del proyecto de la CAAD fue Melesio Piña Orejel, pese a que el problema que imperaba en el tiempo en que se planteó la creación de este

---

<sup>(6)</sup> Mario Gamboa participó de manera activa en la formulación de los contenidos que dieron forma a la Comisión Nacional del Deporte y a la nueva estructura deportiva en México, en ese entonces.

organismo radicaba en que nadie sabía el estado que guardaba el deporte en el país, por lo que no había una base sólida de donde partir. El primer borrador del proyecto fue presentado en 1990 por Piña Orejel a Raúl González, quien ya fungía como presidente de la CONADE. El borrador fue revisado también por los diputados Felipe Zambrano Páez y Salvador Sánchez Vázquez, presidente y secretario, respectivamente, de la Comisión de Juventud y Deporte de la Cámara de Diputados, y quienes habían sido participantes activos en el diseño de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte. Entre otros asuntos se discutió si la CAAD defendería los derechos de los deportistas con abogados de oficio o con un “procurador del deporte”. De hecho, la idea original de Piña Orejel no era la creación de una comisión sino una procuraduría de defensa para el deportista. Sin embargo, los abogados consideraban que era mejor formar una junta local, como la del trabajo, para conciliar y arbitrar, y que las resoluciones que se emitieran fueran laudos que tuvieran un carácter de cumplimiento obligatorio (Piña, 2013).

Sobre este último punto, había, no obstante, una complicación legal. El artículo 13 de nuestra Constitución Política prohíbe, hasta la fecha, ser juzgado por tribunales especiales. En el espíritu del proyecto original se pretendía, precisamente, que la CAAD fuera un tribunal especial, pero para salvar esta contradicción legal se concluyó que las resoluciones de la CAAD no podrían tener efecto de sentencia, por lo que se decidió entonces adoptar un modelo y estructura similar al de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED).

El año 1992 comenzaba con grandes incertidumbres en el mundo deportivo internacional, pues sería el primero en una olimpiada en donde se medirían las consecuencias del fin del mundo bipolar. Para algunos países, la ausencia de la lucha entre estadounidenses y soviéticos representaba la oportunidad de figurar en deportes antes dominados por unos o por otros. A esto último se añadía la nueva reglamentación que permitió la participación de atletas profesionales en los diferentes eventos. Asimismo, y dada la cercanía cultural, Barcelona '92 también aparecía ante los países latinoamericanos como una oportunidad inmejorable para figurar en la élite deportiva y sin ahondar demasiado en el análisis retrospectivo de estos juegos, los “juegos catalanes” inauguraban un nuevo periodo en la historia olímpica y por ende del deporte en el ámbito internacional. A grandes rasgos puede decirse que Barcelona '92 inauguró la era de los juegos con participación profesional. Este hecho, aunado a la atomización del mundo soviético, permitió un nuevo panorama de participación deportiva. Además, aquellos juegos se presentaron como un modelo que logró vincular al sistema de patrocinios creado en Los Ángeles '84, pero con un efecto positivo en el reordenamiento urbano y en el turismo de la ciudad hasta la fecha (Moragas y Botella,

1993).

México no era la excepción y mantenía muchas esperanzas en una participación positiva en aquellos juegos (Moragas, Rivenburgh, y Larson, 1995). No obstante, la realidad era que México atravesaba por una reestructuración deportiva importante. Si bien las federaciones, el COM y la CODEME eran instancias sólidamente establecidas en nuestro país, la recién creada Comisión Nacional del Deporte se hizo responsable del deporte de alto rendimiento, por lo que su escasa experiencia institucional debió ser un factor importante para la pobre participación de nuestro país en aquella olimpiada. Ivar Sisniega Campbell, presidente de CONADE designado el 8 de diciembre de 1994, afirmó en una entrevista realizada el 9 de junio de 2015 que sería importante hacer un estudio sobre la participación de México en los juegos olímpicos, con especial énfasis en el papel de la participación del Estado y sus instituciones rectoras del deporte.

En este sentido, queda claro que en comparación con los resultados obtenidos desde Barcelona '92 hasta la edición reciente de Río de Janeiro 2016, ha habido un incremento positivo, en términos generales, en cuanto a los logros deportivos, aun cuando en estos últimos juegos, el número de medallas obtenidas fue menor que en 2012. Coincide dentro de esta línea de tiempo la experiencia ganada por CONADE y que se ha traducido en un aumento considerable desde entonces en la inversión pública hacia el deporte a través de la Comisión. Por supuesto, la participación de esta dependencia pública es uno de los factores que podría explicar el incremento en la calidad deportiva, pero puede servir como una hipótesis inicial de un trabajo que debe realizarse en un futuro próximo.

La historia formal de la CAAD se remite al decreto de su creación el 27 de diciembre de 1990 a través de la promulgación de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte (Ley de Estímulo 1990). Esta Ley fue innovadora en la medida en que sentaba las bases legales para el desarrollo de planes, programas y sistemas que de una u otra manera operan hasta la fecha.

Asimismo, la norma ordenaba la creación de la CAAD y con ella se daba el sustento legal para su creación, así entonces, la estructuración de la CAAD puede interpretarse como el máximo logro en cuanto al reconocimiento de la justicia deportiva por parte del Estado mexicano que cuenta con un proceso histórico corto, siendo su formalización operativa hasta el 6 de mayo de 1992 (CAAD, 1994); es decir, la CAAD tendría que esperar dos años después de su creación, para operar cuando se publicara el Reglamento de la Ley ya que éste establecía la estructura administrativa y de gobierno de la Comisión.

En el primer informe de la CAAD, Daniel Aceves Villagrán, como secretario general, aseveró que:

El deporte pertenece por sus orígenes al pasado; por su práctica cotidiana, al presente; y por necesidades de las nuevas generaciones al futuro. No obstante, tan larga historia y tan obligado futuro, el deporte en nuestro país no disponía de un ordenamiento jurídico sistemático, para regular las diversas actividades deportivas que se producen en la sociedad (Aceves, 1992).

Por lo anterior surgen algunas preguntas en torno a los factores que animaron la creación de dicha Comisión, así como la publicación de la ley que dio inicio al estudio del derecho y el deporte en México.

Después de arduos trabajos para definir de manera precisa el marco de acción, el 14 de enero de 1992 se publicó el Reglamento de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, y en lo que concierne a la CAAD, se establecían las atribuciones concretas de la Comisión, reafirmando el reconocimiento de la justicia deportiva en México; asimismo, se definieron los lineamientos para la conformación de su estructura administrativa. Los integrantes serían designados por el presidente de la República a través de una propuesta formulada por CONADE, COM, CODEME y la Asociación de Medallistas Olímpicos, incluida gracias a iniciativa de Raúl González.

Los primeros perfiles designados para el inicio formal de actividades de la CAAD fueron conformados por Rafael García Garza, como presidente, profesional del derecho y con una gran experiencia en el plano deportivo debido a su cercanía con José de Jesús Clark Flores, quien es un personaje conocido en el deporte y el olimpismo mexicano. Influyó en el alta “aristocracia” de Lausana y resultó central para que México obtuviera la sede de los Juegos Olímpicos de 1968. Se requiere una investigación biográfica de mayor profundidad para analizar el papel de Clark Flores en la historia del deporte en México. Las referencias más importantes sobre él y su papel para la designación de México como sede olímpica se encuentran en los textos de Ariel Rodríguez Kuri (Rodríguez, 1998).

Junto con él se integraron como miembros, Jesús Chichino Lima, quien había presidido la CODEME; el ingeniero Jorge Padilla, propuesto por la presidencia del Comité Olímpico Mexicano; y la medallista olímpica María Teresa, “Maritere”, Ramírez <sup>(7)</sup>. Complementó esta primera integración Daniel Aceves Villagrán, ganador de la medalla de plata en los Juegos Olímpicos de Los Ángeles 1984, quien fue designado como secretario general.

---

<sup>(7)</sup> Maritere Ramírez, medallista de bronce en los Juegos Olímpicos de México '68, no era abogada sino administradora. Sin embargo, se consideró de gran importancia incorporar a una profesional que, al mismo tiempo, fuera una deportista destacada para ser portavoz de los atletas mexicanos.



Así, formalizada su creación, el primer problema que surgió, fue la falta de una sede para trabajar, afirma Chichino Lima. Si bien el reglamento establecía sus funciones, no se estipulaba un presupuesto para mantener su operación. Sus miembros comenzaron a trabajar sin un salario asignado; recibían en sus casas la información de los casos y no contaban con espacio formal para su discusión. Chichino Lima refiere que, en un principio, el presidente de la CONADE, Raúl González había ofrecido sus oficinas ubicadas en la calle de Serapio Rendón; sin embargo y por cuestiones prácticas, las primeras resoluciones de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte se emitieron en un restaurante Vips cercano a esa zona. “Fue un comienzo difícil” (Chichino, 2013).

El segundo problema giró en torno al posicionamiento de la Comisión entre la sociedad mexicana. Nadie conocía qué era la CAAD, sus atribuciones y si ésta tendría plena autonomía al emitir sus resoluciones. A esto se añadía que la poca gente que estaba al tanto de su existencia no sabía a dónde acudir debido a la falta de oficinas. No fue sino hasta seis meses después cuando se estableció un espacio formal en la calle de Río Rin, en la colonia Cuauhtémoc, en la Ciudad de México.

La tercera cuestión se relacionaba con la autonomía de la Comisión. Esta cuestión inicial surgió en la medida en que la CAAD dependía económicamente de CONADE y esto suponía la posibilidad de tener que dirimir cuestiones en donde estuviera involucrada la entidad que financiaba a la misma Comisión; en muchas ocasiones, esto suscitó problemas de interés. Daniel Aceves, en el Primer Informe de la CAAD, señaló que el organismo subsistía de un presupuesto que le proporcionaba la CONADE, de allí que la CAAD no tenía patrimonio propio; administrativamente dependía de la Comisión Nacional del Deporte, por lo que cuando había quejas en los tribunales se llamaba a la CONADE para que compareciera a resolver sobre quejas deportivas y entonces se minimizaba la acción de la CAAD. Afirma que habló incluso con Miguel Ángel Meza, que era del área jurídica de la CONADE, y le hizo ver esta situación, porque era un absurdo que ante los problemas de deportistas en contra de directivos o entrenadores se presentaban las quejas ante el órgano superior, en este caso la CONADE (Piña, 2013).

Así, las acciones de la CAAD parecían estar determinadas por la financiación, por lo que no había un respeto a la envergadura de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte. La situación se resolvió años después cuando la CAAD dejó de ser parte de la CONADE y pasó a depender de la Secretaría de Educación Pública (después de la reforma de 2003) como órgano desconcentrado y con un presupuesto asignado.

De conformidad con el Primer Informe de la Comisión leído por Aceves Villagrán,

durante el primer periodo de la Comisión se sesionó con formalidad en 73 ocasiones; se presentaron 37 recurrencias escritas, 11 resoluciones con seguimiento y se tomaron 123 acuerdos. Adicionalmente, se publicó la guía operativa de la Comisión y la memoria de actividad correspondiente al año 1992-1993; no obstante, más allá de enumerar las acciones emprendidas por el nuevo organismo, ¿cómo valorar la actividad durante este periodo inaugural? De acuerdo con el documento leído por Aceves Villagrán, la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte representaba la mayor aportación jurídica de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte. Además, agregaba que:

La presencia de la CAAD es también un factor educativo e informativo para que así las instituciones que interactúan en el marco del deporte mexicano adecuen sus normatividades de acuerdo a la ley, y así no violenten al emitir sanción alguna cualesquiera de las garantías individuales plasmadas en nuestra Constitución General de la República, tal como es el caso de no dar derecho de audiencia o el de juzgar en ausencia del infraccionado (Aceves, 1992).

Si bien esta etapa puede definirse como de arranque, Maritere Ramírez (2013) hizo un balance sobre la importancia de poner en marcha el proyecto de la CAAD, pues a partir de entonces los presidentes de la federación habrían de cuidar más sus movimientos; la irrupción de la Comisión obligó a cada federación deportiva a ampliar su conocimiento de las leyes y toda la normatividad que regía al deporte. Por su parte, los atletas ya no caminarían solos en el pesadoso camino de las controversias con las instituciones deportivas del país.

En aquel tiempo, todo pronosticaba un desarrollo perfecto; pero en el curso de los años todo cambió y aquella CAAD inicial dejó de ser un tribunal deportivo que conociera el problema y que fuera expedito en sus resoluciones para ser ahora un tribunal común (González, 2013).

Al agotarse el sexenio de Carlos Salinas y por ende de Raúl González al frente de la Comisión Nacional del Deporte, la CAAD entró en una nueva dinámica, la cual respondió a las necesidades que surgieron debido a la primera experiencia de la Comisión, con todo y el camino que se presentaba complicado debido a la coyuntura nacional.

En 1994, año electoral, comenzó el levantamiento zapatista a primera hora del 1 de enero. Este hecho, hábilmente manejado por el *subcomandante* Marcos, redirigió la atención internacional hacia nuestro país. Casi tres meses después, el 23 de marzo, fue asesinado el candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, siendo considerado este hecho como un magnicidio. El Consejo Político del Partido Revolucionario Institucional nombró como candidato sustituto a quien fuera secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo

Ponce de León, y en la jornada electoral del 21 de agosto, Zedillo arrasaría en las urnas con una preferencia de 49.69%.

El 10. de diciembre de 1994 se llevó a cabo la transición presidencial, y días después el país se desplomó por una de las crisis económicas más fuertes de nuestra historia reciente. Tras conocer la noticia de que las reservas del país habían bajado, el nuevo mandatario autorizó la devaluación del peso en 15% y de poco sirvió esta medida que terminó por provocar una fuga de alrededor de 42 mil millones de dólares. El peso terminó perdiendo hasta 60% de su valor convulsionando al país y provocando un efecto importante en el ámbito internacional. El “error de diciembre” se tradujo en cambios y recortes drásticos en todos los niveles de la economía. Los productos y servicios aumentaron de precio y las deudas se volvieron una causa impagable para muchos. Otros simplemente vieron cómo se esfumaban sus ahorros ya que el gobierno hizo recortes importantes en todas las secretarías y dependencias federales; aquélla fue una de las navidades más amargas del país.

Además de los recortes presupuestales que afectaron al deporte, el cambio de sexenio significó el nombramiento de nuevos dirigentes en la estructura deportiva. El 8 de diciembre de 1994, en aquella coyuntura de crisis, fueron nombrados Ivar Sisniega como director de la CONADE y Felipe Muñoz Kapamas, campeón olímpico en México '68, como presidente de CODEME. Por su parte, Jesús Chichino Lima continuó como titular de la CAAD y Melesio Piña Oregel como su secretario general.

Más allá de los cambios que trajo el inicio del nuevo sexenio, el año de 1994 resulta importante en la historia de la CAAD en la medida que en aquel año se realizaron importantes reformas y adiciones a la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte.

México estaba sumido en una grave depresión, y aún con reformas importantes a la ley que la creaba, la Comisión no se detuvo en atender y emprender nuevos proyectos y programas. Ivar Sisniega Campbell comenta que durante su etapa al frente de CONADE operó anualmente con 60 millones de dólares, cifra relativamente baja si se compara con el histórico de presupuestos de esta dependencia. No obstante, señala que esto no fue un impedimento para echar a andar proyectos que con el tiempo se fueron consolidando como las Olimpiadas infantiles y juveniles, así como el sistema SICCED importado desde Canadá (Sisniega, 2015).

La experiencia de la Comisión fue aumentando junto con el dinamismo del mundo deportivo alimentado por la olimpiada en puerta de Atlanta '96. Como se señaló anteriormente, la experiencia de Barcelona '92 fue amarga. A diferencia de aquella justa, en esta ocasión, nadie se atrevía a dar un pronóstico de las posibilidades de México de obtener

medallas. <sup>(8)</sup> La delegación de deportistas mexicanos que se acudieron a los juegos del centenario fue de 104, regresando tan sólo uno, Bernardo Segura, con una medalla de bronce en la caminata de los 20 km. Tras los Juegos Olímpicos de Atlanta, Felipe Muñoz Kapamas, titular de la CODEME, fue explícito: “Después de los juegos conocimos nuestra realidad”, y agregó que no se encontraría solución al rezago deportivo en México tratando de apuntar culpables (Muñoz, 2013).

En 1997 se celebró el Congreso del Deporte Federado organizado por la CODEME con la participación de aproximadamente 1,500 asociaciones afiliadas a las federaciones deportivas, en donde se acordó que estas asociaciones deportivas harían su máximo esfuerzo para concluir, antes del 15 de diciembre de ese mismo año, los procesos de regularización normativa; es decir, la protocolización de sus estatutos y su inscripción en el registro público de la propiedad de cada una de estas entidades sociales. Asimismo, se acordó que las federaciones se comprometerían a aplicar sus normas estatutarias a todas aquellas asociaciones que, para el 31 de diciembre de ese año, no cumplieran con estos acuerdos y, por ende, los consejos directivos (no los deportistas) serían suspendidos de sus derechos de voto en las asambleas anuales correspondientes, hasta el momento de su regularización.

La CAAD por su parte fue avanzando en la redacción de sus manuales y protocolos internos. El pleno, al frente del cual estaba ahora Piña Oregel (1995-1998), conformado por Miguel Ángel Meza, Maritere Ramírez, Max León y Jorge Padilla Irigoyen y Vicente Toledo como secretario, comenzó a sesionar de manera diaria. Anteriormente sólo se acudía un día a la sesión del pleno y a veces no bastaba. Además, la Comisión procuró intensificar su presencia al colocar oficinas en las sedes de las Olimpiadas Juveniles y Nacionales como una especie de área receptora de inconformidades.

Una conclusión importante durante este periodo de Piña Oregel fue la de volcar toda la experiencia y facultades de la Comisión a favor del deportista. En este sentido, se considera un logro la sistematización del procedimiento que colocaba como responsabilidad de las federaciones presentar todas las pruebas en contra del atleta y no al revés. Después de todo, el deportista debía cumplir con tiempos exigentes de entrenamiento. Además, en muchos casos, toda queja suponía una distracción para su preparación y un desgaste en su

---

<sup>(8)</sup> En la olimpiada catalana, Raúl González estimaba que podría traer nueve medallas. El resultado fue una medalla de plata en la marcha de 50 km de Carlos Mercenario (resultado final después de la descalificación del polaco Robert Korzeniowsky). Sin embargo, y a pesar de que haber conseguido sólo una medalla en el deporte oficial del programa olímpico, no debe menospreciarse el resultado de otros atletas en deportes de exhibición: los frontenistas Edgar y Jaime Salazar (oro varonil) y Rosa María Flores y Miriam Muñoz (oro femenil); las trinqueteras Santamaría y Zea Saldaña (oro femenil); y los taekwondoínes William de Jesús Córdoba (oro, cat. 54-58 kg), Dolores Knolle (bronce cat. 51-55 kg) y Mónica Torres (bronce cat. -43 kg).

economía personal. De igual forma se intentó hacer sencillo el procedimiento a través del cual el deportista podía interponer una queja ante esta instancia: “La queja -señala Peña Oregel- debía ser simple y no tener que ser demasiado formalista”, de tal manera que poco se distrajeran los atletas de sus verdaderas obligaciones: entrenar, comer, descansar y estudiar (Piña, 2013).

Llegado 1998 regresó Jesús Chichino Lima a la titularidad de la Comisión. En ese tiempo, el recién egresado en derecho Jaime Moreno Agraz era miembro suplente del pleno, pasando en el año 2000 a ser miembro titular y en 2001 secretario general de la CAAD, hasta 2016. A seis años del inicio, la operación de la CAAD, recuerda Moreno Agraz:

[...] faltaba información entre la población general y entre los deportistas de masas sobre la existencia y las atribuciones de la Comisión. Pero el asunto de mayor relevancia que se presentó en el nuevo periodo de Chichino Lima giró en torno a las reformas legales que en materia deportiva pretendía subsanar las lagunas de la ley de 1990 y sus reformas de 1994. Éramos como una especie de entidad gubernamental específica y eso, para efectos como el presupuesto, era un problema, porque siempre se tenía que hacer a través de CONADE. A veces nos trataban como a una federación y eso se reflejaba de acuerdo al presupuesto que nos daban (Moreno, 2013).

El proceso para expedir una normativa más completa e integral del deporte comenzó el 2 de diciembre de 1997. Los integrantes de la Comisión del Deporte de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados presentaron un proyecto de decreto que adicionaba al artículo 4o. de la Constitución Política el reconocimiento a la práctica deportiva: “toda persona tiene derecho a practicar el deporte para lograr su formación integral. La ley determinará la forma en que concurrirán los sectores público, social y privado para alcanzar este objetivo” (Ramírez, 2006, p. 14).

El dictamen de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados fue favorable dada la necesidad de reconocer a nivel constitucional la importancia del deporte y su práctica para los habitantes del país. No obstante, la conclusión final fue que una adición de esta naturaleza precisaba otra reforma que definiera las facultades del Congreso de la Unión en materia de deporte. De acuerdo con Ramírez Jiménez, esto requería una adecuación al artículo 73 de la Carta Magna a efecto de precisar que las acciones gubernamentales correspondientes a la materia de deporte constituyen una facultad concurrente de la federación, las entidades federativas y los municipios. Fue así que el primer paso de este proceso de legislación deportiva implicó la reforma de la fracción XXIX-J al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La propuesta de adición se presentó el 29 de abril de 1998,

y fue aprobada el 28 de junio de 1999: “Artículo 73. El Congreso tiene la facultad: (...) XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; así mismo, de la participación de los sectores social y privado” (Ramírez, 2006).

Como se aprecia, la redacción de la fracción XXIX-J del artículo 73 establecía la corresponsabilidad del Estado en materia deportiva en los tres niveles de gobierno. Esto significaba la obligación del Congreso de expedir una ley general que diera cumplimiento a los establecidos por la Carta Magna. El artículo segundo del mismo decreto fijó un plazo máximo de un año para la expedición de esta nueva ley que reglamentara las atribuciones de la federación en cuanto a deporte.

En el marco de la histórica elección de 2000, el 8 de junio se promulgó la Ley General del Deporte. <sup>(9)</sup> Algunos meses después, los resultados deportivos obtenidos en Sídney dejaron claro que hubo cambios positivos en la estructura deportiva mexicana, por lo menos en el rubro de alto rendimiento. <sup>(10)</sup>

Sin embargo, después de la cita cuatrienal y en el marco de la alternancia política, se generó expectativa por conocer quién sería el sucesor de Ivar Sisniega Campbell al frente de la CONADE. Había además otras interrogantes: ¿Afectaría el cambio de partido la inercia positiva que se había dado en los últimos años en el deporte mexicano? ¿Qué cambios se impulsarían desde la perspectiva del nuevo partido gobernante en materia deportiva? Además de la CONADE, ¿quiénes se perfilaban para ser el nuevo titular de la Confederación Deportiva Mexicana?

El 24 de noviembre de 2000 terminaron las especulaciones. En el marco del nombramiento del segundo bloque de funcionarios, Vicente Fox anunciaba a Nelson Vargas Basáñez como el nuevo titular de CONADE, y algunos meses después, el 5 de marzo de 2001, lo investiría también como titular de CODEME reemplazando a Felipe Muñoz

---

<sup>(9)</sup> De la mano de Vicente Fox y tras 71 años de vida política de oposición, el Partido Acción Nacional desplazó al Partido Revolucionario Institucional del poder (2 de julio).

<sup>(10)</sup> Los Juegos de la XXVII Olimpiada de Sídney se llevaron a cabo del 15 de septiembre al 1 de octubre de 2000. Aquella olimpiada marcó un hito importante en cuanto al modelo de organización, dado el éxito económico y su gran efectividad de organización. Sídney 2000 sentó un parámetro importante para los Juegos Olímpicos organizados hasta Londres 2012. Para México, aquellos juegos marcarían el final de la administración de Ivar Sisniega al frente de la CONADE con resultados deportivos muy importantes: el 18 de septiembre, Soraya Jiménez sería la primera atleta en abrir el medallero nacional con una presea dorada y representaba el primer metal dorado obtenido por una mujer mexicana (halterofilia femenil, 58 kg). Tres días después, Noe Hernández se hacía de la plata en la caminata de 20 kilómetros. El día 26, Fernando Platas ganaría otro metal plateado y ese mismo día el pugilista Christian Bejarano obtenía un bronce en peso pluma. La cuenta de medallas mexicanas cerraría el día 29 con las medallas de bronce del marchista Joel Sánchez (caminata de 50 kilómetros) y del taekwondoín Víctor Estrada (categoría -80 kg).

Kapamas. <sup>(11)</sup> Aquellos instantes, recuerda el profesor Vargas, eran contrastantes. Había felicidad, ciertamente, pero sobre todo preocupación ante el reto y el conflicto de intereses que suscita el deporte mexicano (Vargas, 2013). La apuesta por Nelson Vargas como titular de la CONADE fue temeraria, especialmente si se considera que la relación entre el profesor y la Federación Mexicana de Natación no era buena. De hecho, el problema entre aquella federación y el profesor Vargas fue de los primeros casos resueltos por la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte. El extitular de la dependencia recuerda que desde entonces “jamás ningún dirigente” lo había tomado en cuenta.

La nueva administración deportiva operaría bajo la Ley General del Deporte, publicada el 8 de junio de 2000 en el *Diario Oficial de la Federación*, que abrogó la de Estímulo y Fomento del Deporte y su Reglamento. Asimismo, hizo una distinción entre las sanciones administrativas, facultad de la CONADE, y aquellas del ámbito deportivo, las cuáles estarían a cargo de los organismos deportivos, así como de los jueces, árbitros y organizadores de las competencias. Las resoluciones de los organismos podrían ser apeladas ante las instancias de la estructura deportiva en orden ascendente. Agotado el mecanismo anterior podría interponerse un recurso de apelación ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte. Otros avances de esta ley se dieron en torno al papel de las federaciones deportivas y al reconocimiento del fenómeno del dopaje en el contexto del deporte federado.

Otros asuntos abordados por la nueva ley fueron el desarrollo de talentos deportivos y el alto rendimiento. La Ley General del Deporte de 2000 definía por primera vez a las federaciones deportivas como agentes colaboradores de la administración pública que ejercían, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo. Esto causó desconcierto, ya que se desconocía el significado de este texto y no se sabía el alcance que tendría, pues fue copiado de la ley del deporte de España. Ésta fue una de las causas por las que todas las federaciones deportivas que recibieran recursos públicos estaban obligadas a presentar informes sobre su ejercicio y estaban sujetas a auditorías financieras con el fin de que el Estado ejerciera mayor control administrativo (González y Manzo, 2012; Ramírez, 2006).

Ramírez Jiménez asevera que desafortunadamente la Ley General del Deporte, desde una perspectiva de técnica jurídica se quedó muy corta de las expectativas y necesidades que el universo de la educación física, la recreación y el deporte requieren para un adecuado

---

<sup>(11)</sup> Felipe Muñoz quedaría como vicepresidente operativo del Comité Olímpico Mexicano y algunas semanas después como su titular tras la renuncia de Mario Vázquez Raña tras 27 años de gestión.

desarrollo y evolución: social, tecnológico, científico, político, pedagógico, por lo que el conjunto de esta ley simplemente se desvaneció en un laberinto normativo que no conduce a situaciones jurídicas claras, objetivas y precisas (Ramírez, 2006).

Algunas cuestiones que afectaron directamente a la CAAD y que se tradujeron en obstáculos para su robustecimiento, giraron en torno a las modificaciones del capítulo XV que señalaba que la CAAD sólo reconocería el recurso de apelación interpuesto contra las sanciones impuestas por los organismos deportivos. Pero la reforma más significativa se observó en la fracción II en donde se suprimió la intervención de la Comisión como “amigable y componedor” para pasar a ser exclusivamente un “árbitro entre las partes” sin posibilidad de conciliar ni mediar entre las partes en conflicto. Asimismo, y aun reconociendo la capacidad de arbitrio de la CAAD, ni la ley ni el reglamento establecían el procedimiento a través del cual se sujetarían las partes. Como innovación debe señalarse que se mencionó la obligación del Ejecutivo federal para designar recursos que garantizaran la operación de la Comisión. No obstante, el encargado de distribuir la partida presupuestal era la CONADE por lo que aún o se resolvía el problema que comprometía la autonomía de la Comisión (González y Manzo, 2012).

Sin lugar a dudas, la promulgación de la Ley General del Deporte fue, en algunos aspectos, un paso importante en materia de derecho deportivo en México. Ramírez Jiménez ha señalado el gran esfuerzo de los legisladores por redactar esta ley en el marco de los tiempos establecidos y de igual forma, hace hincapié en que la norma colocó en la agenda nacional, el tema del deporte. En otros aspectos, no obstante, reflejaba el escaso camino recorrido en nuestro país en cuanto al derecho deportivo. El tema de las atribuciones de la CAAD, en donde poco se hizo para fortalecer su presencia, es un claro ejemplo de ello. Habría que pasar poco tiempo para que se hiciera la revisión y promulgación de otra normativa que añadiría elementos importantes en el marco jurídico de la ley y el derecho en lo que toca a deporte y actividad física (Ramírez, 2006).

Al iniciar 2003, el deporte tendría un nuevo marco jurídico. La finalidad: “pasar de las buenas intenciones de la Ley General del Deporte a una Ley General de Cultura Física y Deporte”. Ésta fue decretada el 20 de febrero de 2003 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 24. El cambio más notorio fue la incorporación al léxico legal del término “cultura física” y que se reflejó en el nuevo nombre de la CONADE: Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. Su reglamento se publicó el 16 de abril de 2004 y en este contexto, los deportistas mexicanos se perfilaban para la cita en Atenas 2004.

Durante el periodo del profesor Nelson Vargas al frente de la CONADE, la CAAD fue



conducida por el licenciado Marciano Alberto Moreno Loyo junto con cuatro abogados como miembros titulares: Vicente Toledo González, Armando de Jesús Paz y Puente, Alfredo Kupfer Sierra y Luis Enrique Iglesias (hasta 2004), sustituyéndolo Javier Romo Michaud. La Secretaría General quedó en manos de Jaime Moreno Agraz, como ya se mencionó. De acuerdo con los protagonistas de este periodo, la vida operativa de la CAAD fue complicada. Por un lado, recuerda Moreno Agraz, los cambios en el marco legal ocasionaron que la Comisión no recibiera recursos oportunamente, “los miembros teníamos que hacer una *coperacha* para pagar la luz, el teléfono o los gastos mínimos para poder desempeñar nuestra labor” (Moreno, 2013). Pero éste era el menor de los problemas. Durante todo el periodo de Ivar Sisniega, y la mitad de la administración de Nelson Vargas, la Comisión funcionó con el Reglamento de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte; <sup>(12)</sup> es decir que por prácticamente diez años la Comisión funcionó con un reglamento que año tras año fue siendo obsoleto, pero que se ajustaba día a día. Esto “resultaba un problema para la Comisión, estar haciendo parches jurídicos sostenidos con alfileres y con la sapiencia de los abogados” (Moreno, 2013).

Ciertamente, la ley de 2003 tuvo avances importantes con respecto a la CAAD; la Ley de 2000 había relegado al olvido a la Comisión al tiempo que limitaba sus recursos económicos. Por el contrario, la Ley General de Cultura Física y Deporte desconcentró al organismo y pasó a ser parte de la Secretaría de Educación Pública. A partir de entonces, refiere Moreno Agraz, “la Comisión había dejado de ser un ente medio raro, ahora con identidad. Pero una vez formando parte de la SEP, la dependencia no tenía claro el proceso de desconcentración, ni la forma en que ésta procuraría de recursos a la CAAD”. Afirma que hubo seis meses que no se pagó a nadie y la Comisión trabajó con los ahorros de cada quien, que el pago de la renta del lugar fue una negociación para que se prorrogara en Río Rin, ya que era un local rentado a un particular. Lo mismo sucedió, señala, con el servicio de fotocopiado, que “tuvimos que pagarlo con posterioridad; incluso se podía ir a trabajar de manera escalonada, sobre todo el personal de operatividad. Afortunadamente sobrevivimos”.

Después de la turbulenta elección de 2006, el Partido Acción Nacional continuaría en el gobierno con Felipe Calderón Hinojosa como presidente de la República. El 5 de junio de 2007 sería nombrada la nueva titular de la SEP, Josefina Vázquez Mota y el exfutbolista Carlos Hermosillo ocuparía la titularidad de la CONADE. Por su parte, Vicente Toledo

---

<sup>(12)</sup> Hay que recordar que la Ley General del Deporte del año 2000 tuvo una vida muy corta ya que en 2003 se publicó la Ley General de Cultura Física y Deporte en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de febrero de ese mismo año.

González se haría cargo de la CAAD como presidente, con un pleno integrado por miembros con experiencia tales como Javier Romo Michaud, Enrique S. Ornelas Soler, Jesús Pedro Hernández y Fernando Ortiz Proal; Jaime Moreno Agraz continuó en la Secretaría General.

Toledo tenía una amplia trayectoria en el ámbito deportivo universitario, ya que había trabajado en los años noventa con Jorge Escaip Karam, director de Actividades Deportivas y Recreativas (DGADyR) de la UNAM. Toledo recuerda que la designación en la DGADyR y posteriormente en la CAAD cambió su vida. A raíz de entonces, señala, fue necesario compaginar su formación en derecho mercantil con la legislación deportiva, donde hay, hasta la fecha, pocos expertos. En este sentido, Toledo consideraba positiva la existencia de la Comisión, pero el objetivo era convertirla en un verdadero tribunal (Toledo, 2013).

Este nuevo periodo comenzaría con la controversia iniciada por Moreno Loyo, quien afirmaba que los nuevos nombramientos eran violatorios a la ley. Moreno Loyo, quien había conducido a la CAAD en el periodo de Nelson Vargas, destacó que se había transgredido el artículo 40 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, en donde se señala que “el Ejecutivo federal designará al presidente y a sus miembros titulares a propuesta del SINADE”. Moreno argumentaba que desde el 17 de mayo el presidente Calderón había hecho los nombramientos sin basarse en esa propuesta. En la revista *Proceso* apareció un reportaje en el cual Moreno Loyo declaró: “hicieron una designación de miembros de la CAAD a modo y fuera de una sesión del consejo directivo del SINADE, ya no digamos del pleno. No es posible que se pueda hacer una propuesta al presidente de la República para los cargos de la CAAD cuando ni siquiera ha habido un pronunciamiento del consejo directivo del Sistema” (2007).

En el mismo reportaje, José Luis Valle Cosío, coordinador de Normatividad y Asuntos Jurídicos de la CONADE, entrevistado en la revista *Proceso* el 15 de mayo, asentó que no había ilegalidad alguna y aseguró: “los miembros del SINADE le enviaron al secretario ejecutivo de este organismo las propuestas, a fin de que fueran remitidas a la SEP, para que, a su vez, se hiciera todo el procedimiento del nombramiento de insaculación” (2007).

Salvada esta controversia, Vicente Toledo señala que su administración (junio de 2007-abril de 2009) tuvo la ambición de hacer crecer la práctica del derecho deportivo mediante el fomento de esta especialidad. Durante esta gestión, se llegó a negociar un convenio con la Facultad de Derecho de la UNAM para integrar una materia optativa sobre derecho y legislación deportiva. A futuro, comenta Toledo, la idea era abarcar una especialidad e incluso una maestría, pero por desgracia al término de esta administración no hubo seguimiento al proyecto.

Pero además de este esfuerzo, Toledo procuró mantener una sana relación con los dirigentes de la administración deportiva. “Teníamos -apunta Toledo- una o dos comidas anuales con Mario Vázquez Raña”. En una de tantas comidas, el histórico dirigente no dudó en declarar que la Comisión estaba en buenas manos, refiriéndose a la gestión de Toledo.

Durante este periodo hubo numerosos casos de los cuales algunos acapararon la atención de la opinión pública. La forma en la que se llegó a la resolución de cada uno de ellos es motivo de satisfacción para todo el pleno que conformaba aquella Comisión; sin embargo, Toledo destaca que durante su periodo se consolidó el modelo de la CAAD ante otros organismos de países como Chile. Esto es sin duda alguna motivación que legitima al tiempo que confirma la importancia de este organismo en nuestro país (Toledo, 2013).

En 2006 fue designado como director general de CONADE, Bernardo de la Garza Herrera, – excandidato presidencial en 2009 por el partido Verde Ecologista de México (PVEM) –, en sustitución de su predecesor, el exfutbolista Carlos Hermosillo (hasta el año 2012).

Se debe precisar que durante la historia de la CAAD siempre se contó con el total de cinco hojas, cinco miembros; sin embargo 2010 fue la excepción. Al inicio de la gestión 2010-2013, la CAAD comenzó operando sólo con tres miembros (el presidente, Rafael Rodríguez Sánchez, y dos miembros titulares, Luis Fernando Jiménez Aguayo y Norma Olivia González Guerrero). Después, en agosto de ese mismo año, se nombraron a los dos miembros vacantes (David Hernández González y Fabiola González Robledo). Ésta última no concluyó su gestión, ya que presentó su renuncia en 2011. El SINADE entonces propuso a Gonzalo Bernardo Zubillaga Ochoa como nuevo miembro titular, en sustitución de Fabiola González, en enero de 2012. Al mes siguiente, David Hernandez presentó su renuncia como miembro titular, quedando el pleno integrado por el presidente y tres miembros, faltando uno por designar.

Es de resaltar que el 1 de julio de 2012 tuvo lugar el proceso electoral federal, resultando ganador Enrique Peña Nieto como presidente de la República, regresando el PRI a Los Pinos. En diciembre de 2012, Jesús Mena Campos fue nombrado por el presidente Enrique Peña, como titular de la CONADE, y en virtud de que el periodo del pleno concluiría su gestión en abril de 2013, tramitó ante el Ejecutivo federal la nueva designación de los entonces miembros del pleno de la CAAD para el periodo 2013-2016, ratificándose el presidente y los dos miembros titulares (Rodríguez, Jiménez y González) y Zubillaga que lo recién habían nombrado, quedando nuevamente un Pleno incompleto.

Mientras tanto, a casi dos años de su mandato, la Secretaría de Educación Pública dio

a conocer a través de un comunicado, que Jesús Mena, había solicitado permiso especial para ausentarse temporalmente de la CONADE, argumentando que resolvería asuntos personales. En estas circunstancias, la Junta de Gobierno de la CONADE, encabezada por la Secretaría de Educación Pública, cambió la estructura del organismo y creó la plaza de subdirector general nombrando a Carlos Acra con este cargo el 30 de agosto de 2015. Además, sería quien sustituiría a Jesús Mena durante el tiempo que se ausentara. Ocho días después, Jesús Mena regresó a su puesto.

Más tarde, en abril de 2015, renunció definitivamente Jesús Mena y el presidente Enrique Peña Nieto nombró a Alfredo Castillo Cervantes como nuevo titular de la CONADE.

Durante la gestión de Jesús Mena se modificó la Ley General de Cultura Física y Deporte a través de la cual se excluyó del SINADE, a la CODEME que dirigía Alonso Pérez González.

En abril de 2016, se nombraron los cinco integrantes de la CAAD para el período 2016-2019: David Hernández González como presidente y Patricia Elizabeth Muñiz Dominguez, Fabiola González Robledo, Luis Carlos *Vigil* Chapa y Ernesto Mario Meade Gutiérrez como miembros titulares. No obstante, en febrero de 2017 David Hernández renunció al cargo de presidente, quedando en su lugar, Ernesto Meade.

Finalmente, se le preguntó a Melesio Piña que cuál es, en su opinión, el presente de la Comisión. En respuesta dijo que a pesar del avance que ha significado la conformación y las resoluciones de la Comisión, ésta careció por un tiempo de una definición de su naturaleza. Aun como figura de órgano desconcentrado, con personalidad jurídica propia y con capacidad de comparecer ante cualquier tribunal, ante muchas instancias y organismos, la Comisión sigue viviendo una situación de ambigüedad. Hoy en día muchas personas e instancias, siguen cuestionándose ¿qué es la CAAD? ¿Es un órgano administrativo o un organismo jurisdiccional autónomo? ¿Quién lo creó y cuándo se creó? ¿Bajo qué leyes y reglamentos se fundamenta? ¿Debe comparecer el titular de la CAAD o de la SEP? Estas cuestiones, concluye Piña Oregel, han restado personalidad al organismo (Piña, 2013).

¿Qué se puede decir sobre su futuro? Como bien ha señalado Vicente Toledo (2013), es un hecho innegable que millones de mexicanos practican deporte en distintos niveles. A pesar de ello, pocos son los que realmente conocen a las instancias rectoras de esta actividad, así como a la Comisión que la arbitra.

Acorde con todas las expresiones de los expertos aquí recopiladas, es necesario dar un segundo paso en materia de derecho para transitar de una Comisión carente de credibilidad, de verdadera autonomía y falta de coercitividad en sus resoluciones, al análisis de un

organismo más consolidado; la tarea pendiente es la expansión e interpretación tanto del derecho del deporte como de la difusión de la CAAD. Precisamente, la presente investigación pretende contribuir a difundir este conocimiento, a través de un breve recuento de su historia, y de un análisis más puntual sobre las atribuciones y los procedimientos que lleva a cabo la Comisión.

## 2. Primeros casos

### *Caso Nelson Vargas*

Un caso muy sonado al inicio de la CAAD, fue el de la Federación Mexicana de Natación en contra del profesor Nelson Vargas Basáñez. El 27 de febrero de 1992, el ingeniero Rafael Hernández, presidente de la Federación Mexicana de Natación notificó al profesor Nelson Vargas Basáñez la sanción: declararlo *persona non-grata* y expulsarlo de la Federación Mexicana de Natación. El 9 de marzo de ese año, Nelson Vargas escribió a Rafael Hernández para manifestarle su descontento por las interpretaciones de los estatutos de parte del Comité Ejecutivo de la Federación.

El 17 de marzo, Rafael Hernández envió un escrito a la Asociación de Natación del Distrito Federal (ANDF), en el cual ratificaba que debido a que el profesor Nelson Vargas ya contaba con varias amonestaciones públicas y una suspensión provisional de tres meses por parte de la Asociación, había determinado la citada sanción.

Más tarde, la Asociación de Natación de Distrito Federal comunicó a la Federación que Nelson Vargas: “desde octubre de 1988 no se encuentra afiliado en lo personal a esta Asociación. Desconozco si con anterioridad lo estuvo ya que no existe documentación que así lo demuestre. Lo que le puedo informar es que tanto su equipo competitivo como sus nadadores sí se encuentran debidamente afiliados a esta asociación y por consiguiente a la FMN por medio del Sistema Red”.<sup>(13)</sup>

Con posterioridad, el 18 de marzo, Nelson Vargas interpuso ante el titular de la CONADE y la CODEME, Raúl González, el recurso de inconformidad de esta sanción y el 24 de abril, la CODEME respondió que cada federación tenía autonomía para aplicar sus estatutos y que sólo en los casos no previstos se aplicarían de manera supletoria los estatutos de la CODEME. Pero de acuerdo con el artículo 43 de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte y de los artículos 67 al 75 de la misma ley, se dio admisibilidad al recurso

---

<sup>(13)</sup> Estos datos fueron tomados del expediente que se encuentra en los archivos de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.

interpuesto ante la CAAD por parte del profesor Vargas en contra de la sanción emitida por la Federación de Natación.

El 1 de junio, la CAAD admitió el recurso de inconformidad del profesor Nelson Vargas en el que solicitaba que se analizaran los antecedentes y procesos para la aplicación de la sanción que la Federación Mexicana de Natación le impuso al declararlo *persona non-grata* para la natación federada de México, así como expulsarlo de la natación mexicana.

En un escrito de Rafael Hernández dirigido a Jorge Padilla Irigoyen, miembro de la CAAD, le notificaba que: “el pasado 11 de febrero se había castigado a Vargas Basáñez debido a que el 6 de febrero se recibió una queja del club Morsas, en la que solicitaban la intervención de la FMN con relación a una arbitrariedad que el señor Vargas había cometido en el aeropuerto de la Ciudad de México, previo al viaje de nadadores al campeonato nacional que se iba a celebrar en la ciudad de Colima”.

Le hizo llegar copia de la carta escrita por Teresa Tessmann Sánchez, directora de la escuela de natación Morsas, por las actitudes de los señores Gallardo, de la compañía AeroCalifornia, del piloto Larcen, de la misma compañía, así como del propio Nelson Vargas. En ella se expresaron los pormenores de la queja que también presentaron Aura Arceo, Patricia Ugartechea y Araceli Prieto, madres de nadadores de esa organización.

En la misiva, Hernández señaló que Nelson contaba “con una reiterada conducta negativa hacia nuestro deporte” exponiendo que el 21 de octubre de 1987 la Asociación del DF, al mando de Jaime Vázquez, acordó suspender al señor Vargas durante tres meses por conducta antideportiva al enfrentarse a golpes con Mario Prado a la orilla de la alberca del Colegio Simón Bolívar, en un torneo de pretemporada infantil, exhibiendo “una conducta nada ejemplar” frente a los niños.

De igual manera, que el 22 de agosto de 1991 se había citado al profesor para ratificar o rectificar un artículo aparecido en el diario Excélsior, en el que: “Vargas insultaba al presidente y vicepresidente de la federación”. En esa reunión Nelson ratificó acusaciones, pero se negó a firmar el acta de la reunión.

Asimismo, Hernández destacó que Nelson no estaba afiliado a la Asociación del DF desde que Gerardo Hernández tomó el cargo, escrito que motivó que esta federación no pudiera aplicar ninguna sanción a una persona que no estaba adscrita a la FMN.

Cita Hernández:

Esto nos da idea clara del valor deportivo y ético del señor Vargas, creando desde hace muchos años conflictos entre el presidente de la federación, comité ejecutivo y el señor Vargas, ya que es de conocimiento de los aficionados a la natación la labor de

pirataje (*sic*) y desinformación que inició a favor de sus albercas con el fin de darse notoriedad, publicidad e intereses económicos y desprestigiar el desarrollo y el esfuerzo que los diferentes ejecutivos que ha tenido nuestra federación han tratado de desempeñar dentro de lo mejor posible a su leal saber y entender.

Y el 27 de febrero de 1992 se le notificó por escrito al profesor Vargas:

El Comité Ejecutivo de la Federación Mexicana de Natación, en nuestra pasada reunión realizada el día 11 del presente mes, ha considerado los reiterados constantes y probados actos de desunión en la natación nacional creados por usted, poniendo en grave riesgo la participación, respetuosa y ordenada de personas y organismos vinculados con nuestro deporte, como última actitud irresponsable son los hechos ocurridos el día miércoles 29 de enero del presente año acaecidos en el aeropuerto internacional de la Ciudad de México contra los nadadores y acompañantes del club Morsas y otros nadadores que asistieron al campeonato nacional de Natación realizado en la ciudad de Colima, Colima.

Este Comité Ejecutivo de la Federación Mexicana de Natación, con fundamento en sus estatutos, los estatutos de la Confederación Deportiva Mexicana y en la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, acordó declarar *persona non grata* a partir de esta fecha al Sr. Nelson Vargas Basáñez de la natación federada mexicana. Este Comité expresa que dicha sanción deja a salvo los derechos de participación deportiva a los afiliados de la Federación que practiquen nuestro deporte en cualquiera de sus disciplinas en las instalaciones que representa el señor Nelson Vargas Basáñez, firmando así Rafael Hernández como presidente y Fernando Torres, en su calidad de secretario de la Federación.

La CAAD citó a Nelson Vargas el 25 de junio para ampliar sus declaraciones. De igual forma, recibió el 26 de junio a Rafael Hernández y el 15 de julio se acordó, tras estas reuniones, que se concertaría una conciliación formal que permitiera cumplir el compromiso.

Nelson Vargas se comprometió a observar estrictamente los estatutos de la Federación, así como los de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, y a que sus propuestas e inconformidades se canalizaran, en un futuro, por los conductos e instancias adecuados y establecidos.

La Federación, en atención a su misión de promoción, coordinación y conciliación, se comprometía a sumar esfuerzos en bien del deporte que representa, y solicitó que se definiría la personalidad que en el marco de la ley ostentaba el profesor Vargas como empresario,

entrenador y /o dirigente de un club y que, atendiendo al acuerdo anterior, la Federación Mexicana de Natación retiraría su declaración de *persona non-grata* de la natación federada de México y levantaría cualquier sanción impuesta al profesor Vargas.

Ese día se leyó la resolución y el acuerdo que emitió la CAAD sobre el recurso de inconformidad interpuesto por Nelson Vargas.

Firmaron Nelson Vargas y Rafael Hernández ante los integrantes de la comisión: Rafael García Garza, presidente; Jesús Chichino por la CODEME; Jorge Padilla por el COM; María Teresa Ramírez por la Asociación de Medallistas Olímpicos y Daniel Aceves Villagrán, secretario, en el domicilio de la CAAD en Río Rin 22, primer piso, colonia Cuauhtémoc.

Finalmente, el 16 de julio de 1992, Rafael García Garza, presidente, y Daniel Aceves, secretario, informaron a Raúl González, titular de la CONADE y la CODEME, y a Mario Vázquez, presidente del COM, el acuerdo al que había llegado la CAAD sobre el recurso de inconformidad presentado por el profesor Nelson Vargas Basáñez sobre la sanción realizada en su persona por parte de la Federación Mexicana de Natación, notificándoles a Rafael Hernández, en su carácter de presidente de la Federación y a Nelson Vargas, el acuerdo final.

Nelson Vargas, a poco más de 20 años de aquel suceso, no olvida aquel incidente, pero sobre todo festeja que, en su caso, primero en la historia de la CAAD, se haya favorecido no al entrenador ni al hombre del deporte, sino que se castigó la vieja costumbre de los federativos de sancionar sin respetar la normatividad de su deporte y de las instituciones (Vargas, 2013).

Al respecto, Chichino Lima recuerda:

A mí me comisionó a que viera el caso, sobre todo la aplicación del término de *non-grato*. Y no hubo mayor problema. Ese concepto sólo se aplica a los diplomáticos extranjeros en México, cuando hay una actuación irregular; es decir, los declara *persona non grata* para el país, y los expulsa. Es decir, este término no debe utilizarse en ciudadanos mexicanos, sólo en extranjeros. Y en el caso referido estaba mal aplicado, ya que se había hecho una costumbre que cuando los directivos querían aplicar un castigo ejemplar, riguroso, lo hacían o amenazan con hacerlo. Establecimos que no era aceptable y se pidió a la CODEME y al COM que si en sus ordenamientos estatutarios estaba, definitivamente se omitiera. La Federación de Natación argumentaba que Nelson tenía demasiadas actividades y no compatibles, ya que era juez y parte: empresario, entrenador; pero, como se dice: ‘lo que no está prohibido está permitido’ y, finalmente, buscamos la manera de conciliar, de tener el mejor acuerdo por el bien de la natación y del mismo deporte. Siempre fue la intención de



conciliar y creo que hasta la fecha parece ser primero reconciliar, tratar que cada quien reconociera sus errores y que, a partir de ello, se asentara un acuerdo firmado de las partes para no volverlos a repetir. Insisto, no pelear sino rectificar. Que no hubiera ni ganadores ni perdedores, ni víctimas ni victimarios; ni autoridad incompetente, ni arbitraria. En nuestro periodo, un 95% de los casos se dio solución a partir de la conciliación. Nelson se comprometió a respetar los estatutos de la Federación, mientras que la Federación aceptó no determinar una sanción tan extremosa como expulsarlo de la natación (Chichino, 2013).

Destaca Chichino Lima, que:

hay que recordar que antes no había una clasificación de las sanciones en la ley y cada quien se despachaba con la cuchara grande de acuerdo a su sentir. Hoy está muy claro que no puede haber una sanción mayor a dos años, incluso si es muy grave la falta. La sanción de por vida no debe existir. Y, bueno, así se dio esa situación y fue muy loable porque tanto la federación como Nelson se reconciliaron. En el fondo, creo que tenían un problema desde el 68 que quizá nunca aclararon; seguramente fue de percepción. Sin embargo, en ese momento, pese a la amistad con ambos, los dos se tenían que ajustar a la normatividad existente y en mi caso sólo era un miembro más. Desde luego el caso acaparó la atención de los periodistas y medios de comunicación, y más allá de que se resolvió de la mejor manera, se dio fin en el deporte al término de *non grato* que estaba sólo en CODEME. Ellos tuvieron que modificar sus normas. (Chichino, 2013)

Por otra parte, y sobre este primer caso resuelto por la CAAD Raúl González señala: Creo que hay muchas inconformidades que tienen razón, pero éstas deben conducirse en el marco del derecho. La intención de la CAAD era que se debían canalizar todas esas diferencias a través del diálogo y conforme a derecho. El caso de Nelson fue muy conocido; sin embargo, muchas de las protestas sobre las actitudes del profesor eran muy válidas, pero también éste tenía razón al defenderse. Pero en ese momento no tenía que decirlo yo como autoridad deportiva ni que el problema se dirimiera en los medios informativos, sino que debía hacerse a través de la CAAD; es decir, solucionarse el problema de la mejor manera. La razón le asistía al profesor Vargas, pero lo mejor fue hacer entender a las federaciones que no se podía usar de por vida esa expresión de Non Grato, simplemente porque no se estaba de acuerdo con las decisiones de la Federación (González, 2013).

### *Caso Carlos Mercenario*

Otro de los primeros casos se dio con Carlos Mercenario en contra de la Federación Mexicana de Atletismo. Cabe recordar que Carlos fue el único medallista en Barcelona '92 que había “salvado” el honor de una delegación. Justificó con su actuación varios presupuestos e incluso la política deportiva de un sexenio que creó la Comisión Nacional del Deporte, que había dispuesto de grandes cantidades del dinero y, además, con su andar, había conducido al equipo mexicano a ganar de nueva cuenta la Copa Mundial en Monterrey '93.

Carlos era el estandarte del deporte mexicano en ese momento; era la figura, el ejemplo; sin embargo, el 25 de abril de 1994, Julián Núñez Arana, presidente de la Federación Mexicana de Atletismo (FMA), anunció que por acuerdo del Consejo Directivo de la Federación Mexicana de Atletismo, Carlos Mercenario y María de la Luz Colín habían sido suspendidos por tres meses “con la pérdida de todos sus derechos a partir del 17 de abril del presente año”, tras haber asistido sin permiso y aval a una competencia de caminata en Japón.

Los marchistas presentaron el recurso de reconsideración ante la propia Federación el 26 de abril, con el propósito de que analizara su caso pero la federación atlética ratificó la sanción de tres meses de suspensión a los deportistas, que otrora habían dado lustre a la marcha mexicana.

Raúl González asienta:

A veces, cuando se logra el éxito, se piensa que se puede pasar por encima de una federación o de cualquier otra autoridad, pero como ex deportista puedo afirmar que aun cuando se tengan los méritos, el atleta debe ser siempre respetuoso. Lo que hizo Carlos fue un desafío a la federación y ésta echó mano de su normatividad y lo sancionó... no me puse de lado de Carlos. Como exdeportista lo entendí y le dije: “¡Te equivocaste...!” vamos a ver cómo podemos dirimir esta situación, pero en forma disciplinada; vamos a buscar el menor perjuicio posible para el deporte. (González, 2013)

Ante la opinión pública, Núñez Arana era un mal dirigente. Los medios, como siempre, tomaron partido, hicieron campaña y crucificaron al directivo. Pero no siempre al deportista le asiste la razón, expresa Raúl González, por eso precisamente se creó la CAAD, instancia con una sustentación legal, una verdadera herramienta de apelación y de arbitraje para proteger no sólo a los deportistas sino a toda la gente del deporte.

González Rodríguez no olvida los problemas que tuvo que sortear siendo atleta; no obstante, destaca que la desobediencia siempre será desfavorable tanto para unos como para

otros. En el deporte, como en la vida, hay reglas que uno debe respetar para que todo camine en orden. El atleta debe conducirse bien, aun cuando las normas no sean a nuestro modo ni sean perfectas, pero en esos momentos ya existían mejores formas para inconformarse de las autoridades deportivas. Es decir, si no se le había autorizado ir a Japón, ¿por qué no protestó ante las autoridades o ante la CAAD?; precisamente para eso se formó la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, para que se convirtiera en un mecanismo de defensa de atletas y dirigentes.

Jesús Chichino Lima, en ese momento presidente de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte señala que fue un caso muy connotado porque Carlos, en aquel entonces, era la figura deportiva nacional. Tanto él como María de la Luz Colín fueron invitados por la Federación de Japón a un evento internacional, consultaron a la Federación, pero Julián Núñez Arana no les permitió aceptar la invitación. Se fueron y vino la sanción. Cuando nosotros como CAAD hablamos con ellos, se comentó que la Federación le había programado a Carlos veinte eventos, incluso sin consultarlo, y que él había aceptado.

Y bueno, Carlos les dijo:

Cumplo todo, pero quiero ir a Japón; me interesa. Parecía que no habría problemas, así que siguieron adelante en los preparativos, pero al parecer días antes les avisaron en forma verbal que no había permiso, pero él ya tenía el compromiso y dijo: Lo siento y se fue. La Federación se enteró y al regreso de Carlos, incluso llegando al aeropuerto, le notificaron la sanción de suspensión. Él después fue a la CAAD, nos platicó toda la situación, nos presentó testigos y, bueno, llamé a la Federación y ésta me aseguró que fue una indisciplina que no puede tolerarse, que debe ser suspendido, sobre todo de sus becas, pese a ser subcampeón olímpico. (Chichino, 2013)

El 6 de mayo de ese año, 1994, Mercenario y María de la Luz Colín presentaron el recurso de inconformidad a la CAAD y con eso iniciaría el proceso. Agrega Chichino Lima que:

no era aceptable la sanción. Insistimos con Julián, pero no cedió. En aquellos momentos, inclusive, le exhorté a que se les sancionara, pero no en la medida que la Federación quería, pero Julián insistió que era necesario. Lo discutimos en el pleno de la CAAD y coincidimos que eso no procedía; yo les comenté que nuestra decisión era revocar la sanción y que la íbamos a dar a conocer públicamente. Inclusive les expliqué a los miembros de la CAAD que si las autoridades consideraban sancionarlo, que yo estaba en la mejor disposición de renunciar porque no aceptaba esa condición. Hicimos una junta y establecimos la reincorporación de Carlos; sin embargo, Julián se

molestó mucho y señaló que no estaba de acuerdo porque se afectaba a la federación. Incluso, días antes, Carlos Mercenario aceptó disculparse públicamente a través de un documento para que quedara Julián como debía ser como autoridad del atletismo, pero Núñez Arana no quiso. De todos modos, Mercenario hizo un documento que lo obligaba a respetar todos los acuerdos de la federación muy bien, se lo hicimos llegar a Julián y así finalmente quedó. Fue un caso muy difícil y connotado (Chichino, 2013).

En el desahogo de pruebas ante la CAAD, el 10 de mayo, Núñez Arana aceptó que existieron cambios de fecha en lo programado a la Semana Internacional de Caminata con motivo de Semana Santa y que la sanción emitida a Mercenario y Colín se había considerado que era de carácter correctiva, a sabiendas de la calidad de los atletas.

Según consta en el acta de la sesión, Jesús Chichino Lima y María Teresa Ramírez cuestionaron a Núñez Arana sobre si se habían observado los procedimientos legales en la emisión de la sanción en el tenor de dar el derecho de audiencia, de no juzgar en ausencia y de ser vencido el juicio, tal como lo demandan las garantías constitucionales. El federativo adujo desconocer la necesidad de realizar esos procedimientos, aceptando no haberlos llevado a cabo en el tratamiento procesal.

En el acta se asentó que el presidente de la CAAD indicó que se encontraban vicios en el procedimiento y que al margen de discutir el merecimiento o no de la sanción por parte de los atletas, quedaba ya en entredicho la sanción por la tramitación del proceso.

Por último –se expuso en el acta– se le solicitó a Núñez Arana que allegara a la Comisión los elementos probatorios que a su juicio correspondieran, para una nueva cita, el 17 de mayo. Ese mismo día compareció María de la Luz Colín, quien señaló que el presidente de la Federación había dado su autorización de forma verbal para que asistiera a este evento y que una semana antes cambió de parecer. Colín presentó una carta, con fecha del 8 de marzo, en la que solicitaba oficialmente la autorización para realizar el viaje a Japón, sin que haya sido contestada la misma; destacó que era la tercera ocasión que había sido invitada.

Denunció la marchista que nunca le fue otorgado su derecho de audiencia y que fue juzgada, también en ausencia, violentando así sus derechos constitucionales.

El acta fue firmada por el presidente de la CAAD, Jesús Chichino Lima; Jorge Escaip Karam, representante de la CONADE, María Teresa Ramírez, por la Asociación de Medallistas Olímpicos, Jorge Padilla Irigoyen, por el Comité Olímpico Mexicano, y Daniel Aceves, secretario general.

El 26 de mayo, la Comisión resolvió por unanimidad de votos de los integrantes del

pleno, revocar la sanción y reintegrarle a los atletas sus derechos, no sin antes amonestar públicamente a los deportistas, a quienes instó a que se ajustaran en adelante, dentro de su práctica deportiva nacional o la que desarrollen en el extranjero, a observar fielmente los requisitos establecidos para dichas práctica en los estatutos de la Federación Mexicana de Atletismo, asociación civil, apercibidos que de no hacerlo la autoridad deportiva que conociera de dicha omisión les podría imponer la sanción administrativa correspondiente.

¿Qué repercusiones o efecto tuvo este asunto? Provocó opiniones diversas como la del diario *La Afición* (1994), que recogió la opinión del entonces diputado Felipe Muñoz: situaciones de este tipo son producto de no tener una buena ley del deporte, porque en muchas ocasiones se puede ser juez y parte en un conflicto, lo cual no es justo. Este tipo de comisiones deben ser autónomas y no ser apéndices del mismo organismo rector del deporte en México.

En el diario *Reforma* (1994), la reportera Marta Isela González destacó el punto de vista de Aceves: “El hecho de que se haya violentado una garantía constitucional rebasa cualquier estado de derecho y va en retroceso de los que estamos pretendiendo dentro del deporte mexicano. Cuando hay deportistas como Carlos, con una imagen que ha sido muy pulcra, con resultados deportivos ejemplares, es lamentable que haya actitudes persecutorias de parte de la federación de atletismo”. El exsecretario general -indicó la reportera- destacó que bien hubiera valido “única y exclusivamente una amonestación, una llamada de atención de carácter pública o privada”.

En el diario *Novedades* (1994), Núñez Arana externó que en algunas ocasiones hay que dar sanciones correctivas a los atletas. Sin embargo, puntualizó que estarían abiertos al diálogo. En el mismo diario se destacó:

“No hay ganadores ni perdedores, el deporte es el beneficiado”, opinan Chichino Lima y Núñez Arana. “No se trata de un perdón”, precisó el titular de la CAAD, y asentó que “ojalá y esto haya servido al ingeniero Núñez Arana y que en el futuro se ajuste a los lineamientos que establece el Reglamento de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte.

Chichino Lima agregó que debe haber un mayor diálogo entre atletas y autoridades y que cada quien cumpla con sus obligaciones.

En el diario *El Universal* (1994), el 26 de mayo aparecieron declaraciones de Chichino Lima, en las que nuevamente se refirió al caso: “Ni Raúl González ni Mario Vázquez Raña han tenido algo que ver en las decisiones que hemos tomado. Y le aseguro que ni ha ocurrido ni ocurrirá, pues yo en lo personal no aceptaría que sucediera una situación de

este tipo”.

Se cita en el diario: Precisamente sobre los motivos que llevaron a pedirle la renuncia, Chichino explicó: “Fue una decisión de todos los miembros, en virtud de que no manejó con ética la información confidencial surgida en el seno de la Comisión. Él quiso declarar antes de que nosotros tomáramos las decisiones finales y eso afecta la institucionalidad de nuestro órgano”.

#### *Caso Tiro con Arco*

Otro asunto relevante que se tramitó en la CAAD, refiere Jesús Chichino Lima, fue el de la Federación Mexicana de Tiro con Arco en el cual la doctora Bertha Jiménez, presidenta de la Federación, había castigado a la campeona nacional Erika Reyes, marginándola de las competencias y retirándole los estímulos económicos.

La situación, señala Chichino Lima, fue analizada con detenimiento, y después de una serie de audiencias con la atleta y la dirigente, se determinó y resolvió reinstalar a la deportista. Lamentablemente, la Federación decidió no acatar la resolución, por lo que se hizo llegar la notificación a la CODEME y al COM a fin de que estos organismos intervinieran de alguna forma para su cumplimiento. El entonces presidente de la Confederación Deportiva Mexicana, Felipe Muñoz, le mencionó a Chichino Lima que no podía aplicarle sanción a la Federación, debido a que cada federación se manejaba con libertad. Con gran pesar Chichino Lima señala que “nos dimos cuenta que aun cuando estuviera nuestra petición muy bien fundada, no tenía ese efecto porque se carecía de fuerza para hacerla cumplir”.

Al respecto, Bertha Jiménez en una entrevista señala que desafortunadamente el licenciado Chichino ignora que cuando CONADE y el Comité Olímpico patrocinaban a que un equipo saliera a competir al extranjero, me pedía las metas a alcanzar, el pronóstico, por las puntuaciones hechas en torneos nacionales y extranjeros que no podía dar por hecho que ninguna de las arqueras, incluyendo a Erika, podían ocupar uno de los cinco primeros lugares individuales, pero que por equipo teníamos posibilidades de ocupar uno de los tres primeros lugares, por lo que se nos dieron los apoyos para viáticos y material. Estando ya en el torneo Copa de Arizona Erika no ganó individualmente y se negó a participar por equipos, comentándole al jefe de la Delegación que no tiraría por equipos porque no quería dar sus puntos para esa finalidad, y el equipo no participó y por tanto regresaron sin poder justificar su asistencia al torneo, así como sin justificar el gasto que se había realizado (Jiménez, 2015).

Por otro lado, tiempo después se presentó un caso de mayor complejidad. La Federación Mexicana de Fútbol (Femexfut) quería tener cuatro asociaciones en el entonces Distrito Federal. Con mucha claridad y paciencia se le hizo ver que la organización deportiva

mexicana, acorde con los preceptos internacionales, no permitía esta acción. Por su parte, la Femexfut argumentaba que, como asociación libre, podía reconocer a cuantas ella quisiera, y después de un largo proceso, la Comisión solicitó la intervención y el respaldo del titular de la CONADE para sancionar a la Federación. No obstante, y en vista de los amplios recursos económicos con que contaba esta Federación, ¿qué tipo de sanción podía aplicarse? Era una realidad que la Federación Mexicana de Fútbol era una entidad influyente y poderosa en el ámbito deportivo en México, pero tanto la CAAD como la CONADE sostuvieron la postura de aplicar una posible sanción en caso de no acatar la resolución. Finalmente, el problema se resolvió y se reconoció a una sola asociación en el Distrito Federal.

De acuerdo con Chichino Lima, este caso sirvió para plantear la razón de existir de la Comisión, al tiempo que se consolidó su credibilidad y su papel al interior de los organismos del Sistema Nacional del Deporte, a pesar de que también puso sobre la mesa las limitaciones de la Comisión debido a su naturaleza conciliadora y que no podía ejercer coerción para el cumplimiento de sus resoluciones. Incluso hoy en día, afirma Chichino Lima, muchos consideran una pérdida de tiempo acudir a la Comisión, prefiriendo la vía legal, el amparo y la denuncia civil, penal o administrativa.

Sobre este punto estamos de acuerdo con Chichino Lima, en el sentido de que muchos quejosos que acuden a la CAAD para interponer un recurso de apelación y que finalmente cuentan con una resolución favorable, en ocasiones la parte que debe cumplir esa resolución no la cumple y se declara por tanto el desacato, pero la CONADE que es el órgano por ley que debe sancionar a esa autoridad en caso de incumplimiento, no lo hace y esto genera malas expectativas para el órgano colegiado.

No obstante, ha habido otros casos en los que la interposición de recursos de apelación que solicitan la suspensión del acto reclamado y se les concede, ha logrado que el deportista o dirigente a quien se le concedió pueda continuar compitiendo o participando en los eventos avalados por la federación respectiva, hasta en tanto se resuelve el fondo del asunto.

Esta segunda etapa de la historia de la CAAD sirvió para visualizar los futuros conflictos que la Comisión enfrentaría, particularmente con federaciones tan poderosas como la de fútbol soccer. Melesio Piña Oregel, quien tomara la titularidad de la Comisión desde enero de 1995, se enfrentó, precisamente, a la dicotomía de saber qué pasaría si un ente privado o público no acatará las resoluciones de la dependencia a su cargo. <sup>(14)</sup>

---

<sup>(14)</sup> Melesio Piña Oregel fue un atleta que representó a México en los Juegos Olímpicos de 1968.; acabó su

La reflexión surgió tras el caso de la Asociación de Futbolistas Profesionales en el que la ley no facultaba a la CAAD para intervenir en el caso. No obstante, y con gran orgullo, recuerda Piña Oregel que la Comisión tuvo la habilidad para concertar una cláusula que le permitía fungir como entidad mediadora en el conflicto aun cuando por ley no estuviera establecido. La Asociación de Futbolistas Profesionales, menciona Piña Oregel, había sido concebida para trabajar con aquellos jugadores que no fueran considerados como estrellas en el medio y que, en muchos casos, eran explotados y amenazados sin que hubiera algún organismo que los protegiera. La Federación Mexicana de Fútbol es, hasta la fecha, una instancia que se rige por los preceptos de la FIFA, los cuales, en numerosos casos, transgreden los lineamientos de soberanía nacional. Precisamente el conflicto entre la Asociación de Futbolistas Profesionales y la Femexfut se dio debido a la interpretación de los derechos de los futbolistas en el marco de la Constitución, pero que no estaban contemplados por los reglamentos de FIFA. El caso fue complicado y la Comisión sólo pudo funcionar como mediadora entre las partes. De acuerdo con Piña Oregel, la Comisión se dio cuenta, a partir de entonces de que el fútbol era una entidad muy conflictiva porque hay muchos intereses en juego, no sólo los del deporte, sino la explotación del deportista casi en forma primitiva. No se ha podido superar la actividad deportiva como negocio y los futbolistas son tratados como mercancía (Piña, 2013).

### **3. Modificaciones legislativas desde su creación en 1990 hasta la Ley de 2003**

Haciendo un recuento de las legislaciones en materia deportiva que han imperado en México, podemos señalar que la primera fue la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1990. Dos años más tarde se expidió por el Ejecutivo federal el Reglamento de la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1992.

El 28 de julio de 1994 se adicionó y modificó la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de dicha Ley (Ley de 1994). Esta reforma fue trascendente para la CAAD ya que su capítulo IX, “De la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte”, presentó cambios importantes.

---

carrera competitiva y se fue a Nayarit, su tierra natal donde tuvo la oportunidad por dirigir el deporte en su entidad, a través del Instituto del Deporte de Nayarit. Al término de su gestión aceptó la invitación que le hiciera Raúl González, presidente de la CONADE, para incorporarse a la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, tras la renuncia de Daniel Aceves a la Secretaría General del organismo, en mayo de 1994.



El 8 de junio de 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 y en su artículo cuarto transitorio se estableció que en tanto se expidiera la disposición reglamentaria correspondiente, seguiría en vigor la que había regido, en lo que no contraviniera a la entonces ley vigente. Cabe mencionar que el Reglamento de esta LGD nunca se publicó; por lo tanto, durante su vigencia (casi tres años), siempre existió incompatibilidad entre la ley y el reglamento.

Tres años más tarde se cambió el nombre a la ley y se le denominó Ley General de Cultura Física y Deporte, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2003 y su Reglamento fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 16 de abril de 2004.

La ley que rige actualmente es la Ley General de Cultura Física y Deporte publicada el 7 de junio de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*, y que abrogó a la de fecha 24 de febrero de 2003. Casi un año más tarde, el 23 de mayo de 2014 se publicó su Reglamento.

La CAAD cuenta con un Reglamento para la Integración y Funcionamiento de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 2011, el cual señala la estructura que integra a dicho órgano desconcentrado y con las Reglas de Operación y Funcionamiento de la CAAD, emitidas por el pleno de la Comisión según el Acuerdo General 050/2015, del 16 de julio de 2015.

En los siguientes apartados de este capítulo se analizará el articulado de cada una de las leyes del deporte que han reglamentado a la CAAD, desde 1990 hasta la Ley de 2003 y su Reglamento de 2004, respecto de: a) su naturaleza, b) sus funciones, c) designación de los integrantes, d) infracciones y sanciones y e) recursos aplicables contra sanciones. Debo mencionar que parte de este capítulo fue tomado del libro derecho deportivo - cultura física y deporte - visión jurídica, que se publicó en coautoría con Alejo Francisco Manzo Díaz, editado en 2012, actualizándolo e incluyendo información adicional.

### **3.1. Naturaleza jurídica de la CAAD**

¿Por qué es importante analizar la naturaleza jurídica de la CAAD? Consideramos que su estudio es significativo porque desde la creación de la CAAD, hasta 2003, fue notoria la ambigüedad de la definición como organismo deportivo en las diferentes legislaciones deportivas en cuanto a su naturaleza jurídica, lo que provocó incertidumbre e hizo que los miembros de la CAAD tuvieran problemas administrativos y de operación durante su gestión.

Las personas jurídicas de derecho público (como esta Comisión) tienen como necesaria implicación reconocimiento de su personalidad, de su capacidad jurídica. Pero como señala Eduardo García de Enterría, puede y debe hablarse de que a su personalidad jurídica, que es una cualidad unitaria e inescindible, corresponde una dualidad de capacidad jurídica a las que respectivamente se llaman de derecho público; esto es la posibilidad de ser titular de relaciones jurídicas en uno y otro ámbito del ordenamiento. La capacidad jurídica, entendida como aptitud de una persona para ser titular de relaciones jurídicas, es un atributo necesario de la personalidad, pues el reconocimiento de éste por el ordenamiento no persigue otro objeto que constituir un centro propio de imputación de tales relaciones, lo que implica, a su vez, admitir esa aptitud en abstracto; al mismo tiempo, la capacidad de obrar no es más que la posibilidad de un sujeto de realizar por sí mismo ciertos actos jurídicos que pueden ser de manera completa, limitada o nula (García de Enterría, 2013).

Por lo anterior, estudiaremos el texto referente a la naturaleza jurídica de cada una de las leyes.

### ***Ley de 1990***

Esta Ley reglamentó a la CAAD en su capítulo IX, “De la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte”. Su texto era muy escueto, ya que únicamente contenía un artículo, el 43 que textualmente señalaba:

Se crea la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, que tendrá la función de 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.

Como se puede apreciar, este artículo era muy corto y establecía la creación de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte sin señalar cuál era su esencia, ni bajo qué régimen nacía a la vida jurídica; es decir, no se determinaba cuál era su naturaleza jurídica, por lo que la CAAD comenzó a operar hasta el 6 de mayo de 1992 (CAAD, 1994) después de la publicación del Reglamento de la Ley, dos años después; parece lógico, toda vez que si la CAAD se constituía al amparo del artículo 43 de la Ley de 1990, su funcionamiento habría sido imposible en virtud de que no contaba con los lineamientos suficientes para su operación, mismos que por mandato de ley se contenían en el Reglamento de la misma.

Su Reglamento tampoco hacía referencia a la naturaleza de la CAAD y afirmaba que funcionaría en forma independiente de las autoridades deportivas y de la CONADE, lo que

podría resultar contradictorio, ya que el artículo 70 del Reglamento de la Ley <sup>(15)</sup> señalaba que el Ejecutivo federal, por conducto de la CONADE designaría a los miembros de la CAAD y siendo la CONADE, parte integrante del Sistema Nacional del Deporte y, sobre todo, la máxima autoridad deportiva por disposición legal, se convertía en juez y parte al ser el organismo que designaba a los miembros de la CAAD; una razón que quizás minó su efectividad como un organismo independiente y ajeno a las presiones externas.

En la última parte del artículo 67 del Reglamento de la Ley de 1990 <sup>(16)</sup> se establecía que la CAAD tendría autonomía para resolver el recurso de inconformidad previsto por la Ley, lo que significaba que la intención del legislador, quizás, era que las resoluciones no tuvieran injerencia por parte de la autoridad.

### ***Ley de 1994***

Esta Ley reglamentó, en su capítulo IX, a la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte al igual que la ley anterior, pero el legislador siguió sin definir expresamente la naturaleza jurídica de este organismo. Señalaba en su artículo 44 que la CAAD tendría plena autonomía para dictar sus resoluciones; texto que le seguía dando, de alguna forma, cierta independencia a la Comisión.

### ***Ley de 2000***

En ninguna parte del capítulo XV de esta Ley, que se reglamentaba a la CAAD, se hacía referencia a su naturaleza jurídica, por lo que el legislador continuó sin definirla. No obstante, su artículo 61, párrafo primero <sup>(17)</sup> establecía que la CAAD contaba con plena autonomía para dictar sus resoluciones, como en las anteriores legislaciones.

---

<sup>(15)</sup> Artículo 70.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Nacional del Deporte, designará a los miembros de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, quienes representarán a los siguientes organismos:

- a). - Comité Olímpico Mexicano.
- b). - Confederación Deportiva Mexicana.
- c). - Medallistas Olímpicos.
- d). - Comisión Nacional del Deporte.

Asimismo, se designará a un representante de la autoridad, organismo o institución de la que provenga el recurrente, quien sólo podrá participar en las sesiones donde se discuta el asunto que concierna específicamente al recurso de inconformidad que corresponda, su carácter será estrictamente temporal y limitado a la resolución del asunto que motivó su presencia en la Comisión.

<sup>(16)</sup> Artículo 67.- La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte funcionará en forma independiente de las autoridades deportivas y de la Comisión Nacional del Deporte, y tendrá autonomía para resolver el recurso de inconformidad previsto por la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte.

<sup>(17)</sup> Artículo 61.- La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, cuenta con plena autonomía para dictar sus resoluciones. La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, tomará sus resoluciones por mayoría de votos, debiéndose encontrar presentes, el presidente de la misma y los cuatro titulares o sus respectivos suplentes. En caso de ausencia de aquél, asumirá sus funciones temporalmente alguno de los integrantes titulares; en caso de que la ausencia del Presidente sea definitiva, el titular del Ejecutivo Federal designará a otra persona para que concluya el periodo respectivo.

### *Ley de 2003*

Esta Ley por primera vez determinó la naturaleza jurídica de la Comisión al establecer textualmente lo siguiente:

Artículo 38. La CAAD es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública cuyo objeto es mediar o fungir como árbitro en las controversias que pudieran suscitarse entre deportistas, entrenadores y directivos, con la organización y competencia que esta Ley establece; dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus acuerdos, laudos y resoluciones e independiente de las autoridades administrativas.

Después de 13 años, el legislador decidió darle a la CAAD el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Ahora bien, ¿qué significa que sea un órgano desconcentrado? ¿qué implicaciones tiene y cuáles son sus características?

Al respecto, Andrés Serra Rojas refiere a Enrique Sayagués, quien llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior de una competencia o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación; es decir, significa que la SEP le transfiere a la CAAD competencia para dirimir controversias en materia deportiva y emitir resoluciones de carácter administrativo.

Acosta (1988) señala las características de los órganos desconcentrados mismas que se compararán con las características de la CAAD. Afirma:

a) Que son creados por una ley o reglamento; es el caso de la CAAD, que fue creada por la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte

b) Que siempre dependen de la Presidencia o una Secretaría. Actualmente la CAAD depende, como señala la Ley, de la Secretaría de Educación Pública, por lo que la relación jerárquica, como sostiene Serra Rojas (1972), se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, si bien el poder central se reserva amplias facultades de mando y decisión, de vigilancia y competencia.

c) Que su competencia se deriva de las facultades de la administración central; el Ejecutivo federal era quien designaba, según lo establecía esta Ley, al presidente y a los miembros titulares de la CAAD, a propuesta del SINADE. ( )

d) Que no goza de autonomía económica; que su patrimonio es el mismo que el de la federación, ( ) aunque también puede tener patrimonio propio. En el caso de la CAAD, esta Ley establecía que el Ejecutivo federal proporcionaría anualmente el presupuesto para su

funcionamiento; por lo tanto, la CAAD no ha contado ni cuenta con patrimonio propio siendo que el ejercicio de los recursos financieros, es marcadamente limitado.

e) Que tienen autonomía técnica; es la verdadera justificación de la desconcentración (Serra, 1972). La Ley del deporte dota a la CAAD de autonomía técnica al establecer que cuenta con “plena jurisdicción y autonomía” para dictar sus acuerdos, laudos y resoluciones y es independiente de las autoridades administrativas (artículo 38 de la Ley de 2003); además, el artículo 41 de la Ley de 2003 señalaba que las resoluciones definitivas emitidas por la CAAD no admitirían recurso alguno en el ámbito deportivo.

Respecto a este punto, el hecho que se determine a la CAAD como última instancia de justicia en materia deportiva, significa que ya no existe otro organismo deportivo ante el cual se puede recurrir en caso de no estar de acuerdo con esa resolución; sin embargo, contra las resoluciones que emite la CAAD se contemplan dos vías: el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y/o el juicio de amparo indirecto.

En México, el juicio de nulidad es un medio judicial de control directo, donde el gobernado somete sus pretensiones ante un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que resuelva sobre la legalidad o ilegalidad de una resolución administrativa, así como del acto administrativo mismo del que se originó. Por otra parte, el juicio de amparo, representa una de las instituciones jurídicas de más trascendencia, como un recurso idóneo para la conservación de la legalidad constitucional. Es un medio de control de la legalidad y su efecto ante los siguientes actos de autoridad: 1. Los actos de autoridad violatorios de garantías propiamente dichos (en el que es procedente el denominado amparo indirecto) y 2. Las resoluciones de autoridades judiciales o tribunales laborales (a las que se les puede impugnar por la vía del amparo directo).

f) Que no puede tratarse de un órgano superior (siempre depende de otro); la CAAD tiene dependencia de la Secretaría de Educación Pública, como lo establece la ley y

g) Que en ocasiones tiene personalidad jurídica propia; que no es el caso de la CAAD, pues la Ley no se la otorga.

Como bien señala Serra Rojas (1972), en los órganos desconcentrados (como la CAAD) no se desliga ni destruye la relación jerárquica, ni pierden su carácter de entes descentralizados, pero adquieren facultades o poderes que, en buena parte, significa limitada y precaria autonomía que es libertad restringida o condicionada, mas no autonomía. El hecho de que la CAAD sea un órgano desconcentrado de la SEP hace que este organismo tenga una dependencia total en cuestiones administrativas y presupuestarias, como se puede demostrar pues no se ha podido incrementar sustancialmente el presupuesto, en estos últimos años.

### **3.2. Sus funciones**

#### ***Ley de 1990***

Esta Ley tuvo la función de atender y resolver administrativamente las inconformidades que los miembros del Sistema Nacional del Deporte presentaran en contra de las sanciones que les aplicaban las autoridades deportivas, según lo expresaba su artículo 43; por lo que se puede afirmar que sus funciones no eran tan amplias, quizás debido a que en aquellos años la preocupación era crear un organismo, como lo señaló Raúl González, “que pusiera, en su justa dimensión los derechos del deportista en un marco de equidad y respeto, respecto de dirigentes que castigaban a diestra y siniestra, y que poco valían los argumentos si existía la crítica a su actuación o se señalaban anomalías de gestión y que las decisiones de los federativos respondían a sus propios intereses o a otros funcionarios o dirigentes que los respaldaban política y económicamente” (González, 2013).

En este contexto, se hace énfasis que la CAAD sólo podía atender y resolver inconformidades contra sanciones impuestas por autoridades deportivas, por lo que se debían 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.

Este primer punto quiere decir que la CAAD podía conocer inconformidades de aquellas personas que fueran integrantes del Sistema y no de cualquier deportista, dirigente o directivo en general, por lo que desde su nacimiento ha existido, una limitante de actuación. Ahora, respecto a lo que señalaba la Ley de 1990 sobre el Sistema Nacional del Deporte y quiénes pertenecían o eran integrantes, establecía que éste estaba constituido por el conjunto de acciones, recursos y procedimientos destinados a impulsar, fomentar y desarrollar el deporte en el país (artículo 2), pero no explicaba realmente qué era el Sistema Nacional del Deporte.

Obligaba su partición a las dependencias y entidades de la administración pública federal; establecía que los estados y municipios y los sectores social y privado, podían incorporarse al Sistema mediante la celebración de convenios de coordinación. También podían formar parte del SINADE, los deportistas que de manera individual se adhirieran al mismo en términos del Reglamento de esa Ley.

De acuerdo con la Ley de 1990, la forma de pertenecer al Sistema Nacional del Deporte era mediante la inscripción en el Registro del Sistema Nacional del Deporte a cargo de CONADE.

Dos años después se incluyó en el artículo 73 de su Reglamento, que las resoluciones

emitidas por autoridades e instituciones deportivas en que se impusieran sanciones administrativas, una vez agotado el recurso de reconsideración, podrían ser impugnadas ante la CAAD, debiendo el afectado interponer el recurso de inconformidad.

Artículo 73.- Las resoluciones emitidas por las autoridades e instituciones deportivas en las que impongan sanciones administrativas, una vez agotado el recurso de reconsideración, podrán ser impugnadas ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, debiendo el afectado interponer el recurso de inconformidad dentro de los tres días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución del recurso de reconsideración.

La tramitación del recurso de inconformidad se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará por escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del promovente le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como las pruebas que ofrezca;

II.- La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución;

III.- Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de diez días, dentro del cual se llevará a cabo la audiencia de pruebas y alegatos. Esta audiencia se desarrollará sin interrupción en un solo día, debiendo estar presentes la mayoría de los miembros de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, y

IV.- Concluido el período probatorio, la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte dictará su resolución en el acto o dentro de los cinco días siguientes. La resolución se emitirá por mayoría de votos de los presentes, teniendo el presidente de la Comisión voto de calidad en caso de empate. La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte para mejor proveer está facultada para pedir a las autoridades deportivas que impusieron la sanción, la información conducente y demás elementos probatorios que sean necesarios para el conocimiento de la verdad sobre la existencia de la infracción y la responsabilidad del sujeto sancionado. Para la tramitación del recurso de inconformidad se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo que no se opongan a lo señalado por este, Reglamento.

Considero que se incurre en un error, pues en el artículo 4 del Reglamento de la Ley

de 1990 <sup>(18)</sup>, 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 especifica lo que son las instituciones deportivas; por lo tanto, el intento fue vano, subsistiendo como interpretación, que la CAAD únicamente podía conocer del recurso de inconformidad contra sanciones impuestas por autoridades deportivas.

En cuanto al segundo punto, cabe preguntarse: ¿cuáles son las autoridades deportivas, para efectos de la Ley de 1990? Aun cuando no existía definición o designación clara y exacta, tanto en la Ley de 1990 como en su Reglamento, en relación directa con el artículo 39, el artículo 38 de la Ley de 1990 refería a quién correspondía aplicar estas sanciones, siendo:

- |   |
|---|
| 1. La autoridad deportiva que designaba el Ejecutivo federal (el Reglamento de la Ley de Estímulo 1990, en su artículo 2, establecía que la Comisión Nacional del Deporte era la institución competente a través de la cual el Ejecutivo federal ejercería 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, la CODEME, las 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.   |

En el contexto de la Ley de 1990 no se incluyó 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 recurrir a la Ley de 1990 para establecer su situación jurídica, no identificaban a su organización como “autoridad deportiva” y, en ese tenor, interponían recursos inadecuados o ante una instancia incompetente que, a la postre, eran desechados o, en el último de los casos, prescribía su acción. En esa época era común que por ejemplo un presidente de federación deportiva nacional le impusiera una sanción a un afiliado, sin llevar a cabo un procedimiento,

---

<sup>(18)</sup> El artículo 4 señala que para los efectos de la aplicación de la Ley y su Reglamento, se entiende por:  
DEPORTE...

ORGANISMO DEPORTIVO. - La persona moral o la agrupación de personas físicas inscritas en el Registro, cuyo objetivo es el promover, administrar y fomentar la práctica de una o varias disciplinas deportivas o el desarrollo de actividades vinculadas con el deporte, sin ánimo de lucro; ...



con la excusa de que, al ser una asociación civil, no era considerada como autoridad deportiva, lo que ocasionaba atropellos e injusticias por parte de directivos de federaciones.

De lo anterior se desprende que se pretendió que la CAAD fuera una instancia de jurisdicción especializada para que el deportista pudiera, mediante un procedimiento ágil, reclamar y exigir que se dictaron resoluciones justas que dirimirían los diversos conflictos, y con la publicación del Reglamento de la Ley de 1990 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 su reglamentación padecía de una falta de técnica legislativa que le restó efectividad.

### ***Ley de 1994***

Referente a las funciones de la CAAD establecidas por esta Ley, el artículo 43 señalaba que la CAAD tendría las “siguientes atribuciones”, es decir, le cambió el término “función” por “atribución” aun cuando pudiera parecer que estas dos palabras son sinónimos, existe una diferencia entre ambos conceptos: se entiende por función la tarea o actividad que debe realizar la Comisión, y por atribución, las facultades o poderes expresas que tiene la CAAD.

Estas atribuciones a las que se refería la Ley eran dos:

1. Atender y resolver administrativamente las inconformidades que los miembros del Sistema Nacional del Deporte presentaran en contra de las “sanciones” aplicadas por autoridades deportivas; como ya se mencionó, la Ley de 1994 no señalaba como la Ley actual, que podía conocer y resolver en contra de actos, omisiones, decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por las autoridades, entidades u organismos deportivos.
2. Intervenir como árbitro o amigable componedor, que es una nueva atribución que la ley le concede a la CAAD.

Sobre estos puntos, la Ley de 1994 no precisaba los procedimientos a seguir para su tramitación pues aplicaba lo establecido en el Reglamento de la Ley de 1990.

Es necesario mencionar que en este apartado no se aborda lo referente al arbitraje, mediación y conciliación, pues el tema se analizará de manera específica en el capítulo IV de esta tesis.

### ***Ley de 2000***

Respecto del análisis de las funciones de la CAAD, el artículo 62 de esta Ley señaló que la CAAD “tendría las siguientes facultades”; esto es, le cambió la palabra “atribución”

por “facultad”, entendiendo esta última como el poder o el derecho para hacer algo y precisaba que eran las siguientes:

I.- Conocer y resolver administrativamente el recurso de apelación que se presente en contra de las resoluciones emitidas por los organismos deportivos que integren el Sistema Nacional del Deporte;

II.- Intervenir como árbitro, entre quienes lo soliciten, para dirimir las controversias que puedan suscitarse como consecuencia de la promoción, organización y desarrollo de la actividad deportiva entre los deportistas o demás participantes en éstas; y

III.- Las demás que establezcan las normas reglamentarias.

En cuanto a la primera fracción, resalta que a diferencia de la Ley de 1990 y las reformas de 1994, se cambió la primera palabra “atender” por “conocer”.

Examinando el significado literal la palabra “atender”, que viene del latín *attendere*, encontramos que tiene varios significados: “tener en cuenta o en consideración algo, aplicar el entendimiento, prestar atención; ocuparse de alguien o de algo; y satisfacer un deseo o petición”; la palabra “conocer”, que viene del latín *cognoscere* que significa “averiguar por el ejercicio de las facultades intelectuales la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas, saber, comprender, entender, dominar, enterarse, percatarse, averiguar, notar, percibir” (Real Academia Española, 2014).

Este cambio no tiene mayor trascendencia; sin embargo, del análisis de los significados de los términos, considero que el cambio es afortunado pues, como puede apreciarse, la palabra conocer tiene un significado más profundo porque está relacionada con el análisis de los asuntos que sean de su competencia y conocimiento.

Asimismo, la fracción I del artículo 62 de la Ley de 2000 estableció por primera vez el recurso de apelación. Señalaba que este recurso se presentaría en contra de las resoluciones emitidas por los organismos deportivos que integraran el Sistema Nacional del Deporte; es decir, ya no hacía referencia a “las inconformidades que los miembros del Sistema Nacional del Deporte presenten en contra de las sanciones que apliquen las autoridades deportivas”. Esto significa que el recurso procedente entonces sería el de apelación y no el de inconformidad, como lo establecía la anterior Ley de Estímulo, lo que implicó que las federaciones deportivas tendrían que modificar sus estatutos para adecuarlos a la ley y así reconocer en los mismos el Recurso de Apelación ante la CAAD. Pero esta ley no estableció el procedimiento a seguir para la tramitación del recurso de apelación y dado que el

Reglamento de esta Ley de 2000 nunca se publicó, siempre existió incongruencia en el tema del recurso de apelación entre la Ley de 2000 y el Reglamento de la Ley de 1990.

Por otro lado, la fracción II del artículo 62 de la Ley de 2000 establecía como otra facultad, intervenir como árbitro para dirimir controversias, como consecuencia de la promoción, organización y desarrollo de la actividad deportiva.

A diferencia de la Ley de 1994, se elimina de esta fracción:

1. la palabra “amigable componedor” y
2. el texto que señalaba: “...independientemente de que las partes pertenezcan o no al Sistema Nacional del Deporte...”.

Esto quiere decir que, para interponer el recurso de apelación se tenía que ser miembro del Sistema y, en cambio, para acudir a la CAAD para solicitar el arbitraje, lo podía hacer todo aquel que así lo deseara, aun cuando no fuese integrante del Sistema.

También se adiciona, en el último párrafo del artículo 45 de la Ley de 2000, 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 Ley de 1994 también se establecía la obligación, a cargo del Ejecutivo federal, de expedir las normas reglamentarias que garantizaran la integración y funcionamiento de la CAAD, y en cuanto al presupuesto anual para su operación, era a cargo del presidente de la República, lo cual fue una novedad, ya que en las leyes anteriores no se hacía mención alguna. El detalle que comprometía la autonomía de la CAAD residía en que, el encargado de entregar las partidas presupuestales de la CAAD, era la CONADE.

A pesar de que se le otorgaba a la CAAD la posibilidad de intervenir como árbitro, no se consideraba en la Ley de 2000, ni en el Reglamento aplicable, el procedimiento arbitral al cual se sujetarían las partes, y ante esta circunstancia las partes que se sometían a dicho procedimiento, debían establecer previamente las fases y plazos de cada fase que conformarían el proceso arbitral, así como la forma de ejecución del laudo.

### ***Ley de 2003***

Esta Ley expresaba, en su artículo 38, “que es objeto” de la CAAD mediar o fungir como árbitro en las controversias que pudieran suscitarse entre deportistas, entrenadores y directivos, con la organización y competencia que la Ley establecía, y su artículo 39 marcaba las atribuciones que la CAAD tendría; esto es, en la primera Ley de 1990 se le denominó “funciones”, en la Ley de 1994, “atribuciones”, en la Ley de 2000, “facultades” y en la Ley 2003, “objeto y atribuciones”.

Por otro lado, el artículo 39 expresaba que la CAAD contaba con las siguientes atribuciones:

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.

De la fracción I se desprende que la CAAD era una instancia de jurisdicción especializada en materia deportiva, para que cualquier integrante del SINADE pudiera presentar el recurso de apelación ante la CAAD, a fin de reclamar o exigir, mediante un procedimiento administrativo en forma de juicio, que se dictaran resoluciones justas que dirimieran los diversos conflictos reclamados.

En cuanto al segundo párrafo de este artículo, se estableció que el impugnante podía optar por agotar el medio de defensa que correspondiera o interponer directamente el recurso de apelación; se puede decir que se refería a la opción que tenían, como medio legal de defensa, los miembros del SINADE para combatir los actos, omisiones, decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por autoridades, entidades u organismos deportivos, cuando éstos

lesionaban sus derechos prerrogativas o estímulos; esto es, cuando una persona sufría una violación de sus derechos deportivos, tenía dos opciones:

1. *Impugnar el acto u omisión* que violaba sus derechos en la instancia superior de su asociación o federación, que era el conocido recurso de inconformidad. En esta Ley se obligaban a los organismos a establecer en sus estatutos un procedimiento para que el afectado por alguna determinación de los directivos solicitara la revisión de dicha determinación
2. *Impugnar, directamente, a través del recurso de apelación*, ante la CAAD.

El recurso de apelación, promovido ante la CAAD, podía ser interpuesto por cualesquiera de los miembros del SINADE en apego al artículo 39 de la Ley de 2003.

La fracción II del artículo 39 de la Ley de 2003, en cual señalaba que la CAAD podía intervenir como árbitro para dirimir las controversias, en impugnaciones de promoción, organización y desarrollo de actividades deportivas, deja claro que no sólo podían hacerlo aquellos que pertenecieran al SINADE, sino que también podían solicitar el arbitraje, aquellos que no fueran parte de éste.

El arbitraje, como lo establecía la Ley de 2003: “Es un medio alternativo de solución de controversias por el que las partes deciden someter la solución de su conflicto a la decisión de una tercera persona atendiendo a un procedimiento propuesto por ellas mismas para el caso concreto”.

A diferencia del recurso de apelación, en el arbitraje existe un amplio margen de flexibilidad respecto de los tiempos y de las reglas del procedimiento a seguir, así como de las posibles soluciones; siendo requisito indispensable que las partes en conflicto aceptaran la participación de la CAAD en los términos que éstas determinaran en lo que se conoce como “laudo”, que no es sino una resolución que se pronuncia dentro de un procedimiento arbitral; sin embargo, el procedimiento arbitral no se estableció en esta Ley,.

En cuanto a la fracción III del artículo 39 de la Ley de 2003, se debe señalar que, si el impugnante optara por interponer el recurso de apelación, podía solicitar la suspensión provisional y, en su caso, definitiva del acto reclamado, siempre y cuando no existiese riesgo grave al orden público o a la disciplina deportiva correspondiente. Esto se consideró como un adelanto importante en la Ley de 2003, ya que incluir la posibilidad de suspensión del acto reclamado durante el tiempo de la sustanciación del recurso, permitía al presunto infractor, seguir disfrutando de los derechos y obligaciones a que estaba sujeto, en términos del estatuto que lo regía.

Asimismo, otro adelanto importante se deriva del su segundo párrafo de la fracción III, fue la facultad de la CAAD de suplir la deficiencia de la queja del impugnante, siempre y cuando dicho impugnante no fuere autoridad, entidad u organismo deportivo. En lo que concierne este último señalamiento, quizás el legislador no quiso establecer expresamente que supliera la deficiencia de la queja al “deportista”, para dar más opción a aquel que no fuera autoridad, entidad u organismo deportivo, como es quizás, el caso de un entrenador.

La tramitación y resolución del recurso de apelación quedaron considerados en el artículo 88 del Reglamento de la Ley de 2003 que se sujetaba a los siguientes requisitos y condiciones:

- I. Se interpondrá por escrito o por comparecencia dentro de los cinco días hábiles siguientes al que surta efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto, omisión, decisión, acuerdo o resolución impugnada. Debe señalarse además la autoridad, organismo o entidad que lo emitió o que fue omiso en su realización, acompañando en su caso, el documento original que lo contenga y su constancia de notificación;
- II. La CADD podrá conceder la suspensión provisional y en su caso definitiva del acto impugnado o de la resolución materia de la apelación, siempre y cuando lo justifique el apelante, no se trate de actos consumados, no se ponga en riesgo a la comunidad de la disciplina deportiva respectiva, ni se contravengan disposiciones de orden público. La CAAD podrá revocar en cualquier momento esta suspensión, cuando cambien las condiciones de su otorgamiento;
- III. La CAAD, dentro de los cinco días hábiles siguientes, acordará sobre la prevención, admisibilidad o no, al trámite del recurso de apelación, así como de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas. La CAAD una vez admitida la contestación y sus pruebas, citará a las partes a una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la que se llevará a cabo concurran o no las partes, y
- IV. Las pruebas admitidas se desahogarán en la misma audiencia, de ser posible en un solo día. Acto seguido, en su caso, las partes formularán alegatos y se citará para la resolución definitiva que deberá emitir el Pleno de la CAAD en ese momento, o dentro de los diez días hábiles siguientes, en razón de lo voluminoso del expediente.

Resulta importante expresar que las resoluciones definitivas emitidas por la CAAD, de acuerdo con la Ley de 2003 y su Reglamento, no admitían recurso alguno en el ámbito

deportivo. Esto ha significado que las personas que se sintieran agraviadas por una resolución emitida por la CAAD tenían la opción de acudir al juicio de nulidad o bien al juicio de amparo indirecto ante un juez de distrito en materia administrativa y los efectos causados son de modificar, confirmar o revocar las resoluciones impugnadas.

Es menester mencionar que durante la tramitación del recurso de apelación, las partes podían solicitar que se abriera un procedimiento de amigable composición como medio alternativo de solución de controversias, cuyo papel consistía en escuchar las pretensiones de las partes y ofrecerles alternativas de solución que, en su caso, podían adoptar a manera de convenio y así dar por terminado el recurso de apelación, quedando sin materia la apelación, resolviendo de común acuerdo el conflicto.

### **3.3. Designación de los miembros**

#### ***Ley de 1990***

En cuanto a la designación de los miembros, esta Ley se concretó a establecer en su artículo 43 que el Ejecutivo federal designaría a los miembros de la Comisión, sin mayores detalles, debido a que quizás la intención del legislador era que el Reglamento de la Ley indicara de manera más clara y específica, la designación y el período.

Así, el artículo 70 del Reglamento de la Ley de 1990 instauraba que el Ejecutivo federal por conducto de la Comisión Nacional del Deporte, designaría a los miembros de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, quienes representarían a los siguientes organismos:

1. Comité Olímpico Mexicano,
2. Confederación Deportiva Mexicana,
3. Medallistas olímpicos,
4. Comisión Nacional del Deporte.

Esto denotaba que la CONADE se convertía en juez y parte al ser la que designaba a los miembros de la CAAD y, por tanto, podía intervenir en las decisiones de la misma.

Como una cuestión peculiar que no se volvió a retomar en las demás leyes, este artículo (en su último párrafo) señalaba que se designaría a un representante de la autoridad, organismo o institución de la que provenía el recurrente, quien sólo podía participar en las sesiones donde se discutía el asunto que concerniera específicamente al recurso de inconformidad que correspondiese, su carácter sería estrictamente temporal y limitado a la resolución del asunto que hubiera mostrado su presencia en la Comisión.

Por lo que respecta al periodo de desempeño de los miembros de la CAAD, la Ley no

determinaba cuánto durarían en el cargo; sin embargo, el Reglamento de la Ley de 1990, expresaba en su artículo 71, que el nombramiento de los miembros de la CAAD sería por tres años. Establecía el artículo 72 siguiente, que la CAAD tendría un presidente que sería electo entre sus integrantes y duraría en el cargo un año, pudiendo ser reelecto. Señalaba, además, la existencia de un secretario general para el despacho de los asuntos administrativos de la Comisión y de las actuaciones fuera de su recinto.

En la parte final del artículo 43 de la Ley de 1990 se manifestaba la expedición, por parte del Ejecutivo federal, de las normas reglamentarias a las que se sujetaría su integración y funcionamiento, pero que no se emitieron en ese momento.

### ***Ley de 1994***

El artículo 45 <sup>(19)</sup> de esta Ley le otorgaba al Ejecutivo Federal la facultad para designar y remover al presidente de la Comisión 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. Es menester recalcar que en el nuevo texto se incluyó el hecho de que los organismos deportivos y principalmente deportistas nacionales pudieran hacer propuestas para la designación de los miembros de la CAAD.

Esta propuesta quería decir que en las juntas del Consejo Directivo del Sistema Nacional del Deporte, que eran reuniones en las que se concentraban los representantes de los distintos organismos deportivos se hacían las propuestas de miembros titulares de la CAAD a fin de presentarlas al Ejecutivo federal, lo que implicó que CONADE, a diferencia de la anterior Ley de Estímulo 1990, no sería el conducto para designar (directamente) a los miembros de la CAAD.

No se debe perder de vista que el artículo 45 de la Ley de 1994 establecía que el Ejecutivo federal era quien designaba al presidente de la CAAD y a propuesta del Consejo del SINADE a los cuatro miembros restantes, pero, ¿esto implica que debería hacerlo directamente y personalmente el titular del Ejecutivo federal o, podía hacerlo a través de un órgano

---

<sup>(19)</sup> Artículo 45. El titular del Ejecutivo Federal designará y removerá al presidente de la Comisión 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. Los nombramientos antes citados deberán recaer en personas con conocimientos en los ámbitos jurídico y deportivo, así como reconocido prestigio y calidad moral.

El presidente de la Comisión durará seis años en su cargo, pudiendo ser ratificado por un periodo más. Los otros miembros de la Comisión durarán en su encargo tres años y no podrán ser designados para formar parte de la Comisión para dos periodos consecutivos.

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



desconcentrado de la SEP (en ese momento), léase CONADE? Se considera que el presidente de la República, como titular del Ejecutivo federal, debía ser exclusivamente quien designara al presidente y demás miembros de la CAAD, lo cual otorgaría a ese organismo mayor autonomía ante las presiones de las autoridades y organismos deportivos.

Asimismo, el artículo 45 de la Ley de 1994, determinó que los nombramientos debían recaer en personas con conocimientos en los ámbitos jurídico y deportivo y con reconocido prestigio y calidad moral. Estos requisitos fueron agregados en el nuevo texto de esta Ley. Lo que se puede matizar de este artículo es que no exigía, para ser miembro de la CAAD, ser licenciado en derecho.

Respecto al periodo de gestión de los integrantes de la CAAD, el artículo 45 de la Ley de 1994 instituía que el presidente duraría seis años en su cargo, pudiendo ser ratificado por un periodo más. Los otros miembros titulares de la Comisión durarían en su encargo tres años y no podrían ser designados para dos periodos consecutivos.

La Ley de 1994 establecía, en un nuevo texto, que tomaría sus resoluciones por mayoría de votos, debiéndose encontrar presentes el presidente de la Comisión y los cuatro titulares o sus respectivos suplentes. En caso de ausencia de aquél, alguno de los integrantes titulares asumiría sus funciones temporalmente; en caso de que la ausencia del presidente fuera definitiva, el titular del Ejecutivo federal designaría a otra persona para que concluyera el periodo respectivo. Como es de observarse, esta Ley no hace referencia a la existencia de un pleno, como la actual Ley.

La última facultad conferida a la CAAD, incluida en la fracción III del artículo 43 de la Ley de 1994, hacía referencia a la fórmula que suelen utilizar los legisladores: “las demás que establezcan las normas reglamentarias”, ¿cuáles?, las que fueren que se incluyeran en su Reglamento Interno, debiendo entender por “normas reglamentarias”, el ordenamiento interno que rige a la CAAD.

La CAAD, siendo su presidente Jesús Chichino Lima, publicó en 1996 un folleto informativo titulado “Instancia de justicia deportiva de México”, donde daba a conocer sus funciones, objetivos y señalaba el procedimiento a seguir, incluyendo formularios. En dicho folleto se afirma que la CAAD debía 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 constituyeran consensos (Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, 1996, p. 30). Por lo tanto, esta fina labor de tejer entendimientos con el propósito 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 la “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 referentes básicos la entonces 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 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. No se utilizaba expresamente el término “laudo” se asienta más bien que, como resultado de la amigable composición, la CAAD dictaba el acuerdo arbitral. Se cree que lo que se intentaba 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 la formalidad de un laudo arbitral con el fin de que tal documento produjera efectos legales entre las partes y su ejecución fuera posible ante los tribunales competentes.

El Reglamento aplicable siguió siendo el publicado en 1992, por lo que la CAAD continuó sufriendo de los mismos defectos y falta de claridad de funciones que cuando nació en 1990.

### ***Ley de 2000***

El artículo 63 de esta Ley <sup>(20)</sup> decretó que la CAAD tendría un presidente designado por el titular del Ejecutivo federal y para la designación de los cuatro miembros restantes y sus suplentes, consideraría las propuestas de los organismos deportivos y deportistas nacionales, como lo expresaba la Ley de 1994. En esta última parte, en donde se pretende tomar opinión de los organismos deportivos y sobre todo de los deportistas, quizás habría que cuestionarse: ¿A qué se refiere con deportistas nacionales?, ya que nunca se definió.

Como requisitos que disponía la Ley de 2000 para los nombramientos de los

---

<sup>(20)</sup> Artículo 63. La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, tendrá un presidente que será designado por el titular del Ejecutivo Federal, y para la designación de los cuatro miembros restantes y sus suplentes, considerará las propuestas de los organismos deportivos y deportistas nacionales. Los nombramientos antes citados deberán recaer en personas con profesión de licenciado en derecho y conocimientos en el ámbito deportivo, así como reconocido prestigio y calidad moral.

El presidente de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, durará tres años en su encargo, pudiendo ser ratificado por un periodo más. Los otros miembros de la misma durarán en su cargo tres años y no podrán ser designados para formar parte de la Comisión de Apelación y Arbitraje para dos periodos consecutivos.

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.

miembros de la CAAD, incluyendo al presidente, señalaba que deberían recaer en personas con profesión de licenciado en derecho y conocimientos en el ámbito deportivo, así como reconocido prestigio y calidad moral. Esto implicó que, a partir de esta Ley, los miembros de la CAAD sólo podían ser aquellos que fueran licenciados en derecho y tuvieron el prestigio y calidad moral.

Referente a la duración en el cargo como miembros de la CAAD, el artículo 63 de la Ley de 2000, en su segundo párrafo, expresaba que el presidente de la CAAD duraría tres años, pudiendo ser ratificado por un periodo más. Esto es, en la Ley de 1990 el presidente podía durar en su encargo hasta 12 años, incluyendo una posible ratificación, y con la Ley de 2000 podía durar seis años, incluyendo la ratificación. En cuanto a los otros cuatro miembros, la Ley de 2000 expresaba que durarían en su cargo tres años y no podrían ser designados para formar parte de la CAAD para dos periodos consecutivos, como también lo señalaba la Ley de 1994; es decir, esta última parte del texto no cambió.

La CAAD, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 61 de la Ley de 2000, tomaría sus resoluciones por mayoría de votos, debiéndose encontrar presentes el presidente de la misma y los cuatro titulares o sus respectivos suplentes. En caso de ausencia de aquél, asumiría sus funciones temporalmente alguno de los integrantes titulares; en caso de que la ausencia del presidente fuera definitiva, el titular del Ejecutivo federal designaría a otra persona para que concluyera el periodo respectivo.

Y finalmente el tercer párrafo del artículo 63 de la Ley de 2000, antes referido, le otorgaba al Ejecutivo federal la facultad de expedir las normas reglamentarias para la integración y funcionamiento de la CAAD y proporcionar anualmente el presupuesto suficiente para su funcionamiento. Estas normas reglamentarias, denominadas Reglamento para la Integración y Funcionamiento de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 2011.

Adicionalmente, es de resaltar que la Ley de 2000 incluye un capítulo II, “De las Autoridades del Deporte”, en el que 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 (ahora de la Ciudad de México).

Al incluirse este capítulo II se subsana una laguna importante que propiciaba

confusión, ya que en la Ley de 1990 y su modificación en 1994 no se mencionaba claramente cuáles se consideraban autoridades deportivas.

### ***Ley de 2003***

La Ley de 2003 expresaba en su artículo 40 lo referente a los integrantes de la CAAD: “La CAAD se integrará por un Pleno y por las unidades administrativas, necesarias para el cabal desempeño de sus funciones.

El Pleno se integrará por un presidente y cuatro Miembros Titulares con sus respectivos suplentes. El Ejecutivo Federal designará al presidente y a los Miembros Titulares a propuesta del SINADE”.

Esta Ley por primera vez hace referencia a un “pleno” y le agregó la palabra “titulares” a los miembros integrantes del pleno.

El texto de este artículo significaba que en reunión del Consejo Directivo de SINADE se haría una propuesta de presidente y miembros titulares de la CAAD al Ejecutivo federal, para que éste decidiera respecto de los integrantes del pleno; pero si el pleno estaba integrado también por “sus respectivos suplentes”, cabe preguntarse: ¿quién designaba entonces a los suplentes? Ésta fue una laguna que existió durante varios años y el asunto de los suplentes fue un tema que no se quiso tocar a fondo, quizás porque la Ley era imprecisa en este punto; es decir, no se establecía si el Ejecutivo federal los designaba o era el SINADE el que debería hacerlo; tampoco estaba claro si los suplentes recibirían remuneración.

Los nombramientos del pleno, debían recaer en personas con profesión de licenciado en derecho, conocimiento en el ámbito deportivo, así como reconocido prestigio y calidad moral.

El presidente y los miembros titulares de la CAAD durarían tres años en su encargo, pudiendo ser ratificados por un periodo más, al contrario de las leyes anteriores, en las que no se permitía la ratificación de los miembros por un periodo más.

El pleno de la CAAD, requería para la celebración en sus sesiones de la mayoría de sus miembros. Asimismo, la Ley expresaba que en ausencia del presidente, en cualquiera de las sesiones, asumiría sus funciones, alguno de los miembros titulares y cuando la ausencia del presidente fuera definitiva, el titular del Ejecutivo federal designaría a quien debiera sustituirlo para que concluyera el periodo respectivo.

## **3.4. Infracciones y sanciones**

### ***Ley de 1990***

El capítulo VIII de esta Ley, se refiere a las “Sanciones Administrativas y a los Recursos en el

Deporte”; sin embargo, en este apartado, sólo se abordará lo referente a las infracciones y sanciones, ya que el tema de los recursos se tratará en el siguiente apartado.

Esta Ley enlistaba autoridades, organismos y directivos que podían aplicar sanciones por infracciones a la Ley de 1990, a sus reglamentos y a las disposiciones legales correspondientes, siendo éstos:

I. la autoridad deportiva que designara el Ejecutivo federal;
II. las autoridades deportivas estatales y municipales en el ámbito de su competencia;
III. los organismos deportivos, la Confederación Deportiva Mexicana, las federaciones, las asociaciones y las ligas registradas, en el ámbito que les corresponda, y
IV. los directivos, jueces, árbitros, y organizadores de las competencias deportivas en relación a los reglamentos deportivos.

Expresaba que en caso de incurrir en infracciones a la Ley de 1990, sus reglamentos y los reglamentos deportivos, se aplicarían las siguientes sanciones:

1. amonestación privada o pública (aplicable a organismos deportivos, directivos en el deporte, deportistas, técnicos, 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, árbitros y jueces).

Este artículo no hacía referencia alguna a las autoridades y organismos deportivos, como lo hacía el artículo 40 de la Ley de 1994, por lo tanto, en virtud de que donde la ley no distingue no se debe distinguir, y en relación con el artículo 43 de la Ley de 1990, el cual establecía que la CAAD atendería y resolvería las inconformidades que los miembros del Sistema Nacional del Deporte presentaran en contra de las sanciones que aplicarían las

autoridades deportivas, el recurso de inconformidad sólo se podía hacer valer contra sanciones impuestas por autoridades deportivas, no contra sanciones impuestas a organismos deportivos.

Ahora bien, con relación al artículo 5o. de la Ley de 1990 <sup>(21)</sup> 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 involucrará la representación nacional.

Como se puede estimar, los deportistas profesionales no tenían acceso al procedimiento administrativo porque no formaba parte del Sistema ya que la sola inscripción en ese Sistema no les daba 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.

#### ***Ley de 1994***

Esta Ley también señala en un mismo capítulo lo referente a las sanciones y los recursos, como la Ley de 1990. Su capítulo VIII no sufrió adición o reforma sustancial sólo se agregó como autoridad deportiva al Distrito Federal.

#### ***Ley de 2000***

En esta Ley se incluyeron dos capítulos, el XIII, “De las Infracciones y Sanciones Administrativas” y el XIV, “De las Infracciones y Sanciones en el ámbito deportivo”. Esto significaba que la Ley establecía una diferencia entre estos dos tipos de sanciones: las administrativas y las del ámbito deportivo.

Es claro que la Ley de 2000 asentaba que correspondía a la Comisión Nacional del Deporte la aplicación de sanciones administrativas por infracciones, sanciones que se aplicarían de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; sin embargo, esta última enunciaba que la ley respectiva -léase la Ley de 2000- debía precisar cuáles serían esas sanciones, pero dicha Ley no incluía las infracciones, ni sanción administrativa alguna. Entonces, los sancionados podían hacer valer, como defensa en el recurso de revisión, que la autoridad infringía en su perjuicio el principio de legalidad, al ser sancionados sin que existiera expresamente en la Ley de 2000 la infracción ni la sanción aplicada.

---

<sup>(21)</sup> Artículo 5o. La actividad deportiva de orden profesional no queda comprendida dentro del sistema nacional del deporte. Conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, no se consideran para efectos del sistema nacional del deporte, las actividades de promoción, organización, desarrollo o participación en materia deportiva que se realicen con ánimo de lucro.

A diferencia de las sanciones administrativas que distingue la Ley de 2000, la Ley instauraba que contra las sanciones impuestas por organismos deportivos se podía 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 Ley de 2000, no aclaraba, ni definía cuál era esa “estructura deportiva nacional”, por lo que nuevamente se incurría en una falta de claridad y seguridad jurídica que perjudicaba a los miembros del Sistema Nacional del Deporte.

Pudiera interpretarse que el término “estructura deportiva nacional” se refiere a la estructura del deporte federado, conformada de la siguiente manera: federación, asociaciones estatales o de entidades deportivas (UNAM, IPN e IMSS), ligas, clubes y deportistas/entrenadores/técnicos. Por ejemplo, si un miembro del consejo directivo de una Liga era sancionado por una asociación a la que estuviera afiliada, podría recurrir por 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 podría interponer el recurso de apelación ante la CAAD.

El artículo 60 de la Ley de 2000 puntualizaba que los organismos deportivos que pertenecieran al Sistema Nacional del Deporte debían contar con un código que considerara las infracciones y sanciones, el procedimiento para imponerlas y otorgar el derecho de audiencia al presunto infractor. Además, debían incluir los criterios para caracterizar cada infracción como leve, grave y muy grave, y los procedimientos para interponer los recursos considerados en el artículo 59.

Se hace notar que el artículo 42 de la Ley de 1994 desapareció en el texto de la Ley de 2000, en donde se señalaba que el Ejecutivo federal expediría el reglamento que normara la aplicación y procedimientos de las sanciones y recursos establecidos en la Ley.

### ***Ley de 2003***

Esta Ley mantiene los dos tipos de sanciones:

1. Las sanciones administrativas por infracciones a la Ley y su Reglamento, correspondiendo su aplicación a la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) y
2. Las sanciones derivadas de la “justicia deportiva”, por infracciones a los estatutos y reglamentos deportivos, las cuales corresponde su aplicación, de acuerdo con el artículo 135 de la Ley de 2003, a:

- 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;
- Los órganos estatales, del distrito federal y municipales de cultura física y deporte; y
- Los directivos, jueces, árbitros y organizadores de competiciones deportivas.

En cuanto a la aplicación de sanciones administrativas, la Ley de 2003 señalaba que se aplicaban de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y además para los servidores públicos, en su caso, la correspondiente Ley Federal, y contra la resolución de la autoridad que imponía sanciones administrativas procedería el recurso de revisión independientemente de las vías judiciales que correspondiesen.

En lo referente a las sanciones derivadas de la “justicia deportiva”, apuntaba que para la aplicación de sanciones por faltas a estatutos y reglamentos, los organismos deportivos que pertenecían al SINADE habrían de prever tres puntos:

1. Un apartado dentro de sus estatutos que considerara las infracciones y sanciones correspondientes, de acuerdo con su disciplina deportiva, el procedimiento para imponer dichas sanciones y el derecho de audiencia a favor del presunto infractor.
2. Los criterios para considerar las infracciones con el carácter de leves, graves y muy graves y
3. Los procedimientos para interponer los recursos establecidos.

Asimismo, la Ley de 2003 regulaba los criterios para considerar las infracciones con el carácter de leves, graves y muy graves y establecía la aplicación de sanciones.

La Ley de 2003, hacía la siguiente clasificación de sanciones:

I. A las asociaciones y sociedades deportivas, deportivas nacionales, recreativo-deportivas, del deporte en la rehabilitación y de cultura física-deportiva:

- a) amonestación privada o pública;
- b) limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;
- c) suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte, y
- d) suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE.



## II. A los directivos del deporte:

- a) amonestación privada o pública;
- b) suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE, y
- c) desconocimiento de su representatividad.

## III. A los deportistas:

- a) amonestación privada o pública;
- b) limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos, y
- c) suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE.

## IV. A los técnicos, árbitros y jueces:

- a) amonestación privada o pública y
- b) suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE.

Las innovaciones que implantó la Ley de 2003 respecto a la CAAD son los siguientes: la facultad de conceder la suspensión provisional y en su caso la definitiva del acto que se impugnara, siempre que no representara riesgo grave al orden público o a la disciplina deportiva en cuestión y durante el tiempo que se llevara la sustanciación del recurso, lo que permitía al presunto infractor que siguiera disfrutando de los derechos y obligaciones a que era sujeto en términos del estatuto que lo regía.

La disposición, ante la violación de los derechos, prerrogativas o estímulos, de que los impugnantes podían optar, a su criterio, por agotar el recurso que establecía los estatutos o reglamentos de su disciplina, o promover directamente ante la CAAD el recurso de apelación.

La facultad de la CAAD de realizar la suplencia en la deficiencia de la queja, cuando el impugnante no fuera autoridad, entidad u organismo deportivo.

La interposición del recurso de apelación en cuanto a que podía ser por escrito, pero también por comparecencia.

Y la disposición de no admitir recurso alguno en el ámbito deportivo, en lo que correspondiera a las resoluciones definitivas de la CAAD.

Esta disposición le otorgó a la CAAD la categoría de máxima instancia de impartición de justicia en el ámbito deportivo en México.

### **3.5. Recursos aplicables contra sanciones**

#### ***Ley de 1990***

Esta Ley enunciaba en sus artículos 40 y 41 lo siguiente: Artículo 40. Contra las resoluciones de las autoridades y organismos deportivos que impongan sanciones procederá el recurso de reconsideración ante quien la emitió, a fin de que revoque, confirme o modifique la resolución, sin perjuicio de entablar el recurso de inconformidad que establezca el reglamento respectivo y artículo 41. 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.

Esto significa que contra las resoluciones de las autoridades y organismos deportivos que imponían sanciones, procedía:

1. el recurso de reconsideración; y
2. el recurso de inconformidad (tramitado ante la CAAD).

El señalamiento que hace la Ley de 1990, al expresar: “sin perjuicio de entablar el recurso de inconformidad”, significa que se podía interponer dicho recurso ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte sin necesidad de agotar el recurso de reconsideración, de tal forma que si a juicio del recurrente la resolución emitida dentro del mencionado recurso de reconsideración no le era favorable, podría inconformarse y solicitar a la CAAD una segunda revisión mediante la presentación del recurso de inconformidad, para que se atendiera y resolviera administrativamente lo conducente, haciendo notar nuevamente, que no existía la necesidad de agotar el recurso de reconsideración, para interponer el de inconformidad ante la CAAD. El recurso de inconformidad se tenía que interponer dentro de los tres días siguientes a la fecha en que surtía efectos la notificación de la resolución del recurso de reconsideración, determinando la sujeción de las normas que el mismo artículo requería.

Para la tramitación del recurso de inconformidad, el Reglamento de la Ley de 1990 requería lo siguiente:

1. Presentar escrito y expresar agravios, acompañando: copia de la resolución, constancia de la notificación y pruebas ofrecidas.
2. La CAAD acordará sobre la admisibilidad del recurso y las pruebas ofrecidas (desechando las no idóneas).
3. Se desahogan las pruebas admitidas en un plazo de 10 días dentro del cual se lleva a cabo la audiencia de pruebas y alegatos.
4. La audiencia se llevará a cabo en un solo día, sin interrupción, debiendo estar

presentes la mayoría de los miembros de la CAAD. Concluye periodo probatorio.

5. La CAAD dictará resolución: en el acto o dentro de los cinco días siguientes, debiendo notificar personalmente al recurrente o a su representante dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su emisión y se ejecutará en 10 días, salvo que el presidente amplíe el plazo.

6. Aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo que no se oponga al Reglamento de la Ley de Estímulo 1990.

La resolución dictada por la CAAD debía contener:

1. lugar y fecha,
2. fijación clara y precisa de la controversia,
3. examen y valoración de las pruebas (las documentales públicas son prueba plena),
4. fundamentos legales para producir la resolución,
5. puntos resolutivos,
6. firma del presidente de la CAAD y su secretario.

Así entonces, las resoluciones se notificarían personalmente al recurrente o a su representante dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su emisión y se ejecutarán en 10 días, salvo que el presidente amplíe el plazo.

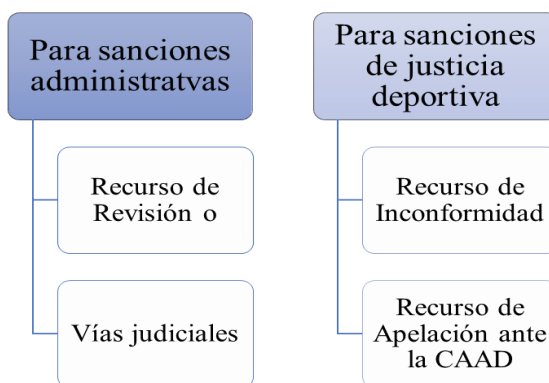
Un punto importante que consideraba el Reglamento de la Ley de 1990 era la exigencia a los organismos deportivos para que insertaran en sus estatutos y reglamentos la sujeción a las resoluciones de la CAAD.

#### ***Ley de 1994***

El texto de los mencionados artículos 40 y 41 de la Ley de 1994 no sufrió cambios, quedando exactamente igual al de la Ley de 1990.

#### ***Ley de 2000***

Debido a que esta Ley hacía referencia por una parte a las sanciones administrativas por infracciones a ésta, impuestas por la CONADE y por otra a las sanciones en el ámbito de la justicia deportiva correspondientes al Comité Olímpico Mexicano, la Confederación Deportiva Mexicana, las federaciones deportivas nacionales, los organismos afines, las asociaciones, las ligas, los clubes y equipos deportivos; y a los directivos, jueces, árbitros y organizadores de competencias deportivas, procedía:



En cuanto al recurso de revisión contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se establece en su artículo 83 lo siguiente: “Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda”.

Esto significa que una vez que la CONADE llevaba a cabo el procedimiento de sanción y emitía la resolución poniendo fin al procedimiento administrativo, el procesado tenía la opción de interponer el recurso de revisión dentro de los 15 días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución. Este recurso en términos del artículo 86 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, debía presentarse ante la autoridad que hubiera emitido el acto impugnado y sería resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado proviniera del titular de una dependencia, en cuyo caso sería resuelto por el mismo; es decir, si la resolución la emitía un área interna de la CONADE, se acudía ante el director general de la CONADE; ahora bien, si la resolución era suscrita por el director general de la CONADE, se debía acudir ante la Secretaría de Educación Pública.

Respecto a las vías judiciales correspondientes, esta Ley se refería a que sus resoluciones eran revisadas por el Poder Judicial, y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería obligatoria, así como los tribunales colegiados que funcionaban dentro de su jurisdiccional funcional.

Por lo que respecta al recurso de inconformidad, éste tenía por objeto impugnar las resoluciones promoviéndose ante la instancia en orden ascendente, dentro de la estructura deportiva nacional; es decir, si por ejemplo un presidente de federación era sancionado por su asamblea general de asociados, podía, en caso de no estar de acuerdo con la resolución, acudir a la CODEME, que era la instancia en orden ascendente, a fin de solicitar el recurso de

inconformidad para su análisis y resolución.

El recurso de apelación, de acuerdo con la Ley de 2000, se promovía ante la CAAD, una vez agotado el recurso de inconformidad. Esto exigía agotar primero el recurso de inconformidad para entonces poder interponer el recurso de apelación.

La Ley de 2000 cambió el nombre del recurso interpuesto ante la CAAD, en comparación con las leyes anteriores; es decir, el recurso que se interponía ante la CAAD se denominaba de inconformidad y en esta Ley de 2000 se llamaría de apelación.

El Reglamento aplicable a la Ley de 2000 seguía siendo el Reglamento de 1992 en lo que no se opusiera a esta Ley; sin embargo, existía incongruencia entre la Ley vigente en ese momento y el Reglamento aplicable ya que de acuerdo con la fracción II del artículo 59 de la Ley de 2000, la CAAD conocía del recurso de apelación, y según el Reglamento de 1992, como lo indica su artículo 73, la CAAD conocía del recurso de inconformidad.

El recurso que conocería la CAAD sería entonces el recurso de apelación interpuesto en contra de sanciones impuestas por los organismos pertenecientes al Sistema Nacional del Deporte; sin embargo, la Ley de 2000 no especificó el procedimiento para la tramitación de dicho recurso, quizás porque lo dejó al Reglamento que se expediría, pero como éste nunca se publicó, aplicó el anterior de 1992.

El hecho de que esta Ley de 2000 sólo hacía referencia al arbitraje y no a la amigable composición, <sup>(22)</sup> significó que la CAAD, además de conocer y resolver el recurso de apelación, podía ser árbitro entre las partes que solicitaran el arbitraje.

### ***Ley de 2003***

Los artículos 134 y 136 de la Ley de 2003 <sup>(23)</sup> determinaron los recursos que podían ser hechos valer por los agraviados en contra de las resoluciones de los organismos deportivos que impusieran sanciones. El primero era el recurso de revisión contra resoluciones de la autoridad (CONADE), que imponía sanciones administrativas,

---

<sup>(22)</sup> Artículo 62.- La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, tendrá las siguientes facultades: I.- Conocer y resolver administrativamente el recurso de apelación que se presente en contra de las resoluciones emitidas por los organismos deportivos que integren el Sistema Nacional del Deporte; II.- Intervenir como árbitro, entre quienes lo soliciten, para dirimir las controversias que puedan suscitarse como consecuencia de la promoción, organización y desarrollo de la actividad deportiva entre los deportistas o demás participantes en éstas; y III.- Las demás que establezcan las normas reglamentarias.

<sup>(23)</sup> Artículo 134. Contra la resolución de la autoridad que imponga sanciones administrativas, procederá el recurso de revisión independientemente de las vías judiciales que correspondan.

Artículo 136. 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 inmediata en orden ascendente dentro de la estructura deportiva nacional, y  
II. Recurso de apelación, el cual se promoverá ante la CAAD.

independientemente de las vías judiciales correspondientes. De acuerdo con lo precisado en el artículo 133 de la Ley de 2003, el recurso de revisión se sustanciaría en términos de lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Dicha Ley también puntualizaba que la ley correspondiente debía establecer las infracciones y las sanciones, pero eso no ocurría, lo cual provocaba que, aun existiendo el recurso, no se podía sustanciar por falta de materia. Al darse cuenta de esa deficiencia, el legislador incluyó las infracciones y las sanciones correspondientes en el capítulo VII, titulado “De las Infracciones y Sanciones”, en sus artículos 138 y 139 de la Ley de 2003:

Artículo 138. Se considerarán como infracciones muy graves a la presente Ley, las siguientes:

I. La utilización de las sustancias y grupos farmacológicos prohibidos, así como de métodos no reglamentarios, destinados a aumentar artificialmente las capacidades físicas de los deportistas o a modificar los resultados de las competiciones;

II. La promoción o incitación a la utilización de tales sustancias o métodos.

Se considera promoción la dispensa y administración de tales sustancias, así como, la colaboración en la puesta en práctica de los métodos no reglamentarios;

III. La negativa a someterse a los controles de dopaje, dentro y fuera de competiciones cuando sean exigidos por los órganos o personas competentes;

IV. Cualquier acción u omisión tendiente a impedir o perturbar la correcta realización de los procedimientos de represión del dopaje, y

V. La administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la práctica deportiva.

Artículo 139. A las infracciones a esta Ley o demás disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones siguientes:

I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Nacionales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva:

a) Amonestación privada o pública;

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;

c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte, y

d) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE.

II. A directivos del deporte:

a) Amonestación privada o pública;

b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE, y

c) Desconocimiento de su representatividad.

III. A deportistas:

a) Amonestación privada o pública;

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos, y

c) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE.

IV. A técnicos, árbitros y jueces:

a) Amonestación privada o pública, y

b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE”.

De cualquier manera, el agraviado, una vez derrotado en el recurso de revisión, podía acudir ante la autoridad judicial interponiendo (i) el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo o (ii) el juicio de amparo.

Contra las resoluciones de los órganos deportivos que imponían sanciones procedían los siguientes recursos (justicia deportiva):

I. Recurso de inconformidad, que, de acuerdo con la Ley de 2003, tenía por objeto impugnar las resoluciones, promovándose ante la instancia inmediata en orden ascendente dentro de la estructura.

II. Recurso de apelación promovido ante la CAAD.

El recurso de inconformidad debía ser interpuesto ante la instancia inmediata en orden ascendente dentro de la estructura deportiva nacional. Nuevamente el legislador no define qué debíamos considerar como “estructura deportiva nacional”.

Se comprende la dificultad que estriba en definir la estructura interna de cada uno de los miembros del SINADE y específicamente la de las federaciones deportivas nacionales; por lo tanto, dependía de la estructura interna de cada federación la forma en que se sustanciaría el recurso, ya que cada una de ellas, dependiendo sobre todo de las exigencias que imponía el deporte que se practicara, se adecuaría a su circunstancia particular. Consiguientemente, era importante incluir una definición de dichos términos para proporcionar seguridad jurídica a los particulares.

En concordancia con lo anterior, por lo tanto, cada miembro del SINADE debía 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.

## Capítulo III

### Su régimen jurídico organizativo y funcional en la actualidad

#### 1. Régimen jurídico actual y su estructura orgánica

El objetivo de este primer apartado es estudiar el actual régimen jurídico de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte y su estructura orgánica, sus competencias o atribuciones y las razones por las que cuenta con funciones administrativas, pues es importante entender las pautas legales de su funcionamiento y la normativa que orienta a este organismo deportivo.

A fin de saber si el Estado cuenta con facultades para dirimir controversias en materia de disciplina o justicia deportiva y conocer el papel que desempeña la CAAD en dicho contexto, es menester analizar si las actividades y actos regulados en materia deportiva por el Estado están tutelados por un “régimen jurídico”, sustentados en la Constitución y en la legislación deportiva mexicana.

##### 1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 4o., último párrafo, de la Constitución, expresa que corresponde al Estado la promoción, fomento y estímulo de la cultura física y práctica del deporte conforme a las leyes en la materia. Por tanto, es sustancial conocer qué significa jurídicamente esta obligación y cuáles son sus alcances.

El *Diccionario de la lengua española* (2017) señala que:

- promover viene del lat. *Promovēre* que significa: “1. tr. Impulsar el desarrollo o la realización de algo”;
- fomentar viene del lat. *Fomentāre* que significa: “1. tr. Excitar, promover, impulsar o proteger algo”; y
- estimular viene del lat. *Stimulāre*, que significa “1. tr. Hacer que alguien quiera hacer algo o hacerlo en mayor medida”.

Respecto de estos conceptos, José Bermejo Vera (2003) señala que fomento y promoción del deporte son términos equivalentes; estima que el término “fomento” ha servido para explicar las fórmulas de estímulo, positivo o incluso negativo, que emplean las administraciones públicas para satisfacer indirectamente determinados objetivos fijados como de interés general (por ejemplo, las ayudas económicas o subvenciones, los premios, los títulos honoríficos, etc.) y que esta interpretación de “fomentar” significa que las



administraciones públicas deben ayudar económicamente a los particulares a realizar sus propios objetivos. Afirma que se ha reconocido que con estos términos se quiere expresar un concepto jurídico que abre la posibilidad de que los poderes públicos establezcan funciones o actividades prestacionales o servicios de carácter público de tipo deportivo.

Asimismo, expresa que en el lenguaje constitucional, “fomentar” no significa solamente que los poderes públicos y, en concreto, las administraciones públicas estén obligadas a asignar o canalizar fondos hacia las entidades y organizaciones públicas, sino también a las estructuras deportivas privadas, respetando escrupulosamente sus métodos de organización, gestión y gasto, entre otras razones, porque los poderes legislativos pueden condicionar los modos o fórmulas de otorgamiento de esos fondos públicos, exigiendo controles preventivos del empleo de los mismos o incluso imponiendo determinadas formas de organización y regulación funcional de sus beneficiarios (Bermejo, 2003).

Este autor en referencia al caso de España, manifiesta que a partir del mandato constitucional, todos los poderes públicos y, en consecuencia, también los poderes legislativos, quedaban vinculados a esa función abstracta de estímulo de las actividades deportivas, sin posibilidad de abstenerse de cumplir en la esfera de sus respectivas competencias. Estos “principios rectores”, señala, son auténticos mandatos constitucionales y no simples manifestaciones de ornato político. Sostiene que la regla imperativa no sólo habilita las potestades de los poderes públicos –legislativos y ejecutivos o administraciones y también la “práctica judicial” (artículo 53.3 de la Constitución Española)–, sino que exige su traducción en normas jurídicas concretas. Esto significa que el deber de fomentar una determinada actividad o proyecto no es solamente una obligación impuesta constitucionalmente a los poderes públicos, legislativos o administrativos, para que se limiten a repartir fondos públicos entre las personas o entidades, organizaciones y demás estructuras o asociaciones deportivas privadas, sino también una posibilidad abierta para ordenar el desarrollo del deporte e incluso crear o establecer funciones o servicios deportivos de carácter público (Bermejo, 2003).

Bermejo reseña que en España, el Tribunal Supremo dejó constancia de que la promoción de los sectores o ámbitos contemplados en el texto constitucional vinculaba jurídicamente a los poderes públicos, al punto de que, aludiendo a la situación similar planteada en otros países, esos principios no tienen un valor meramente programático, esto es, “no son adagios gastados por el tiempo, ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del Gobierno de nuestra Nación”. El Tribunal Supremo Español señaló en su Sentencia del 9 de mayo de 1986 que “como la totalidad de

los que integran la Constitución, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos”. (p. 16)

En cuanto a la garantía de un derecho constitucional, Eudoro Fonseca Yerena, en su documento *“La factibilidad y la norma: el derecho constitucional de acceso a la cultura”*, expresa que implica correlativamente la obligación del Estado de crear las condiciones necesarias para su ejercicio, lo que las gestiones y los esfuerzos que se hagan en favor del desarrollo de ese derecho ya tienen sustento y fundamento constitucional. Indica que al estar reconocido ese derecho constitucional, significa en los hechos un replanteamiento del lugar que ocupa tal derecho en las agendas del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales; el reconocimiento de acceso de todos los mexicanos al derecho referido, debe tener correspondencia con la toma de decisiones gubernamentales y la asignación de presupuestos. Este autor afirma que puede resultar irrelevante en la práctica si el Estado no asume consistentemente las implicaciones del establecimiento del derecho en cuestión y el Estado tiene que garantizar que existan las condiciones para que cualquier mexicano pueda beneficiarse de los bienes y servicios relacionados con ese derecho. Se cuestiona cómo profundizar la promoción cultural en el sentido de extender socialmente su impacto y cobertura hasta abarcar prácticamente a toda la población del país. Vista esta tarea como una meta y una aspiración, Fonseca manifiesta que implica emprender acciones inmediatas a fin de ensanchar la capacidad del Estado para responder a las demandas de la población en la materia de que se trata.

Pachot (2016) se pronuncia en el sentido de que el derecho al deporte se configura como una prestación que supondrá, infaliblemente, una acción positiva por parte del Estado, encauzada a la satisfacción de las necesidades básicas del mismo; acción positiva que demandará una intervención pública promocional de carácter social y económico. Con ello se concretará la imprescindible condicionalidad material como presupuesto esencial para el disfrute de estos derechos.

Pachot asume que todos los derechos reconocidos constitucionalmente pueden ser considerados con el mismo valor jurídico como “derechos fundamentales”, si bien puedan diferenciarse por el grado de protección jurídica que se les otorgue en los ordenamientos jurídicos. De tal modo, deben delimitarse dos cuestiones: el reconocimiento (existencia) de un derecho y el grado de protección que recibe el mismo.

En este sentido, Andreu Camps (citado por Pachot, 2016) sostiene que:

La inexistencia de un plus en su protección no trae como consecuencia la negación del derecho, ya que son elementos jurídicos de diferente ámbito. Una cosa es el derecho y

otra su nivel de garantía, y la imposibilidad de que sea directamente exigible no hace inexistente el derecho. Asume que si la Constitución establece un deber de fomento del deporte por parte de los poderes públicos, se reconoce un derecho para los ciudadanos, puesto que el deber para uno no deja de convertirse en un derecho para el otro, sobre todo si se conviene que el precepto no sólo tiene un valor simbólico, sino consecuencias jurídicas como el necesario equilibrio entre la actuación del sector público y la intervención del sector privado, basado en una limitación al intervencionismo público, pero sin llegar a una actuación exclusiva del sector privado

Del análisis anterior, podemos mencionar que en México, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional, en relación con el fomento, promoción y estímulo de la cultura física y el deporte, el Estado deberá designar fondos tanto a organismos públicos como privados que pertenecen al Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte, debiendo respetar las estructuras organizativas de operación y gestión, si bien puede condicionar la manera de otorgamiento de esos fondos públicos y exigir los controles que considere, en apego a las leyes mexicanas. En este sentido, el artículo 55 de la Ley vigente dispone que para ser sujetos de los apoyos y estímulos que en su caso acuerde el Ejecutivo federal, las federaciones deportivas deberán estar registradas como tales por la CONADE y cumplir con lo previsto en la Ley y demás disposiciones aplicables en materia presupuestaria, incluyendo el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente expide la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como las Reglas de Operación correspondientes.

La intervención del Estado a la que se refiere Bermejo Vera, permite ordenar el desarrollo del deporte con la finalidad de tutelar y controlar los bienes y derechos de protección y ordenación e, inclusive, que pueda establecer funciones o servicios deportivos de carácter público.

## **1.2. Ley General de Cultura Física y Deporte**

Para analizar esta Ley, debemos conocer qué entendemos por ley. Manuel Ossorio (2004) señala en el *Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales*, que la ley constituye una de las fuentes del derecho, tal vez la principal. En sentido general, se entiende por ley el conjunto de disposiciones de carácter general, obligatorio, abstractas e impersonales, que contienen una sanción directa o indirecta, creada y aplicada por el Estado (Martínez, 1994).

Ossorio (2004) manifiesta que en sentido amplio (*latu sensu*), se entiende por ley: Toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinados tiempo y lugar. Dentro de esa idea, sería ley todo precepto dictado por

autoridad competente, mandando o prohibiendo una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Así, entrarían dentro del concepto no solo la ley en sentido restringido o propio, como norma jurídica elaborada por los órganos estatales con potestad legislativa, que en los regímenes constitucionales son el Congreso que la sanciona y el jefe del Estado que la promulga, sino también los reglamentos, ordenanzas, órdenes, decretos, etc., dictados por una autoridad en ejercicio de sus funciones. (p. 542)

Francisco Suárez (citado por Gaxiola, 1997) señala que la ley debe reunir tres condiciones extrínsecas: generalidad, tender al bien común y su imposición por el poder público, y cuatro condiciones intrínsecas: justicia, posibilidad de cumplimiento, adaptación a la naturaleza y costumbres de lugar, permanencia y publicación, que son criterios que corresponden a la disciplina que se denomina política legislativa.

En sentido técnico jurídico, Martínez (1994) afirma que:

La ley es el acto público típico de ejercicio de función normativa por parte del Parlamento, aunque el mismo término se utiliza para indicar tanto el producto como el productor, o sea, tanto la norma entendida como acto, como el procedimiento que la ha puesto en marcha (procedimiento legislativo). (p. 874)

Los ordenamientos legales, en razón de su ámbito espacial de validez, se pueden clasificar en *federales o generales* y *locales*, según tengan vigencia en el territorio nacional o en una entidad federativa; sin embargo, en las últimas décadas se ha dado en calificar de *general* al ordenamiento legal regulatorio de un sistema en que hay coincidencia de competencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios (Fernández, 2003). En el sistema jurídico mexicano, las *leyes federales* son *generales* y tienen validez en todo el territorio nacional (García, 1984).

Las *leyes federales* o *leyes federales ordinarias* únicamente pueden ser dictadas y expedidas por el Poder Legislativo federal (Congreso de la Unión), siempre y cuando sea en uso de facultad explícita o implícitamente concedida por la propia Constitución, y son de observancia en toda la República mexicana (Peniche, 1979).

Ahora bien, la *ley general* regula actividades que son competencia exclusiva de la federación y es la que se dicta con igual fuerza para todos los ciudadanos o súbditos (Martínez, 1994), que es el caso de la Ley General de Cultura Física y Deporte (LGCFD).

En efecto, la LGCFD es una *ley general* porque fue dictada y expedida por el Congreso de la Unión; regula actividades que son competencia exclusiva de la federación; fue dictada con fuerza igual para todos los ciudadanos que tienen la característica de ser

deportistas, y cuya generalidad es compatible con la especialidad que norma o regula: la *cultura física*,<sup>(24)</sup> el *deporte*<sup>(25)</sup> y la *activación física*.<sup>(26)</sup>

La LGCFD es de *orden público* e interés social y de *observancia general* en toda la República, reglamenta el derecho a la cultura física y el deporte reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiendo su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo federal, por conducto de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), las autoridades de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los sectores social y privado, en los términos que se prevén (artículo 1 de la LGCFD); la Ley en cuestión es aplicable a toda persona que tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.

La *Ley reglamentaria* es aquella que deriva de los primeros 29 artículos de la Constitución federal (parte dogmática) y la que desarrolla directamente algún artículo constitucional sin el ánimo preponderante de estructurar órganos políticos (Martínez, 1994).

Gaxiola y González (2012) señalan que las *leyes reglamentarias* son las “leyes secundarias que detallan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la *Constitución* con el fin de articular los conceptos y medios necesarios para la aplicación del precepto constitucional que regulan” (p. 951). El carácter reglamentario de la ley radica en su contenido y no se refiere a la relación jerárquica con las demás leyes. La función reglamentaria de una ley o decreto implica la ampliación de preceptos contenidos en la legislación que desarrolla. La reglamentación puede recaer sobre la Constitución, códigos o incluso sobre otras leyes ordinarias, sean federales o locales, siempre que los ordenamientos reglamentarios dispongan expresamente una regulación de algunos de los preceptos contenidos en dichos cuerpos legislativos. La reglamentación no es exclusiva de las leyes como tales, sino también cabe la promulgación de decretos del Poder Ejecutivo que desarrollan preceptos contenidos en la legislación para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, según se prescribe en el artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República. La facultad reglamentaria del presidente de la República y la expedición de leyes reglamentarias coinciden en cuanto a la función de desarrollar el

---

(24) *Cultura física*: Conjunto de bienes, conocimientos, ideas, valores y elementos materiales que el hombre ha producido con relación al movimiento y uso de su cuerpo (LGCFD, título primero. “Disposiciones Generales”, artículo 5, fracción II).

(25) *Deporte*: Actividad física, organizada y reglamentada, que tiene por finalidad preservar y mejorar la salud física y mental, el desarrollo social, ético e intelectual, con el logro de resultados en competiciones. (LGCFD, título primero. “Disposiciones Generales”, artículo 5, fracción V).

(26) *Activación física*: ejercicio o movimiento del cuerpo humano que se realiza para mejora de la aptitud y la salud física y mental de las personas (LGCFD, título primero, “Disposiciones Generales”, artículo 5, fracción IX).

contenido de un ordenamiento legal; sin embargo, su diferencia radica en el aspecto formal del órgano que las expide, en virtud de que las *leyes reglamentarias* se sujetan al procedimiento legislativo establecido por el artículo 72 constitucional (Gaxiola y González, 2012).

El artículo 1o. de la LGCFD determina que dicho ordenamiento legal es de *orden público*. Bajo esta premisa, se exponen los argumentos doctrinales, en el ámbito internacional en torno al mismo. El francés Henri Capitant (citado por Ramírez, 2003) asevera que:

el orden público es el conjunto de normas y de instituciones que tienen por objeto mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre los particulares, y de los cuales éstos no pueden, en principio, apartarse de sus convenciones. (p. 221)

El jurista y penalista británico John Cyril Smith (citado por Ossorio, 2004) define al orden público como:

el conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras. (p. 655)

Hugo Alsina (citado por Pallares, 1990) se pronuncia en el sentido de que el orden público es “el conjunto de normas en que reposa el bienestar común y ante el cual ceden los derechos de los particulares” (p. 588).

Finalmente, para Paul Bernard (citado por Tamayo y Salmorán, 2012), en sentido general, el vocablo *orden público* designa “el estado de coexistencia pacífica de los miembros de una comunidad. Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía” (p. 351).

En el contexto de la doctrina mexicana, Rafael de Pina (2013) afirma que “El orden público es el Estado o situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el legislador” (p. 391).

Pallares (1990) expresa que:

Se puede definir el orden público como la actuación individual y social de orden jurídico establecido en una sociedad. Si se respeta dicho orden, si tanto las autoridades como los particulares lo acatan, entonces se produce el orden público, que en definitiva consiste en no violar las leyes de Derecho Público. (p. 588)

Juan Palomar de Miguel (2008) señala que el orden público es la “situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protestar” (p. 1093).

En un sentido técnico, Rolando Tamayo y Salmorán (1995) manifiesta que la dogmática jurídica se refiere con orden público al “conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos ni por la aplicación del derecho extranjero” (p. 351). Y Rafael Martínez Morales (2006) indica que “el orden público es definido como el “conjunto de normas con trascendencia jurídica, absolutamente obligatorias e irrenunciables, que persiguen cierto grado de armonía social y de eficacia en el derecho” (p. 833). Asimismo, este último autor plantea las siguientes consideraciones:

1) El *orden público* rebasa las fronteras del derecho, pero reviste una trascendencia jurídica innegable; 2) mediante el *orden público* se restringe la libertad personal en aras de lograr la convivencia pacífica; 3) su observancia implica una situación de paz y tranquilidad en la que el individuo logre realizar sus cometidos; 4) las normas catalogadas de esta manera son obligatorias e irrenunciables; 5) los particulares no pueden, alegando su libertad para contratar, suscribir convenio en contravención del *orden público*; 6) toda norma o cláusula que contravenga el principio del *orden público* conlleva una nulidad absoluta; 7) su sola invocación no basta para estar necesariamente en presencia del *orden público*, sino que el juzgador deberá allegarse los medios necesarios para otorgar esa categoría a la disposición al respecto y 8) las leyes no son de *orden público*, sino que afectan o contienen disposiciones de tal naturaleza. (p. 836)

Revisando la legislación deportiva mexicana, encontramos que desde la primera ley del deporte, Ley de Estímulo y Fomento del Deporte de 1990, ya se tenía como propósito regular la actividad deportiva mediante el servicio público a cargo del Estado como una obligación gubernamental de fomentar, promover, organizar y conducir la política nacional en materia deportiva, así como la gestión pública para que la sociedad canalizara esa práctica de libertad y recreación.

Actualmente el artículo 1 de la Ley General de Cultura Física y Deporte vigente <sup>(27)</sup> señala que ésta es de “orden público e interés social y de observancia general” en toda la República. Estas palabras suelen utilizarse al inicio de los textos de las leyes mexicanas, lo

---

<sup>(27)</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de junio del 2013.

que constituye al Estado en un prestador de servicios públicos, pues el propósito que busca es el bien común, entendido por el denominado interés social.

Al respecto, Jorge Alfredo Domínguez Martínez (2017) entiende por orden público el conjunto de principios, normas y disposiciones legales en que se apoya el régimen jurídico para preservar los bienes y valores que requieren de su tutela, por corresponder éstos a los intereses generales de la sociedad, mediante la limitación de la autonomía de la voluntad, y hacer así prevalecer dichos intereses sobre los de los particulares. Asimismo, afirma que:

Son de orden público todas las disposiciones de Derecho Público que regulan la estructura y la organización del Estado; sus relaciones con otros Estados y con los particulares cuando interviene como ente soberano. También lo son los de Derecho Privado, por regular relaciones entre particulares y en las que el Estado participa, pero en plano de igualdad con el particular, pero cuya razón de ser es proteger el interés general, de manera tal que su inobservancia traería consigo la lesión de ese interés, amén de la de los particulares intervinientes. (pp. 83 y 85)

El artículo 2o. de la Ley General de Cultura Física y Deporte vigente instituye que esta Ley y su Reglamento tienen por objeto “establecer las bases generales para la distribución de competencias, la coordinación y colaboración entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de cultura física y deporte, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-J de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la participación de los sectores social y privado en esta materia”, refiriendo en su fracción I: “Fomentar el óptimo, equitativo y ordenado desarrollo de la cultura física y el deporte en todas sus manifestaciones y expresiones”, lo que significa que el Estado debe garantizar un desarrollo “ordenado” al que se refiere Bermejo Vera cuando señala la posibilidad abierta por parte del Estado para ordenar el desarrollo del deporte e incluso crear o establecer funciones o servicios deportivos de carácter público.

Asimismo, y dentro del marco general del deporte como interés social y de orden público, la fracción VIII de este mismo artículo refiere el hecho de “Fomentar, ordenar y regular a las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva”. Cabe destacar que las palabras “ordenar y regular” son determinantes en tanto que el Estado asume la competencia para ordenar y regular a las asociaciones deportivas.

Ahora bien, podemos afirmar que el Estado interviene en el deporte y crea órganos como la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, para buscar un desarrollo ordenado



en el deporte. Adicionalmente, la Ley permite esa intervención estatal en temas de disciplina deportiva y resolución de conflictos, ya que expresa en su fracción XI que la Ley tiene como finalidad general “Garantizar a todas las personas sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil, la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo que en materia de cultura física y deporte se implementen”, y con esto el Estado garantiza los principios que la Ley establece.

En cuanto a la responsabilidad pública en materia de cultura física y deporte, el artículo 3o. de la ley vigente establece que el ejercicio y desarrollo de este derecho tienen como base ciertos principios, mismos que se destacan en las fracciones IV y VIII que señalan: “Los programas en materia de cultura física y deporte deben responder a las necesidades individuales y sociales, existiendo una responsabilidad pública en el fomento cualitativo y cuantitativo de la cultura física y el deporte” y que “Las instituciones deportivas públicas y privadas del país deben colaborar y cooperar en forma estrecha y responsable en la promoción, fomento y estímulo del derecho a la cultura física y a la práctica del deporte”.

Por otra parte, es importante determinar si la ley le otorga facultades a la CONADE para vigilar e intervenir en los procesos electorales de las asociaciones deportivas. En este sentido encontramos que el artículo 30 de la ley vigente, en sus apartados XVI y XVII, establecen que las facultades de la CONADE -órgano gubernamental- son vigilar y asegurar, a través del Consejo de Vigilancia Electoral Deportiva (COVED), que los procesos electorales en los órganos de gobierno y representación de las federaciones deportivas nacionales, en atención a sus funciones que como agentes colaboradores del gobierno federal les son delegadas, se realicen con estricto cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias vigentes; y supervisar que éstas lleven a cabo sus actividades conforme a sus respectivos estatutos, reglamentos y demás ordenamientos aplicables. También se indica en la Ley que las resoluciones definitivas dictadas por el COVED en relación con la solución de las controversias pueden ser impugnadas mediante el recurso de apelación ante la CAAD.

Dichas disposiciones justifican que el Estado asuma el control y la supervisión en las decisiones y controversias de las federaciones deportivas nacionales.

Adicionalmente, es de comentar que la fracción XVIII de este mismo artículo 30 de la Ley vigente confiere la facultad a la CONADE de verificar y asegurar que los estatutos y demás reglamentos deportivos que expidan las federaciones, contengan con toda claridad, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones de sus miembros asociados, deportistas y órganos de gobierno y representación, así como los procedimientos disciplinarios y sanciones aplicables.

Esto significa que el Estado verificará y asegurará que se cumpla con la ley y con lo dispuesto en los estatutos, reglamentos y procedimientos disciplinarios, por lo que consideramos que se crea una base sólida para la supervisión de los procesos mediante una instancia de control administrativo “deportivo” obligatorio, antes de acudir a instancia judicial.

Este modelo de intervención previsto en la ley mexicana es copia del modelo español, ya que desde que se publicó la Ley General del Deporte en el año 2000 se insertó en gran parte ese aspecto de intervención por parte del Estado y se enfatizó en la delegación de funciones públicas a las federaciones deportivas nacionales.

Al respecto, la Ley vigente establece en su artículo 51 que las federaciones deportivas ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando como agentes colaboradores del gobierno federal, por lo que dicha actuación se considera de utilidad pública. Lo dispuesto por el artículo referido implica que actuarán bajo la coordinación de la CONADE y enuncia un listado claro de funciones públicas y limitado como exige el marco Constitucional. Por lo tanto, las federaciones actúan como órgano rector del deporte por delegación del Estado; es decir, éste asume la titularidad pública del deporte, pero lo delega en las federaciones deportivas nacionales.

Una vez analizado lo anterior y atendiendo al tema de la CAAD, debemos estudiar si el Estado establece funciones o servicios deportivos de carácter público, con relación al tema de disciplina o justicia deportiva.

La Ley General de Cultura Física y Deporte vigente, en su artículo 78, expresa que la CAAD es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), por lo que está subordinado a dicha dependencia del gobierno federal. Esto es, su competencia se deriva de las facultades de la administración central, y no tiene patrimonio propio, de ahí que el ejercicio de los recursos financieros para su funcionamiento depende de los montos que le asigne la SEP.

## **2. Administración pública**

Se estima importante desarrollar lo relativo a la administración pública para comprender el contenido del título tercero “De la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte” de la Ley General de Cultura Física y Deporte, que regula, entre otros aspectos, su naturaleza (órgano desconcentrado de la SEP), objeto (resolver el recurso de apelación), su jurisdicción y autonomía para dictar sus acuerdos, laudos y resoluciones. (artículo 78), atribuciones

(artículo 79), integración y funciones (artículo 80), sesiones del Pleno (artículo 81), aspectos reglamentarios y presupuestarios (artículo 82), la tramitación y resolución del recurso de apelación (artículo 83) y fundamentalmente lo concerniente a la relación jerárquica con la SEP en su carácter de órgano centralizado de la administración pública.

Con el adjetivo y sustantivo administrativo se denota lo relativo a la administración (García y Gross, 1992). En términos generales se entiende por administración la acción y efecto de administrar; el conjunto de funciones que se realizan para administrar; el equipo de gobierno de un país, especialmente si es de régimen parlamentario; el conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden la realización de los servicios públicos; la actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza, pública o privada, con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino; también la organización o conjunto de órganos con destino a la administración de los asuntos públicos del país, así como la ciencia del gobierno de un Estado (Nava, 1989). Como sinónimos de la palabra administración tenemos: conducción, cuidar, dirección, dirigir, distribución, gestión, gobernar, gobierno, guía, mandato, manejo, régimen y regir (Corripio, 1995).

Una definición desde el punto de vista sociológico define a la administración como la función de gobierno consistente en dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento y efectividad de las leyes, para la conservación y fomento de los intereses públicos y para resolver las reclamaciones a que todo ello dé lugar. Es el conjunto de órganos y servicios administrativos en cuanto personalidad (Calvo, 1997, p. 4).

Por otra parte, la administración se define como “el conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos” (De Pina, 2013, p. 59).

Definir a la administración pública es una tarea ardua y compleja, pues en su concepción se pueden agrupar o incluir diversas formas de la actividad pública desde el punto de vista de la forma de Estado y/o de gobierno de determinado país, considerando además la nacionalidad o el medio en que el doctrinario se manifieste, exponga su opinión o exprese sus reflexiones sobre la especie.

La administración pública en sentido amplio (*latu sensu*) consiste en la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias y conducentes para el cumplimiento de las leyes, el fomento y conservación de los intereses públicos, así como resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado (Palomar, 2008, p. 47); el conjunto de los poderes y organismos encargados de la función de ejecutar leyes y organismos de que se sirve (García y

Gross, 1992, p. 24); la función del Estado de aplicar y cuidar de los intereses públicos (Navarro, 2000); la organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del Poder Legislativo y el Poder Judicial, y el conjunto de organismos encargados de cumplir ésta función (García de la Concha, p. 32). “En términos generales la expresión Administración pública se usa como sinónimo de Poder Ejecutivo” (Martínez, 2006, pp. 32 y 34).

En las líneas siguientes se exponen los argumentos, opiniones y reflexiones de destacados especialistas de Argentina y México. De la doctrina argentina el profesor Juan D. Ramírez Gondra (2003) expone que:

El término Administración Pública posee dos significados: 1°) La función consistente en asegurar la aplicación y la marcha cotidiana de los servicios públicos; 2°) El conjunto de servicios y de agentes agrupados bajo la dirección del gobierno en vista de cumplir la función administrativa. Son las funciones propias del Poder Ejecutivo del Estado. En nuestro país (Argentina) se alude a la administración nacional, provincial y municipal según que la función sea ejercida por cada una de las jurisdicciones. (pp. 39 y 40)

Manuel Ossorio (2014) conceptúa a la administración pública como “la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas o jerarquías. La entidad que administra. Constituye función típica del Poder Ejecutivo, nacional o provincial, y de los municipios” (p. 63).

A continuación, anotamos los argumentos de algunos exponentes de la doctrina de México. Para De Pina (2013) la administración pública es el “conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos” (p. 60). Alfonso Nava Negrete (1989) conceptúa a la administración pública como “la organización o conjunto de órganos con destino a la administración de los asuntos públicos del país” (p. 934). Acosta (2014) estima que la administración pública:

Es la parte de los órganos del Estado que dependen, directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) Elementos personales; b) Elementos patrimoniales; c) Estructura jurídica; y d) Procedimientos técnicos”. (pp. 75 y ss)

Osornio y Villarreal (2012) reflexionan al tenor siguiente: “Por Administración

Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa” (p. 168).

Con base en los elementos anteriores, definimos a la administración pública como el conjunto de órganos jerarquizados y ordenados del Estado, elementos personales y patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos que tienen a su cargo una actividad estatal específica, continua y permanente, así como una función destinada al interés público y los asuntos del país.

### **2.1. Enfoques: formal, material y funcional de la administración pública**

De acuerdo con Fraga (2003), en el enfoque formal la noción de administración pública es considerada como:

El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. En el *enfoque material* se considera a la administración pública como la “actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión” (pp. 15 y ss).

La administración pública en sentido funcional, es analizada por el teórico francés Georges Vedel (1980) en su *Droit Administratif* (Derecho administrativo) y la define como la designación de cierta actividad y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, al hablar de Administración Pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad. La administración no es la única función del Ejecutivo; pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo”. (pp. 27 y ss.)

### **2.2. Clasificación de la Administración pública**

En derecho administrativo, como en otras ramas jurídicas, cada autor se vale de su propio criterio para hacer clasificaciones o definiciones; a ello se debe que existan muchas clasificaciones de la administración pública, además de las previstas por la ley. De unas y otras citaremos las siguientes:

a) *Activa y contenciosa*: clasificación inspirada en la escuela francesa. La administración activa denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos; la administración contenciosa denota a los órganos del Poder Ejecutivo facultados para resolver

conflictos entre los gobernados y la propia administración pública.

b) *Federal, local o estatal y municipal*: la clasificación se basa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y atiende a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico político.

c) *Centralizada y paraestatal*: trata sobre los dos tipos de administración pública previstos en el artículo 90 de la Constitución federal.

d) *Centralizada, desconcentrada y descentralizada*: consiste en la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del Poder Ejecutivo.

e) *Según la competencia de cada órgano*: se puede hablar de administración política, de seguridad, agropecuaria, industrial, educativa, etcétera.

f) *Dependencias y entidades*: esta distinción se introdujo en nuestro sistema jurídico a partir de 1977 e identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia (órganos centralizados); el vocablo entidades se reserva para los entes paraestatales (órganos descentralizados en sentido amplio) (Martínez, 2006, p. 34).

En cuanto al Sistema Federal y Administración Pública en México, de acuerdo con el artículo 40 de nuestra Constitución Política, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de nuestra ley fundamental. <sup>(28)</sup>

Se entiende por federalismo el sistema político que asocia o une grupos u organizaciones políticas (cantones, estados, provincias, entidades federativas, repúblicas, etcétera) para constituir una organización más amplia (Estado central) que los comprende, respetando su autonomía.

El poder se reparte así entre un Estado central y los diversos estados, entidades federativas o territorios federales, y se produce la descentralización política o administrativa y el abandono de la soberanía de cada Estado en provecho de un poder común. La administración pública federal se conceptúa como el “conjunto de dependencias y entidades que integran de manera directa o indirecta el Poder Ejecutivo cuyo titular es el presidente de la República” (Martínez, 2006, p. 36).

---

<sup>(28)</sup> Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (CPEUM. Título Segundo. Capítulo I. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno. Artículo reformado por Decreto publicado en el DOF, el 29 de enero de 2016).

Como su nombre lo indica, la administración pública federal es la función del Estado de aplicar y cuidar de los intereses públicos; es el conjunto de organismos de que se sirve en el ámbito federal o de la federación.

En virtud del sistema federal que caracteriza al Estado mexicano, <sup>(29)</sup> existen tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En cada uno podemos encontrar el correspondiente nivel administrativo. En cuanto a la administración pública estatal o local, corresponde a la función del Estado aplicar y cuidar de los intereses públicos; conjunto de organismos de que se sirve en los ámbitos estatal, local o de las entidades federativas. La administración pública municipal es la función del Estado de aplicar y cuidar de los intereses públicos, esto es, el conjunto de organismos de que se sirve en el ámbito municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa la base de la administración pública federal en su artículo 90 y señala que será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de Estado. La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que para tal efecto establezca la ley. El Ejecutivo federal representará a la federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del gobierno o de las secretarías de estado, en los términos que determine la ley. La ley orgánica referida en el párrafo primero es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) -publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976-.

De acuerdo con su estructura, ésta se integra por tres títulos, cuatro capítulos, 56 artículos y seis transitorios.

El artículo 1o. de la LOAPF establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

---

<sup>(29)</sup> De acuerdo con el constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela, la persona moral llamada '*Estado Mexicano*' recibe en la Constitución de 1917 distintas y heterodoxas denominaciones que provocan una ambigüedad terminológica y una confusión de conceptos de diferente acepción técnica. Nuestra Ley Fundamental emplea, en efecto indiscriminadamente, los nombres de *Estados Unidos Mexicanos*, *República*, *Federación*, *Nación* y *Unión* para designar al *Estado mexicano* en su implicación institucional (Burgoa, I. (2003) p. 151).

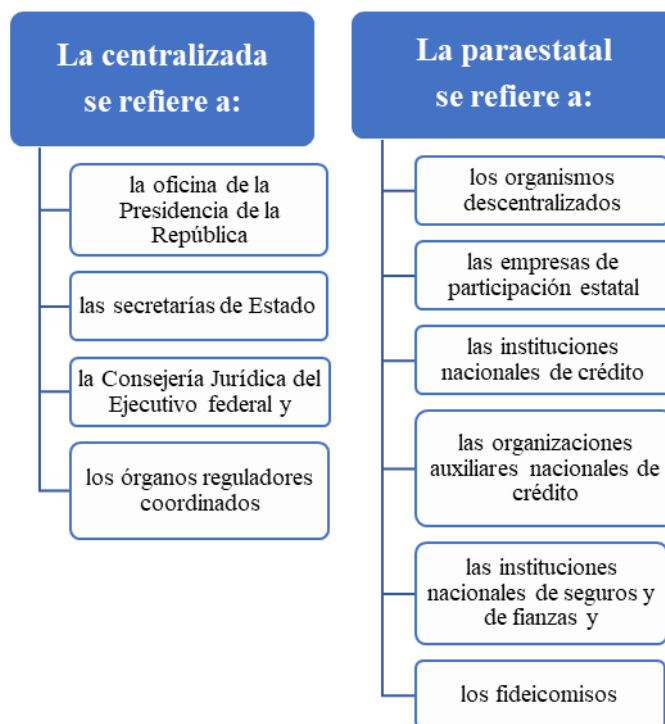


Figura 2. Bases de organización de la administración pública federal.

En el cuadro anterior se observa que la administración pública centralizada se integra por la Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal (título primero, “*De la Administración Pública Federal*”, capítulo único, “*De la Administración Pública Federal*”).

En México el Poder Ejecutivo Federal es unipersonal y su ejercicio se deposita en el presidente de la República, quien es, al mismo tiempo, jefe de estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública. Es decir, se deposita en una sola persona, que es el presidente de la República y a su vez, los entes o dependencias que se estructuran inmediatamente bajo su mando y que configuran la administración centralizada de la federación tienen a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal (Martínez, 2006).

La administración pública, como parte del aparato estatal, se rige por el principio del Estado de derecho <sup>(30)</sup> y en función de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la

<sup>(30)</sup> *Estado de Derecho*: Fórmula relativamente reciente en el derecho constitucional, con la que se quiere significar que la organización política de la vida social, el Estado, debe estar sujeta a procedimientos regulados



norma jurídica.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo federal (artículo 9 de la LOAPF).

Al frente de cada secretaría habrá un secretario de estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales (artículo 14 párrafo primero de la LOAPF).

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables (artículo 17 de la LOAPF). En el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado que será expedido por el presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias (artículo 18 de la LOAPF).

De acuerdo con la LOAPF, las secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo del presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la administración pública federal para cumplir sus acuerdos y órdenes. Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República. Cada secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República.

Entre las secretarías de Estado que integran la administración pública centralizada, se encuentran las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía; Secretaría de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo

---

por ley. El Estado de Derecho supone el reconocimiento de los derechos personales (imperio de la ley), la responsabilidad del Estado y la legitimación democrática del mismo.

Agrario, Territorial y Urbano, de Cultura, de Turismo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (artículo 26 de la LOAPF).

De particular importancia para el tema que se trata en la presente investigación, es la SEP, en virtud de que la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte es un órgano desconcentrado de la propia dependencia de la administración pública centralizada, de acuerdo con el artículo 78 de la Ley General de Cultura Física y Deporte.

De las 31 fracciones que comprende el artículo 38, la porción normativa identificada con el numeral XXV establece aspectos relacionados con la educación física, deporte para todos, deporte estudiantil y deporte selectivo; cultura física y deporte; ciencias del deporte, y el financiamiento al deporte:

Artículo 38. A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.

[...]

XXV. Formular normas y programas, y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover, y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias del deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En términos generales, se define a la secretaría como el destino o cargo de secretario; la sección de un organismo, institución o empresa ocupada de las tareas administrativas; y el departamento en que se divide la acción gubernativa del Estado (Navarro, 2000). En algunos países de Europa (España, por ejemplo, ministerio fiscal) <sup>(31)</sup> y de Sudamérica (Argentina) <sup>(32)</sup> se denomina ministerio (Navarro, Francesc, 2000).

En México, la secretaría de Estado es un órgano administrativo centralizado, previsto en el artículo 90 constitucional, con competencia para atender los asuntos que la ley le asigne de una determinada rama de la administración pública (Martínez, 2006).

Las secretarías de Estado son órganos que pertenecen a la administración pública

---

<sup>(31)</sup> Artículo 76, párrafo 1, título III, “*De las Cortes Generales*”, capítulo Primero, “*De las Cámaras*” de la Constitución Política de España, promulgada el 27 de diciembre de 1978.

<sup>(32)</sup> Artículo 100, párrafo 6, de la Constitución Nacional de la República Argentina, (segunda parte, “*Autoridades de la Nación*”, título primero, “*Gobierno Federal*”, sección segunda, “*Del Poder Ejecutivo*”, capítulo cuarto, “*Del Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo*”).

federal centralizada, que auxilian directamente al titular del Poder Ejecutivo federal (presidente de los Estados Unidos Mexicanos), de conformidad con el precepto constitucional en cita y cuya competencia se encuentra en la propia LOAPF.

Corresponde al Congreso de la Unión (Poder Legislativo) la creación, aumento, disminución o modificación legal de las competencias de las secretarías de Estado, de conformidad con el artículo 90 constitucional.

Las secretarías de Estado realizan una función administrativa y ejecutan los fines (objetivos) políticos que el presidente de la República fija al inicio y durante su régimen o sexenio, sin embargo, su carácter instrumental no impide que lleven a cabo intensa actividad política. Las secretarías de Estado y sus titulares (secretarios de Estado) se encuentran subordinados al presidente de la República. Los secretarios de Estado no son responsables frente al Congreso de la Unión, pero tomando en cuenta el gobierno presidencialista que prevalece en ese país, nuestra Constitución Política les impone la obligación de comparecer ante alguna de las cámaras legislativas (Diputados o Senadores) a efecto de informar sobre el estado que guardan sus respectivos ramos:

Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

El número de secretarías de Estado depende de la voluntad política del Ejecutivo federal quien, tomando en cuenta los requerimientos del país, decide su creación (Nava, 2006).

### **2.2.1. Secretario de Estado**

En términos generales, con el adjetivo secretario se denota la persona encargada, entre otras funciones, de custodiar los documentos de una oficina, asamblea o corporación; el máximo dirigente de algunas instituciones y partidos políticos; la persona que se halla al frente de una secretaría o ministerio; y el ministro (jefe de cada uno de los departamentos en que se divide la administración del gobierno) y el secretario del despacho (ministro de Estado) (Navarro, 2000). En México reciben la denominación de secretarios de Estado los titulares o

representantes legales de las secretarías de Estado. Son nombrados, cambiados o removidos del cargo por el presidente de la República. Conforme al artículo 91 constitucional, para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos (Nava, 2006). El secretario de Estado es el titular de una secretaría de Estado; ocupa el nivel más alto dentro de la jerarquía de una dependencia, es colaborador directo del Jefe de Gobierno y tiene ciertas obligaciones frente a los órganos legislativos. El secretario de Estado es “aquel que encabeza a un órgano administrativo centralizado, con facultades para atender los asuntos que según la ley sean de su competencia” (Martínez, 1994, pp. 67 y 68).

### **2.2.2. Distinción entre secretario de Estado y ministro**

Generalmente, el secretario es la figura de un régimen presidencial y el ministro de un sistema parlamentario, ambos al frente de órganos administrativos centralizados (secretaría o ministerio). La diferencia fundamental entre ellos radica en que el primero no es responsable, políticamente, frente al órgano legislativo, en tanto que el ministro tiene plena responsabilidad ante el parlamento. El secretario puede ser destituido por el presidente, el ministro por el parlamento. En algunos sistemas presidenciales se utiliza el término ministro para calificar a quien, según nuestro derecho, sería un secretario de Estado. En otros más, existen unos y otros, presentando esencialmente diferencias de rango (por ejemplo: Guatemala y El Salvador, en el primer supuesto y en el segundo, Argentina) (Martínez, 1994).

### **2.2.3. Dependencia administrativa**

En términos generales, se entiende por dependencia, la oficina que depende de otra superior (Navarro, 2000). En México, las dependencias administrativas son los órganos vinculados directamente al Ejecutivo federal por una relación de subordinación jerárquica que los faculta a actuar en su nombre para atender en la esfera administrativa los asuntos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) les confiere. Su régimen jurídico se integra por el artículo 90 constitucional, por las disposiciones de la propia ley citada y por los reglamentos interiores de cada una de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

La naturaleza jurídica de las dependencias administrativas, en la doctrina, se explica a través de los caracteres de la centralización administrativa, que es una forma de organización de las funciones que le competen al Poder Ejecutivo.

El alcance de la voz dependencia administrativa se esboza a través de la

subordinación unitaria, coordinada y directa de cada secretaría de Estado con respecto al órgano de más alto rango, en la pirámide jerárquica que caracteriza a la estructura administrativa del Ejecutivo federal. En estos términos se explica el vínculo dependiente que entrelaza a los órganos administrativos centralizados con la autoridad suprema de la estructura mencionada.

En teoría, un gran sector de la doctrina administrativista, coincide en que a través de la Centralización Administrativa Federal y a partir del Poder Ejecutivo se desarrolla un conjunto de órganos que mantienen estricta dependencia con respecto a los órganos inferiores que acatan las órdenes o instrucciones de los primeros.

Las facultades que consolidan tal dependencia son seis:

- a) facultades de mando;
- b) facultades de decisión;
- c) facultades de vigilancia;
- d) facultades de orden disciplinario;
- e) facultades de revisión;
- f) facultades para la resolución de conflictos de su competencia.

Particularmente las facultades de decisión y de mando dan contenido a la relación de jerarquía porque una establece límites para que solamente los órganos de alto grado en la jerarquía administrativa resuelvan asuntos de su competencia y adopten medidas que se traducen en actos jurídicos creadores de situaciones de derecho; y la otra permite que las autoridades superiores instruyan a los órganos inferiores indicándoles los principios a seguir para ejercer las funciones que les hubieren sido atribuidas.

La necesidad de administrar los asuntos públicos bajo normas racionales y de división del trabajo, ha dado origen a la creación de dependencias administrativas en la medida en que las atribuciones del Estado fueron ampliando su incursión en la economía y en la sociedad (Martínez, 2013).

#### **2.2.4. Organismos descentralizados**

Entre las entidades de la administración pública paraestatal que auxiliarán al titular del Poder Ejecutivo en los términos de las disposiciones legales correspondientes, se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (artículo 3º, fracciones I, II y III de la LOAPF). Entre las entidades de la administración pública paraestatal se ubican los

organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito (sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo), las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

La descentralización administrativa es la forma de organización administrativa, consistente en personas de derecho público competentes para realizar alguna función administrativa y que cuentan con autonomía limitada (Martínez, 2013). A los entes paraestatales se les otorga, en términos generales, personalidad jurídica propia y las consecuencias que ello implica. Las paraestatales, aunque generalmente son distintas del Estado, se hallan sujetas por parte de éste a determinada vigilancia y supervisión, denominada tutela administrativa. Especialmente la Ley Federal de las Entidades Paraestatales regula las relaciones entre las dos categorías de entes administrativos (centralizados y paraestatales, que la doctrina llama descentralizados). En la creación de esos órganos, el Estado puede recurrir a figuras de Derecho Público o del Derecho Privado. Según las leyes mexicanas, en el primer caso estamos frente a organismos descentralizados o autónomos, y en el segundo ante empresas de participación *estatal* y *fideicomisos públicos*, en todas las cuales participa el Estado (Martínez, 2013).

La personalidad jurídica de los organismos descentralizados está reconocida por el Estado y en nuestro orden normativo se les ha denominado entidades paraestatales, las cuales persiguen fines propios del Estado, pero distintos de los que realiza la organización centralizada.

En derecho administrativo, el concepto de descentralización se reserva para designar determinados organismos del Poder Ejecutivo que guardan una relación indirecta con éste. Si para la doctrina la descentralización administrativa está constituida por los órganos del poder ejecutivo dotados de autonomía, para el legislador lo son en exclusiva aquellos que se crean mediante el acto de derecho público (Martínez, 2013). Así el artículo 45 de la LOAPF establece que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Para Enrique Sayagués (1974):

La descentralización implica, por una parte, el traspaso de tareas de administración a los organismos descentralizados y, por otra, existe un control por la autoridad central (Poder Ejecutivo) sobre ellos. Dichos organismos forman parte del Estado y ejercen una posible autonomía porque si bien no están completamente desligados de la

autoridad central, tampoco son jerárquicamente dependientes de éste. La descentralización es el proceso mediante el cual se retiran poderes de administración de la autoridad central, para distribuir en múltiples organismos, que adquieren así la capacidad de autodeterminación más o menos amplia. La descentralización surge como respuesta a la imposibilidad de que el órgano superior de la administración centralizada realice todos los actos de su cometido, transfiriendo a través de esta figura poderes de administración a múltiples organismos, sin olvidar que el Ejecutivo ejerce sobre todos ellos un control (citado por Martínez, 2013).

### **2.2.5. Desconcentración administrativa**

La desconcentración administrativa es una de las formas de organización y modo de estructurar a los entes públicos en su dependencia con el jefe del Ejecutivo; implica una manera de distribuir el poder y la competencia en los subordinados, y consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

La desconcentración es el “traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones” (De Pina, 2013, p. 244).

Acosta Romero señala que la desconcentración “consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de su jerarquía, con el órgano superior” (Acosta, 1988, p. 317).

Serra Rojas cita a Jean Rivero, quien afirma que la desconcentración administrativa es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización, en instituciones que la administración juzga conveniente mantener en una situación especial, por estimar ineficaz el régimen de la descentralización para esa clase de asuntos. Señala que en la desconcentración no se crean personas morales, sino que a un órgano se le asignan determinada competencia, sin que se rompan los vínculos jerárquicos y que en los regímenes intensamente centralizados se han suscitado numerosos problemas con la actuación de ciertos organismos administrativos a los cuales es necesario dotar de una útil libertad de movimiento y responsabilidad. Afirma que la complejidad creciente de los problemas económicos, el aumento de la burocracia, las exigencias desorbitadas de las leyes administrativas y el

creciente intervencionismo del Estado, obligan al poder público a un desplazamiento o desprendimiento de facultades o poderes a los propios órganos centralizados. Este autor define a la desconcentración como una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios (Serra, 1972).

Por otra parte, Jorge Fernández Ruiz (2008) describe la desconcentración administrativa como en el traslado parcial de la competencia y el poder de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón el órgano desconcentrado se manifieste en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfiere al órgano desconcentrado.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados; por tanto, no cuentan con personalidad jurídica propia; tienen a su cargo cuestiones técnicas y no de índole política, pues al contar con competencia propia, su actuar es más ágil y si se trata de desconcentración territorial, la autoridad estará más cerca del gobernado.

En el derecho administrativo, la desconcentración se ha considerado tradicionalmente como una forma de organización referida a entes que realizan funciones administrativas y que gozan de cierta libertad de acción en el aspecto técnico propio de alguna materia que es de la competencia del órgano central del cual dependen dichos entes.

Como características de los entes desconcentrados se anotan los siguientes: forman parte de la centralización administrativa; mantienen una relación jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría o procuraduría); poseen cierta libertad para su actuación técnica; debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga; cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio, y no poseen personalidad jurídica propia.

#### **2.2.5.1. Autonomía técnica de los órganos desconcentrados**

La autonomía técnica o libertad de acción que poseen los órganos desconcentrados es su nota específica. Se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales las define el órgano centralizado.

#### **2.2.5.2. Aspectos presupuestales y financieros**

Con relación a los aspectos presupuestales y financieros, los órganos desconcentrados están



incluidos en el presupuesto del ente central al que pertenecen; no cuentan con ingresos y ni con patrimonio propios; en caso de recaudar determinados, éstos deben concentrarse en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (Martínez Morales, 2013).

No hay que confundir a los organismos descentralizados con los órganos administrativos desconcentrados. Las leyes generalmente reservan el término organismo para hacer referencia a los descentralizados, y órgano para los desconcentrados, lo cual es lo correcto desde el punto de vista semántico, ya que el órgano es la parte del cuerpo que ejerce una función, mientras que el organismo es el conjunto de órganos del cuerpo.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y forman parte de la administración pública paraestatal; los órganos desconcentrados, en cambio, están integrados a alguna secretaría de Estado, a las que generalmente están jerárquicamente subordinados y cuentan con facultades específicas para resolver sobre la materia que se determine en cada caso; <sup>(33)</sup> éstos últimos pueden ser creados por ley o por disposición del Ejecutivo (Sempé Minvielle, 2000).

Como quedó asentado en líneas anteriores, la CAAD es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, creada por la Ley General de Cultura Física y Deporte (LGCDFD), regulada por el título tercero, “De la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte”, artículos 78 a 83 de la propia Ley y por el título séptimo, “De la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte y de los Métodos Alternos de Solución de Controversias en el Deporte”, artículos 117 a 139 del Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte.

La facultad del Ejecutivo de crear órganos desconcentrados y dotarlos de facultades de autoridad, ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SJCN), en la tesis: “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. No excede a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al crear a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órgano desconcentrado y dotarlo de facultades coercitivas”. (Semanario Judicial de la Federación, 8ª. época, tomo XII, diciembre de 1993, tesis núm. 3ª. LXVII/93).

Esto significa que la Secretaría de Educación Pública es parte de la administración central que, como señala la LOAPF, tiene igual rango que las otras secretarías y sus titulares

---

<sup>(33)</sup> LOAPF, artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. (título segundo, “De la Administración Pública Centralizada”, capítulo I. “De las Secretarías de Estado”).

ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República. No obstante lo anterior, por acuerdo del presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordina las acciones de la administración pública federal para cumplir sus acuerdos y órdenes (título segundo “*De la Administración Pública Centralizada*”, capítulo I denominado “*De las Secretarías de Estado*”, artículos 10 y 11).

Cada secretaría de Estado formula, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del presidente de la República, mismos que para su validez y observancia constitucionales deben ir firmados por el secretario de Estado respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deben ser refrendados por todos los titulares de las mismas.

Por otra parte, el artículo 17 de la LOAPF establece que “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”. Este artículo es el fundamento principal que hace evidente que la CAAD es un organismo administrativo.

Revisando el Reglamento Interior de la SEP, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 2005, encontramos que su artículo 1 expresa que esta “Secretaría es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y demás leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones que emita el Presidente de la República”. Asimismo, su artículo 2, inciso B, fracción II, reconoce expresamente que al frente de la SEP estará el secretario del despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas y órganos desconcentrados, y el inciso B, fracción I, del mismo artículo 2 y el artículo 46, fracción II, de este Reglamento Interior, le otorgan a la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte el carácter de órgano desconcentrado.

Por el hecho de que esta desconcentración, como señala Andrés Serra Rojas (1972) sea la transferencia de una competencia a un órgano inferior (como lo es la CAAD), resulta evidente que el Estado (por conducto de la SEP) le transfiere a la CAAD, a través del artículo 79 de la Ley vigente, las atribuciones de: i) conocer y resolver el recurso de apelación, ii) intervenir como panel de arbitraje y iii) coordinar un área de mediación y conciliación sobre

impugnaciones planteadas en contra de actos, omisiones, decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por las autoridades, entidades u organismos deportivos, que afecten los derechos deportivos.

De lo anterior se resume que, por un lado, los actos de la CAAD son de carácter administrativo, porque la LOAPF le ha asignado, como órgano desconcentrado, cierta competencia sin romper los vínculos jerárquicos con la SEP, ya que administrativa y presupuestalmente depende de esa secretaría que pertenece a la administración pública centralizada, y por otro lado, el Estado puede crear órganos como la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, porque busca un desarrollo ordenado del deporte. Por ende, el Estado establece funciones de carácter público y cuenta con facultades para dirimir controversias en materia de disciplina o justicia deportiva por conducto de la CAAD.

Haciendo un breve estudio comparativo entre México y España, encontramos que, a diferencia de nuestro país, existe la Ley 39/2015, del 1o. de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que, de acuerdo con su artículo 1o., regula los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las administraciones públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las administraciones públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, y por otra parte, la Ley 40/2015, del 1o. de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece y regula las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las administraciones públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la administración general del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades (artículo 1).

Como antecedente de esta Ley, encontramos que el preámbulo de la misma, inspirado en lo que dispone el artículo 31.2 de la Constitución Española, determina que en relación con el gasto público se realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía en dicho preámbulo se planteó; se vio la necesidad de dotar al sistema legal de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado.

Así, en octubre de 2012 se acordó la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (Cora) con el mandato de realizar un estudio integral para modernizar el sector público español, dotar de una mayor eficacia, eliminar duplicidades y simplificar los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos y las empresas se relacionan con la administración. El informe de esta Comisión previó la elaboración de dos

leyes:

- Una, reguladora del procedimiento administrativo, que integraría las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las administraciones.
- Otra, comprensiva del régimen jurídico de las administraciones públicas, donde se incluirían las disposiciones que disciplinan el sector público institucional.

Con ello, se menciona en el preámbulo, se aborda una reforma integral de la organización y funcionamiento de las administraciones, articulada en dos ejes fundamentales:

- a. la ordenación de las relaciones *ad extra* de las administraciones con los ciudadanos y empresas, y
- b. la regulación *ad intra* del funcionamiento interno de cada administración y de las relaciones entre ellas.

Así, la Ley 40/2015, del 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, responde al segundo eje y abarca, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las administraciones públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la administración general del Estado, donde se incluye tanto la llamada administración institucional, como la administración periférica del Estado. Esta Ley contiene también la regulación sistemática de las relaciones internas entre las administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos.

Haciendo una comparación con la legislación española, podemos señalar que en México existen las leyes denominadas:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal; y
- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada; así como a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal, respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo. Dicha Ley, aclara en su artículo 1, no aplica a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Esto es, el tratamiento que da la LOAPF a los órganos desconcentrados es sumamente escueto, pues sólo menciona que las secretarías de Estado podrán contar con órganos

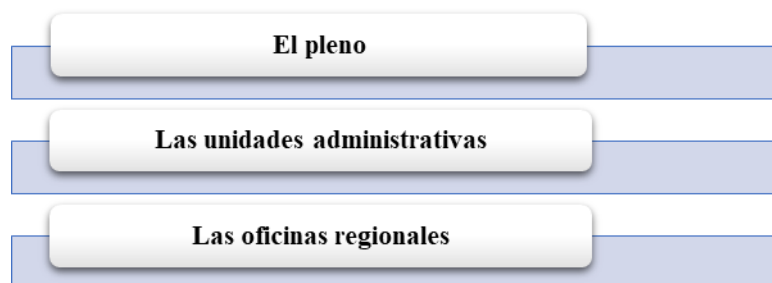
administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y no aborda la forma de integración de este tipo de órganos públicos.

La normativa aplicable a la CAAD se deriva de la ley que regula al órgano desconcentrado y de sus reglamentos internos: i) la Ley General de Cultura Física y Deporte y su Reglamento, ii) el Reglamento de Integración y Funcionamiento de la CAAD y iii) las Reglas de Operación y Funcionamiento de esa Comisión de Apelación.

No obstante, es de señalar que la Ley vigente establece que aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles porque quizás el legislador consideró que era más conveniente y sencillo para el deportista, y no la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como se instituía en la legislación deportiva de 2003, que para el desahogo del procedimiento administrativo cuenta con un grado de sofisticación mayor y pondría al deportista en desventaja al momento de acudir ante la CAAD.

### 3. Estructura orgánica de la CAAD

En cuanto a su estructura orgánica, entendiéndola como los órganos que la integran conforme a los criterios de jerarquía, la Comisión, de acuerdo con la Ley de 2013, se integra por:



#### 3.1. El Pleno

La palabra “pleno” se utiliza para designar la reunión de los miembros de la CAAD que lo conforman, como máximo órgano de representación para debatir los asuntos que se presentan para su análisis y, de esa manera, votar las decisiones, acuerdos o resoluciones que al respecto competan y sean sometidos a su estudio. Es un órgano colegiado conformado por cinco personas que concurren simultáneamente a la formación de la voluntad y el ejercicio mismo de la función que dicho órgano colegiado tiene atribuida.

Ramón Parada Vázquez (2013) sostiene que “los órganos colegiados se caracterizan porque su titularidad corresponde a un conjunto de personas físicas y su voluntad se forma por el concurso de la voluntad de esa diversidad de miembros” (p. 94).

### **3.1.1. Integración del pleno**

El Pleno de la CAAD, en términos de la Ley de 2013, está integrado por un presidente y cuatro miembros titulares actual. Estimamos que el término “titulares” se utilizó porque la Ley anterior de 2003 contemplaba la existencia de miembros suplentes, pero no el texto de la actual Ley de 2013, que los excluye. Aparentemente los suplentes actuarían al mismo tiempo que los miembros titulares; sin embargo, no se establecía su función, ni en la Ley ni en el Reglamento, pues no quedó definido si debían suplir en caso de ausencia a los miembros titulares, ni tampoco si debían obtener remuneración o bien, en qué casos debían suplirlos.

Por otra parte, el señalamiento de que el Pleno estaría constituido por los miembros titulares y “sus suplentes” provocó la duda sobre si éste se conformaba por el presidente y miembros titulares más sus suplentes, o bien si se conformaba con sólo el presidente y sus miembros titulares. Esta incertidumbre siempre persistió pues prácticamente durante toda la historia de la CAAD el Pleno casi siempre operó sin contar con la designación, por parte del Ejecutivo federal, de los suplentes a que hace mención la Ley de 2003 y, por tanto, las actuaciones del Pleno de la CAAD en el lapso de tiempo que no se designaron los suplentes fue dudosa, ya que los acuerdos y resoluciones emitidos por el Pleno fueron legalmente impugnados por algunos litigantes, en tanto que la defensa en favor de la legalidad de las resoluciones pronunciadas se fundó en el hecho de que el Pleno de la CAAD podía tomar sus resoluciones con la mayoría de votos de los presentes en la sesión correspondiente.

Debido a lo anterior, en nuestra opinión la actual Ley de 2013 podría eliminar el término “titular”, puesto que ya no existen los miembros suplentes o bien podrían denominarse “comisionados”, como se denominan en otras comisiones, como, por ejemplo, la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Respecto de la designación del Pleno, la vigente Ley de 2013 elimina la opción del SINADE de hacer la propuesta al Ejecutivo federal, lo que implica que ahora es éste el que nombra directamente al Pleno de la CAAD. Quizás esta posibilidad eliminada debido a que las designaciones en el seno del SINADE se convertían en un problema político que ocasionaba dificultades. No obstante, actualmente en la práctica el problema persiste, pues el Ejecutivo federal sigue acudiendo al titular de la CONADE para que le proporcione

propuestas de quienes integren el Pleno, y prácticamente el control de la CAAD, hoy en día, recae en el titular de la CONADE.

### **3.1.2. Requisitos para ser miembros del pleno**

En cuanto a los nombramientos de los integrantes del Pleno, señala la Ley de 2013 que deben recaer en personas con profesión de licenciado en derecho o abogado, amplio conocimiento del ámbito deportivo, y reconocido prestigio y calidad moral.

En relación con el primer requisito, encontramos que en México, la palabra “licenciado” alude a aquella persona que ha obtenido en una universidad el grado que la habilita para ejercer su profesión; es decir, es aquella persona apta según una institución para practicar una actividad profesional determinada, por lo que licenciado en derecho será el especialista con conocimientos teóricos y prácticos de la ciencia jurídica; líder en su área de estudio, emprendedor e innovador en el diseño de estrategias jurídicas y agente de cambio en su comunidad al incidir sobre legislaciones que tienen un impacto social (Torobolino, 2014), mientras que “abogado” es el perito en derecho positivo que se dedica a defender, en juicio por escrito o de palabra, los derechos o intereses de los litigantes (pleitistas), y también a dar dictamen sobre las cuestiones o puntos legales que se le consultan.

En México, abogado y licenciado en derecho pueden entenderse como sinónimos, ya que todas aquellas personas que son licenciadas en derecho, también son consideradas como abogados. A primera vista, no se encuentra la razón de la aclaración que hace la Ley en ese sentido. La mayoría de las universidades en México expiden el título y cédula profesional como “licenciado en derecho” (o en cualquier otra profesión: economía, nutrición, arquitectura, etc.), con la excepción de la Escuela Libre de Derecho que expide el título como “abogado”, por lo cual consideramos que esta es la razón por la cual la Ley de 2013 considera esta distinción.

Es lo contrario de lo que se reglamenta en España, donde el artículo 6 del Estatuto General de la Abogacía Española establece que corresponde en exclusiva la denominación y función de abogado al licenciado en derecho que ejerza profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico. Por otra parte, su artículo 8.2 marca que el abogado podrá ejercer su profesión ante cualquier tribunal, órgano administrativo, asociación, corporación y entidad pública, sin perjuicio de poderlo hacer también ante cualquier entidad o persona privada cuando lo requieran sus servicios, y agrega en su punto tres que el abogado podrá ostentar la representación del cliente cuando no esté reservada por ley a otras profesiones.

Adicionalmente se señala *en el artículo 9.1. del Estatuto* referido, que son abogados quienes, incorporados a un colegio español de abogados en calidad de ejercientes, y cumplidos los requisitos necesarios para ello, se dediquen de forma profesional al asesoramiento, concordia y defensa de los intereses jurídicos ajenos, públicos o privados; esto es, que para el ejercicio de la abogacía en España es obligatoria la asociación a un colegio de abogados, salvo casos determinados por la ley, pudiendo el abogado incorporado a cualquier colegio de abogados de España prestar sus servicios profesionales libremente en todo el territorio del Estado, en el resto de los estados miembros de la Unión Europea y en los demás países, con arreglo a la normativa vigente al respecto.

Por otro lado, en España existe el impedimento de que los abogados que ejerzan cargos públicos, les será absolutamente incompatible con:

- a. El desempeño, en cualquier concepto, de cargos, funciones o empleos públicos en el Estado y en cualquiera de las administraciones públicas, sean estatales, autonómicas, locales o institucionales, cuya propia normativa reguladora así lo especifique.
- b. El ejercicio de la profesión de procurador, graduado social, agente de negocios, gestor administrativo y cualquiera otra cuya propia normativa reguladora así lo especifique.
- c. El mantenimiento de vínculos profesionales con cargos o profesionales incompatibles con la abogacía que impidan el correcto ejercicio de la misma.

De lo anterior se desprende que, a diferencia de España, en México, primero, no se cuenta con un ordenamiento que regule el ejercicio de la abogacía; segundo, el solo hecho de contar con un título de licenciado en derecho y la cédula profesional correspondiente, permite litigar en cualquier proceso judicial, y tercero, no es necesario estar colegiado para ejercer la profesión. Sin embargo, de igual manera que en España, cuando un licenciado en derecho desempeña un cargo público, no puede intervenir en favor de particulares.

En cuanto a otros requisitos que exige la Ley de 2013 para ser miembro del Pleno de la CAAD como tener “amplio conocimiento del ámbito deportivo, y reconocido prestigio y calidad moral”, se puede señalar que éstos son criterios subjetivos que estarán a juicio del Ejecutivo federal que se cumplan.



### 3.1.3. Duración en el cargo

En lo referente a la duración como presidente y miembros titulares, establece la Ley de 2013 que estarán tres años en su encargo, pudiendo ser reelectos para un periodo más. En nuestro concepto, la palabra “reelectos” es imprecisa porque el cargo de miembro titular se nombra y no se elige; es decir, se trata de un cargo de designación directa y no de un cargo sujeto a un proceso de elección. Es claro el punto de la “reelección” o ratificación por un periodo más, pero ¿podría un miembro titular que ha ocupado en dos ocasiones este puesto, por un total de seis años, ocupar el cargo de presidente del Pleno de la CAAD? Pueden darse dos vertientes: por un lado, la que señale la imposibilidad de ratificarse pues el artículo 80, en su último párrafo, expresa que el presidente y los miembros titulares de la CAAD durarán tres años en su encargo, pudiendo ser reelectos (*sic*) para un periodo más, entendiendo esto como una sola ratificación sin distinguir entre presidente y miembro titular, o bien, por otro lado la posibilidad de ratificarse, pudiendo interpretar a la ley en el sentido de que ese artículo 80 hace una distinción entre presidente y miembros titulares y el encargo que ocupaba el miembro titular, en el caso que nos ocupa, no era el de presidente sino miembro titular y, por tanto, sea posible esa nueva designación. En nuestra opinión, optamos por la segunda vertiente.

Asimismo, es de señalar que para cumplir lo que prescribía el artículo 43 de la Ley de 2003, que el “Ejecutivo Federal expedirá las normas reglamentarias necesarias para la integración y funcionamiento de la CAAD...”, se publicó el Reglamento para la Integración y Funcionamiento de la CAAD en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 2011, el cual hace referencia a la integración de la CAAD, definiendo la estructura de la misma para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, en ocho capítulos y 20 artículos. La Ley de 2013, actual, hace el mismo señalamiento, pero en su artículo 82 <sup>(34)</sup> agrega que el Ejecutivo federal proporcionará anualmente el presupuesto para su funcionamiento. Esto es, durante muchos años, estas normas reglamentarias no fueron expedidas por el titular del Ejecutivo federal, hasta su publicación en 2011.

Aun cuando no se contaba con este Reglamento, en el cual se detallan las facultades y características de cada cargo relevante de la CAAD, la ausencia del mismo fue suplida por el sentido común, equiparando dichos puestos a otros correspondientes tanto dentro del sistema judicial mexicano, como dentro de la organización de la SEP, por lo que en realidad la CAAD estuvo funcionando de manera adecuada sin un reglamento interno, pero éste vino a reforzar

---

<sup>(34)</sup> Artículo 82. El Ejecutivo Federal expedirá las normas reglamentarias necesarias para la integración y funcionamiento de la CAAD. Asimismo, proporcionará anualmente el presupuesto para su funcionamiento.

y a aclarar dicho funcionamiento.

Una cuestión importante que plantea este Reglamento es que los integrantes del Pleno deberán excusarse de conocer el contenido de los expedientes y de participar en las sesiones cuando se encuentren en cualquiera de los supuestos previstos en el párrafo primero de la fracción XI del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que expresa:

Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

Señala que tal excusa deberá presentarse por escrito ante el Pleno, para que éste emita la resolución correspondiente.

#### **3.1.4. Facultades del pleno de la CAAD**

Las Reglas de Integración y Funcionamiento de la CAAD estipulan, en su artículo 6, que las facultades del Pleno son:

- I. Interpretar en el orden jurídico administrativo los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables para la debida resolución de los asuntos que se sometan a su consideración;
- II. Resolver los Recursos de Apelación;
- III. Substanciar los procedimientos de arbitraje y amigable composición que se sometan a su consideración;
- IV. Conceder o negar la suspensión provisional y, en su caso, la definitiva de los actos impugnados, en términos del artículo 39, fracción III de la Ley;
- V. Imponer correcciones disciplinarias y medidas de apremio en términos del artículo 39, fracción IV de la Ley;
- VI. Celebrar las sesiones ordinarias y extraordinarias que sean necesarias para el ejercicio de sus facultades;
- VII. Elegir de entre sus Miembros Titulares a quien deba suplir, en las sesiones ordinarias y extraordinarias, las ausencias temporales del Presidente;

- VIII. Dictar los acuerdos, laudos y demás resoluciones que la Ley, el Reglamento, el presente Reglamento y demás disposiciones establezcan;
- IX. Expedir las Reglas de Operación y Funcionamiento de la CAAD, con sujeción a lo establecido por la Ley, el Reglamento, el presente Reglamento y demás disposiciones legales y administrativas aplicables;
- X. Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual, el programa anual de actividades, el informe anual de actividades, los estados financieros, el proyecto de estructura organizacional y los proyectos de manuales de organización y de procedimientos de la CAAD;
- XI. Aprobar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, las normas, sistemas y procedimientos para la programación, presupuesto y administración integral de los recursos humanos, financieros y materiales de la CAAD, y
- XII. Las demás que se deriven de la Ley, del Reglamento, del presente Reglamento y de cualquier otra disposición aplicable.

Para el cumplimiento de estas facultades, es claro que la función propia de los miembros del Pleno es deliberar y votar las propuestas de acuerdos, laudos y demás resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes en la sesión de que se trate, lo que es congruente con el artículo 81 de la nueva Ley que expresa que el Pleno de la CAAD requerirá, para la celebración en sus sesiones, de la mayoría de sus miembros.

En esta toma de decisiones, los integrantes del Pleno pueden hacer constar el sentido de su voto o bien formularlo de acuerdo con lo que establecen las Reglas de Operación y Funcionamiento de la CAAD, en los siguientes términos:

1. El *voto particular* procede cuando un miembro del Pleno disiente del criterio sustentado por la mayoría, lo cual quedará asentado en el acuerdo, laudo o resolución respectiva, debiéndose agregar el voto particular al expediente que corresponda, siempre y cuando lo presente dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su emisión.
2. El *voto minoritario* procede cuando dos miembros del Pleno tuvieren el mismo criterio disintiendo de la mayoría, lo cual quedará asentado en el acuerdo, laudo o resolución respectiva, debiéndose agregar al expediente que corresponda, siempre y cuando se presente de forma adherente o individual dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su emisión.

3. El *voto aclaratorio* procede cuando un miembro del Pleno comparte el sentido de un acuerdo, laudo o resolución, pero discrepa de las consideraciones que lo sustentan, lo cual quedará asentado en el acuerdo, laudo o resolución respectiva, debiéndose agregar al expediente que corresponda, siempre y cuando lo presente dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su emisión. <sup>(35)</sup>

Esto significa que los integrantes del Pleno podrán deliberar y votar las propuestas y participar en los debates bajo la moderación del presidente, pero ejerciendo el derecho de voto. Cada miembro puede expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifiquen; es decir, puede votar a favor o en contra de una propuesta, emitiendo, en este último caso, el voto particular, responsabilizándose de las consecuencias de la acción u omisión que deriva del acuerdo adoptado, pues la voluntad del Pleno es la suma de todas las voluntades de las personas que forman la mayoría necesaria para decidir, quedando libres de responsabilidad los miembros del órgano colegiado que votan contra la mayoría que sustente el acuerdo. Esta liberación de responsabilidades se produce exclusivamente para los miembros del Pleno, quienes emiten ese voto particular (Parada, 2013).

### **3.1.5. Sesiones del pleno**

Para el conocimiento y resolución de los asuntos puestos a consideración del Pleno de la CAAD, se llevarán a cabo las sesiones ordinarias y extraordinarias que sean necesarias para el ejercicio de sus facultades, de acuerdo con las Reglas de Operación de la CAAD.

Las sesiones ordinarias se realizarán en los días, horas y sede que sean convocadas y las sesiones extraordinarias se celebrarán cuando el caso lo amerite y en el día, hora y sede que se fijen, siendo convocadas ambas por el presidente, quien se asegurará de notificar a todos los miembros titulares del Pleno vía correo electrónico, teléfono o por cualquier otro medio.

Las sesiones de Pleno durarán un tiempo razonable y, por ello, como regla general se limitará el número y duración de las intervenciones de sus miembros titulares.

Durante el desarrollo de las sesiones, el secretario general toma la lista de asistencia de los integrantes del Pleno, da cuenta durante las sesiones de los proyectos de acuerdos, laudos y resoluciones sometidos a la consideración del Pleno, debiendo observar en todo momento el cumplimiento a las reglas de operación y funcionamiento y demás disposiciones

---

<sup>(35)</sup> Véase las Reglas de Operación y Funcionamiento de la CAAD, publicadas por el Pleno de la CAAD el 16 de julio de 2015.

aplicables. Lleva a cabo las votaciones, previa instrucción del presidente, da a conocer el resultado de las mismas y da fe de todo lo actuado. Tiene la función de redactar las actas correspondientes de las sesiones, las cuales someterá a la aprobación del Pleno en la siguiente sesión y una vez aprobadas, deberán ser firmadas por todos los miembros del Pleno que hayan participado en las sesiones, expidiendo certificaciones y custodiando el archivo de la CAAD.

Parada (2013) manifiesta que:

Las actas son documentos de gran relevancia, pues es allí donde deben reflejarse los aspectos esenciales de lo acontecido y acordado en cada una de las sesiones que se celebren. El acta de cada sesión ordinaria que se levante, desahogará los puntos a tratar de acuerdo con el orden del día, que generalmente es: lista de presentes y apertura de la sesión; lectura y en su caso aprobación del acta de la sesión anterior; informe del secretario general; proyectos de acuerdos dictados en relación a la documentación recibida; informe semanal de actividades del área sustantiva; orientación y consulta, y asuntos generales. Así, especificará el contenido de los acuerdos adoptados, declarando la votación adoptada por el Pleno. En el caso de las sesiones extraordinarias, de igual manera se levantará el acta correspondiente desahogando los puntos a tratar de acuerdo con el orden del día que será la lista de presentes, la apertura de la sesión y el punto urgente a tratar. (p. 99)

El secretario general, una vez aprobado el acuerdo correspondiente, recopilará las firmas de los integrantes del Pleno para formalizar el acuerdo y la del presidente para emitir los oficios de notificación; posteriormente los signará para dar fe de su contenido y finalmente el secretario general entregará los oficios correspondientes al área de notificadores.

Es de resaltar el papel que desempeña el secretario general designado por el presidente, quien tiene funciones relevantes <sup>(36)</sup> como la de elaborar la convocatoria de

---

<sup>(36)</sup> El Reglamento de Integración y Funcionamiento de la CAAD define en su artículo 11, las facultades del secretario general que son: Dar fe mediante su firma de los acuerdos, laudos y demás resoluciones que dicte el Pleno, así como de las diligencias de desahogo de pruebas y alegatos, comparecencias y demás actuaciones que realice el Pleno en la sustanciación de los procedimientos seguidos ante la CAAD; colaborar con los miembros titulares del Pleno en la elaboración de los proyectos de acuerdos, laudos y demás resoluciones de los asuntos que en razón del turno correspondiente les fueren asignados; elaborar y someter a la consideración del presidente, los proyectos de las convocatorias para las sesiones, incluido el orden del día; elaborar y someter a la aprobación del Pleno, las actas de las sesiones y recabar las firmas de quienes hayan intervenido en las mismas; expedir, previo acuerdo del Pleno, las copias certificadas de documentos que obren en los expedientes de la CAAD; certificar las actuaciones que se realicen en la sustanciación de los procedimientos seguidos ante la CAAD; registrar en el libro de gobierno cada uno de los asuntos planteados ante la CAAD dentro del

sesiones, y en este proceso recibe de los miembros las peticiones, rectificaciones o cualquier otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento el Pleno de la CAAD; prepara el orden del día para las sesiones, de conformidad con las instrucciones del presidente, cuidando que se conozcan con toda oportunidad, entre los miembros titulares del Pleno, los proyectos, anexos y demás documentación necesaria para el estudio y discusión de los asuntos contenidos en el orden del día.

El Reglamento de Integración establece que tres resoluciones o laudos emitidos por el Pleno de la CAAD en un mismo sentido y no interrumpidos por otro en contrario, constituirán un criterio general del Pleno que deberá prevalecer en los procedimientos seguidos ante la CAAD y en el ámbito deportivo, una vez publicados en el rotulón de la CAAD (entendiendo por rotulón, la lista de notificaciones que se colocan a la vista, en la Comisión en donde se asienta el número de expedientes y los acuerdos tomados por el Pleno de la CAAD).

El mismo Reglamento afirma que el Pleno de la CAAD podrá interrumpir un criterio general al dictar una resolución o laudo en sentido contrario al criterio general de que se trate, en cuyo caso expresará las razones de tal determinación. Dicha interrupción deberá publicarse en el rotulón de la CAAD. El presidente y los miembros titulares podrán proponer al Pleno que interrumpa un criterio general cuando haya razones fundadas que lo justifiquen.

Al respecto, es importante decir que la CAAD siempre ha contado con la integración de sus cinco miembros, a excepción del año 2010. Al inicio de esa gestión el Pleno comenzó operando con tres miembros (el presidente y dos miembros titulares) y durante las gestiones 2010-2013 y 2013-2016, nunca fue regular en cuanto al número de integrantes.

Esta inconsistencia del Pleno ocasionó que algunos litigantes impugnaran, ante los jueces de distrito, la legalidad de los actos del Pleno de la CAAD por estar conformado sólo por tres miembros, argumentando que la votación en la que participaron dos miembros titulares y el presidente no conformaba una mayoría. No obstante, el Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa resolvió en abril de 2016 que de la lectura de los artículos 80 y 81 antes transcritos, el Pleno de la CAAD se conforma por el presidente y cuatro miembros más. Así, la mayoría a la que se refiere el artículo 81, debe entenderse que se conforma por cinco miembros, pues el presidente forma parte del Pleno de la CAAD, tal como se advierte de la sola y simple lectura del párrafo segundo del artículo 80 de la Ley

---

rubro que corresponda, así como mantener actualizada la información relativa a cada asunto para efectos de compilar y sistematizar los criterios generales del Pleno; y coordinar el archivo de los expedientes que se integren con motivo de la sustanciación de los procedimientos seguidos ante la CAAD.

General de Cultura Física y Deporte; es decir, la mayoría a la que se refieren los artículos 80 y 81 de la Ley incluye a los cuatro miembros más el presidente, no como lo pretenden los litigantes, que se refieren a la mayoría con base en cuatro miembros (es decir tres) más el presidente.

### **3.1.6. Presidente del pleno**

Se debe resaltar que la figura del presidente del Pleno, en principio, es igual a la de los miembros titulares; sin embargo, es cierto que es la figura central de este órgano colegiado y la que le da fuerza con objeto de hacer posible el funcionamiento del Pleno. El presidente tiene muchas más funciones que los miembros titulares, en términos del Reglamento para la Integración y Funcionamiento de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.

Asimismo, el presidente posee otros poderes procedimentales importantes, tales como, ser director de los debates, ya que es quien conduce los trabajos y toma las medidas que se requieran para el adecuado desarrollo de las sesiones (ordinarias o extraordinarias), determinando el orden de las intervenciones de los miembros titulares del Pleno durante las sesiones, concediendo el uso de la palabra y atendiendo a la prelación en que la soliciten, conservando así el control de las sesiones del Pleno y vigilando, en todo momento, el deber de respeto de los miembros titulares del Pleno a sus pares; además, es quien, previa consulta al Pleno, determina, de ser el caso, cuándo un asunto está suficientemente discutido, o bien cuándo es necesario continuar con las intervenciones.

El presidente puede solicitar oportunamente al secretario general, la inclusión de asuntos en el orden del día para la sesión de que se trate (los miembros titulares también lo pueden solicitar, pero por conducto del presidente), lo que significa el dominio del procedimiento por parte del presidente y con ello puede limitar el tiempo de uso de la palabra en las intervenciones y dar por suficientemente debatidas cuestiones a efecto de someter a votación el proyecto de acuerdo, laudo o resolución del Pleno que corresponda; además, ostenta el voto de calidad en caso de empate. <sup>(37)</sup>

El hecho de tener este tipo de atribuciones implica una potestad de superioridad sobre los demás miembros titulares, como lo es controlar las convocatorias, decidir la fecha y hora de las sesiones y la fijación del orden del día y tener en cuenta las peticiones formuladas por los demás miembros titulares.

---

<sup>(37)</sup> Véase las Reglas de Operación de la CAAD, expedidas en julio de 2015.

Por lo anterior, es claro que por la representación legal que se le atribuye al presidente, éste debe asegurar el cumplimiento de la ley y, por tanto, se le otorga una responsabilidad especial tanto en el aspecto sustantivo, como en el administrativo.

Ahora bien, para salvar la ausencia del presidente en cualquiera de las sesiones, la Ley de 2013 expresa que asumirá sus funciones uno de los miembros titulares, elegido por la mayoría de los presentes. Cuando la ausencia del presidente sea definitiva, el titular del Ejecutivo federal designará de entre los miembros titulares a quien deba sustituirlo para que concluya el periodo respectivo.

### **3.1.7. Miembros titulares**

En cuanto a los miembros titulares, el Reglamento de Integración y Funcionamiento de la CAAD establece prácticamente cinco funciones:

- I. Representar a la CAAD en los asuntos que el Pleno determine;
- II. Analizar los asuntos que en razón del turno correspondiente les fueren asignados y elaborar, bajo su más estricta responsabilidad, los proyectos de resolución de dichos asuntos;
- III. Firmar, junto con los demás integrantes del Pleno y el Secretario General, los acuerdos, laudos y demás resoluciones que dicte el Pleno;
- IV. Participar en actividades relacionadas con la capacitación, investigación y difusión académica en materia de derecho y deporte, y
- V. Las demás que se deriven de la Ley, el Reglamento, el presente Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

Como podemos observar, las funciones de los miembros titulares, a diferencia del presidente, se limitan prácticamente al análisis de los asuntos asignados y a la elaboración de los proyectos de resoluciones, y firmas de acuerdos, laudos y demás resoluciones que dicte el Pleno de la CAAD.

## **3.2. Las unidades administrativas**

Se entiende como unidad administrativa a la dirección general o su equivalente, a la que se le confieren atribuciones específicas en un reglamento interno. Puede ser también un órgano que tiene funciones propias que lo distinguen de los demás en la institución. Es el elemento



de la clave que identifica y clasifica el gasto público por entidad, según la organización interna de cada institución.

Podemos concebir a las unidades administrativas de la CAAD como la organización administrativa dirigida por un jefe, consistente en varios empleados públicos a los que se les asigna una función específica.

La CAAD cuenta con órganos que forman parte de su estructura a los que se les encomienda: i) *del área sustantiva*, darle trámite a todo lo referente al recurso de apelación, arbitraje, y mediación y conciliación y ii) *del área administrativa*, administrar los recursos financieros, humanos, materiales y los servicios generales de la Comisión. Su función es de apoyo a las labores que el Pleno desempeña en su gestión.

Por otra parte, la Ley de 2013 y su Reglamento únicamente mencionan a las unidades administrativas, pero no las define ni especifica cuáles son; sin embargo, en el Reglamento de Integración y Funcionamiento se instauran las unidades administrativas, ya que su artículo 4 establece que:

La CAAD, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, contará con la estructura siguiente:

- I. Pleno;
- II. Secretaría General;
- III. Coordinación Administrativa;
- IV. Subdirección de Finanzas;
- V. Subdirección Jurídica, y
- VI. Proyectistas, notificadores y demás personal administrativo y operativo que se requiera para su adecuado funcionamiento.

Consideramos que adicionalmente y como parte de esas unidades administrativas, se debe incluir un área de mediación y conciliación para la solución de controversias a la que se refiere el artículo 79, fracción VI, de la Ley <sup>(38)</sup>, que si bien no se encuentran especificadas en el Reglamento de Integración y Funcionamiento de la CAAD, pues éste se emitió en 2011 y la Ley actual es de 2013, sí debe ser estimado cuando se realice la adecuación de este Reglamento a la Ley vigente.

---

<sup>(38)</sup> Artículo 79. La CAAD, tendrá las siguientes atribuciones [...]:

VI. Coordinar un área de mediación y conciliación con la participación de personal calificado y, en su caso, de mediadores o conciliadores independientes, para permitir la solución de controversias que se susciten o puedan suscitarse entre deportistas, entrenadores, directivos, autoridades, entidades u organismos deportivos, o entre unos y otros, de conformidad con el Reglamento que se expida para tal efecto.

### 3.3. Las oficinas regionales

Las oficinas regionales a las que se refiere la Ley de 2013 son oficinas cuyo objeto es facilitar la recepción y notificación de escritos desde un lugar más cercano al promovente, así como tener contacto directo con la comunidad deportiva de las entidades federativas a fin de solventar dudas y aclaraciones en materia de justicia deportiva. El capítulo VI del Reglamento vigente de la Ley de 2013 regula las oficinas regionales de la CAAD estableciendo que serán necesarias para el desempeño de sus funciones. La operación de esta oficinas se inició antes de la publicación de la Ley actual, aun cuando no se mencionaban en la legislación anterior, ya que éstas venían funcionando con eficacia.

Durante el periodo comprendido entre 2011 y 2013, es decir, antes de la publicación del Reglamento de la Ley actual y basándose en la regionalización fijada en el SINADE misma que ahora se encuentra incluida en el artículo 138 de la Ley (véase el cuadro), la CAAD, con el apoyo de los institutos de los deportes de los respectivos estados, creó cuatro oficinas regionales ubicadas en Aguascalientes, Baja California, San Luis Potosí y Yucatán. Estos institutos facilitaron una oficina dentro de sus instalaciones para la atención e información de todo lo relativo a la Comisión:



Figura 3. Cuadro tomado de la página web de CONADE, en 2014.

Las personas a cargo de estas cuatro oficinas regionales eran abogados que se encargaban, principalmente, de la recepción de documentos dirigidos a la CAAD, de miembros del SINADE o de la comunidad deportiva de la región correspondiente, para que los remitieran al Pleno de la Comisión, con la ventaja de que la recepción del documento que se entregaba, surtiera efectos a partir de la fecha de entrega en la oficina regional y no cuando se recibía en la sede del Pleno, evitando además el gasto para el promovente, quien antes se veía obligado a viajar a la Ciudad de México o en su defecto enviarlo por mensajería con los riesgos que eso implica. Asimismo, los abogados responsables se encargaban de llevar a cabo las notificaciones que el Pleno les encomendaba, tiempo y dinero a la CAAD. Desafortunadamente, por falta de presupuesto, las oficinas se cerraron. Ahora se pretende que en las oficinas de la SEP, en las entidades federativas, existan las oficinas regionales; sin embargo, esto no ha sido posible hasta el día de hoy.

Las funciones que tiene el personal encargado de las oficinas regionales, las instituye el Reglamento de la Ley en el artículo 139, que a la letra dice:

Artículo 139. El personal encargado de las Oficinas Regionales tendrá las siguientes funciones:

- I. Recibir la documentación;
- II. Llevar e instrumentar los registros que se consideren indispensables;
- III. Registrar y enviar las promociones a la Secretaría General o, en su caso, al área correspondiente;
- IV. Realizar actuaciones para el desahogo de los recursos y procedimientos tramitados;
- V. Elaborar los informes y reportes estadísticos requeridos;
- VI. Resguardar la documentación recibida hasta su correspondiente envío;
- VII. Realizar todas las notificaciones, actuaciones y diligencias que les sean encargadas;
- VIII. Enviar, por correo certificado el acuse de recibo de las notificaciones, dándole el seguimiento que corresponda;
- IX. Asentar su fe pública con respecto de las notificaciones que practiquen en los expedientes;
- X. Realizar actividades relacionadas con la capacitación, investigación y difusión académica en materia jurídica y deportiva;
- XI. Proporcionar orientación a las consultas realizadas, y
- XII. Las demás que se deriven de la Ley, este Reglamento y de cualquier otra disposición aplicable.

#### 4. Naturaleza de las controversias sometidas

Aparentemente es claro lo que señala la Ley de 2013 en lo referente a que la CAAD resolverá las controversias de naturaleza jurídico deportiva. Sin embargo, podrían darse diversas interpretaciones respecto de qué asuntos se deben considerar como “controversias de naturaleza jurídico deportiva”, pues en nuestro concepto este término puede ser muy específico o muy amplio, dependiendo de la interpretación que se le dé, ya que el legislador no lo aclara.

En la práctica, de manera general, la CAAD conoce, entre otros, asuntos relativos a:

- la legalidad de las sanciones a deportistas o directivos;
- las asociaciones deportivas que no cumplen con sus estatutos y lineamientos normativos; es decir, asuntos corporativos;
- la legalidad en las elecciones de los órganos de gobierno de las asociaciones deportivas;
- los derechos deportivos afectados a deportistas y
- el análisis de legalidad de procedimientos llevados a cabo en las asociaciones deportivas.

Ahora bien, cabría cuestionarse si todos estos asuntos son de naturaleza jurídica deportiva, ya que pueden existir diferentes interpretaciones y puntos de vista respecto de este tema.

Para determinar la naturaleza jurídica de las controversias que se dirimen, es importante precisar que al derivar la CAAD de una ley federal de carácter administrativo, las actuaciones que emite dentro de su procedimiento son, por tanto, actos jurídicos administrativos.

García de Enterría y Fernández (2013) explican que el concepto de acto jurídico surge en Francia al filo, y como expresión práctica, del principio de separación entre administración y justicia, y que se trataría de un acto jurídico exento del poder jurisdiccional del juez en cuanto producto de la autoridad administrativa y, por ello, sometido al solo control de éste. Asimismo, señalan que en el derecho positivo el acto administrativo es una institución más del derecho administrativo y lo precisan en un sentido amplio; sostienen que todo acto jurídico está:

Dictado por la Administración y sometido al Derecho Administrativo. Se distinguirá, por tanto: de la actuación no jurídica (actos materiales); de los actos jurídicos producidos por los administrados, aunque siendo propios del derecho administrativo

(actos del administrado); de los actos jurídicos dictados por la administración que no están sometidos al derecho administrativo (actos de Derecho Privado o Procesal, o Laboral, o Constitucional, etc.). Y en un ejercicio de delimitación conceptual señalan que: acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria (pp. 587, 588, 591).

El acto jurídico, expresa Acosta Romero (1988) es una expresión de voluntad que produce efectos jurídicos; que tiene características propias que lo distinguen del género de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles, entendiéndolo por autoridad a todo aquel que tiene facultades de decisión y ejecución, siguiendo la teoría de Gabino Fraga. Este autor considera que ésta es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa la decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública y que esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general.

Por su parte, Serra Rojas (1972) precisa que el acto administrativo “es una declaración unilateral y concreta que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la Administración pública y crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general” (p. 246). Y señala que esta definición resume los caracteres del acto administrativo; es decir, i) el acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público que emana de la administración pública y ii) su naturaleza no es normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que es derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos y normas obedecen a diverso régimen jurídico.

Por otra parte, Raúl Jiménez Zúñiga (2016) afirma que el acto jurídico es la principal categoría del concepto general de hecho jurídico y que cuando tales actos son imputables a la administración, tendremos entonces un acto jurídico de la administración. Sostiene que, en términos generales, puede hablarse de dos grandes categorías de actos jurídicos de la administración pública:

- a. Los actos de la administración sometidos al derecho común, que son cuando la administración no actúa como tal sujeta a su régimen especial y en ejercicio de una potestad administrativa, sino como cualquier otro sujeto de derecho, sus actos no son administrativos, sino civiles, mercantiles, laborales, etc., según el derecho a que estén sujetos; y

- b. Los actos de la administración sometidos al derecho administrativo, que son los auténticos actos administrativos; son los actos jurídicos de la función administrativa.

Este autor se plantea si tales actos están sometidos o no al régimen de los actos administrativos y afirma que por lo que se refiere a los actos integrados en los que la doctrina llama la administración pública de derecho privado, no pueden estar sometidos al régimen fiscalizador de los actos administrativos y que la jurisdicción contencioso-administrativa es, por consiguiente, incompetente, dado que, por lo general, no producen lesión de derechos administrativos de los particulares (Jiménez, 2016). Asimismo, por lo que se refiere a los actos administrativos que presuponen o constituyen relaciones jurídicas entre particulares, considera que la solución debe ser diversa. Cuando un acto administrativo concede a un particular un derecho frente a otro particular, impone a este último la correspondiente obligación respecto del primero, creando entre ellos una relación jurídica propia y verdadera. Esta relación entre particulares, afirma Jiménez, es de derecho privado por la razón obvia de que toda relación entre particulares tiene tal carácter jurídico. En cambio, hay también una relación jurídico-pública que puede surgir precisamente entre uno de esos particulares y la administración, sobre la base del acto administrativo constitutivo de la relación. Jiménez (2016) concluye que, por consecuencia del acto, “se producen dos relaciones diversas: una, entre la administración y un particular, otra entre este particular y un tercero. El acto administrativo es único en su naturaleza, pero doble en sus efectos” (pp. 74 y 75).

Para Miguel S. Marienhoff, el acto administrativo es la forma esencial en que la Administración Pública expresa su voluntad, sea de modo *general* (reglamentos) o de un modo *particular* o *especial* (acto administrativo *individual*). El acto administrativo es también sustancialmente *jurídico*. Proyecta sus efectos hacia lo externo de la Administración Pública y tiende a regular o disciplinar las relaciones de ésta con los administrados (citado por Bejar, 2011, p. 5).

Guido Zanobini concibe que acto administrativo es toda manifestación de voluntad deseo, conocimiento o juicio realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa (citado por Bejar, 2011, p. 5).

Alberto Pérez Dayán asevera que acto administrativo es toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son diversos e inmediatos” (citado por Bejar, 2011, p. 6).

Ahora bien, Acosta (1988) expresa que:

la doctrina denomina acto administrativo perfecto, a aquel que está complementado

formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena. Afirma que no basta que el acto sea perfecto para que sea eficaz y se entiende por acto eficaz aquel que se realiza jurídica y materialmente. Estima que para que el acto sea eficaz, se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación. (p. 650)

De la información anterior se puede determinar que la CAAD, al ser una autoridad administrativa competente en materia deportiva, por ser órgano administrativo desconcentrado de la SEP y por regirse por una ley administrativa, emite actos administrativos y sus actuaciones, incluyendo sus acuerdos y resoluciones, tienen el carácter de actos jurídico administrativos, actos jurídicos de derecho público, ya que esta Comisión, como sujeto de la administración pública, emite declaraciones de juicio, unilaterales, cuyos efectos jurídicos crean, reconocen, modifican, transmiten, declaran o extinguen derechos u obligaciones, en ejercicio de la potestad pública con el propósito de satisfacer el interés general y están reglamentados por una ley administrativa como la Ley General de Cultura Física y Deporte. Para que los actos que emite la CAAD tengan una existencia jurídica plena o eficaz, se requiere de actos subsecuentes o posteriores como es, en un inicio, la notificación.

Así, los procesos que se llevan a cabo en la CAAD son procedimientos administrativos que se siguen en forma de juicio, por lo que es claro que la CAAD no puede resolver asuntos de carácter laboral, mercantil, penal, etc., aun cuando tengan un sesgo deportivo, ya que la ley no le otorga facultades expresas para resolver este tipo de conflictos.

Tampoco puede conocer ni resolver aspectos técnicos de una federación deportiva nacional, en razón de que la Ley lo expresa en su artículo 52, subrayando que las federaciones son la máxima instancia técnica de su disciplina, lo que significa que una decisión técnica de un juez o árbitro en una competición o competencia (como se dice en México), no puede ser analizada, cuestionada o modificada por la CAAD; un ejemplo muy claro sería que la CAAD no puede analizar si es legal o no la expulsión de un jugador en un partido de fútbol o si fue punto en un combate de taekwondo, o si fueron correctos los puntos que le dieron a un clavadista al ejecutar su clavado, ya que estas decisiones son exclusivas del juez o árbitro del deporte y es una decisión totalmente técnica, a menos que existiera la obligación, en términos de un reglamento o normativa, de llevar a cabo un procedimiento específico y ese procedimiento de imposición de la sanción técnica no se hubiere realizado en sus términos. Esto es, la CAAD no tiene facultades para analizar lo estrictamente técnico.

## 5. Competencia

En México se hace uso de conceptos como competencia, atribución, facultad, función, que se asemejan entre sí y que en ocasiones se confunden o se utilizan como sinónimos; sin embargo, en otros países estos términos pueden tener significados y acepciones distintos, por lo que estudiaremos los diferentes significados de estos conceptos que aplican en México.

Respecto del término *competencia*, el *Diccionario jurídico mexicano* (Gaxiola & González, 1995) señala:

I. En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. “Nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente”. Sin embargo, en un sentido más técnico y especializado el derecho judicial y del derecho procesal, o mejor aún, de la llamada teoría general del proceso, la figura de la competencia debe entenderse en un sentido más restringido que el ya mencionado, excluyendo de ella a los órganos (legislativo y ejecutivo) y a las personas particulares individuales que tienen jurisdicción.

II. La competencia como concepto específico, obedece a razones prácticas de distribución de esa tarea de juzgamiento, entre los diversos organismos judiciales. Por otra parte, normalmente corresponde a los litigantes determinar el órgano idóneo, apto, con la potestad adecuada para el negocio concreto a resolver; es menester efectuar una escrupulosa selección de los órganos potencialmente capaces para decidir.

III. El Código Federal de Procedimientos Civiles establece en su artículo 144 “La competencia de los tribunales se determinará por la materia, la cuantía, el grado y el territorio. (p. 167)

Gómez (2004) señala que:

En [...] un *sentido lato* la competencia se define como el ámbito, la esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones o funciones. [...] En *sentido estricto*, la competencia se refiere al órgano jurisdiccional. [...] ‘La competencia es, en realidad la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto. (p. 145)



Ovalle (2015) expresa que, aplicado el concepto de competencia al derecho procesal, es posible afirmar que:

La competencia es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos. El juzgador, por el solo hecho de serlo, es titular de la función jurisdiccional, pero no puede ejercerla en cualquier tipo de litigios, sino sólo en aquellos para los que está facultado por la ley; es decir, en aquellos en los que es competente. (p. 135)

Briseño Sierra (2005) manifiesta que la competencia no es otra cosa que la suma de atribuciones del órgano público. Basta tener presente que la competencia se forma con el cúmulo general y que un juzgador puede no ser competente para ejecutar y sí para ejercer jurisdicción, que puede ejercer jurisdicción sin tener competencia para sentenciar; que se puede tener competencia para designar empleados y no ejercer jurisdicción, competencia para constituir negocios judiciales y no para resolver conflictos, etcétera. Este autor distingue entre jurisdicción y competencia y asevera que la diferencia:

No puede establecerse aristotélicamente a base de especie y género, porque tanto compete al juzgador ejercer la jurisdicción en el proceso, como al legislador o al administrador cuando tienen que sustanciar sendos procesos, y tanto compete al juzgador ejercer jurisdicción como legislar o administrar en los supuestos que determine la ley, esto es, señala que la jurisdicción, no es la facultad de decir el derecho, sino la dirección del proceso. (pp. 530 y 531)

Parada (2013) define la competencia como “la medida de la capacidad jurídica de cada órgano o el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye y que por ello está autorizado y obligado a ejercitar” (p. 103).

Luis Cosculluela Montaner (2014) afirma que:

La competencia de un órgano es el conjunto de funciones que le son atribuidas por el ordenamiento y que la distribución de competencias de la Entidad entre los diversos órganos de la misma obedece al principio de división del trabajo, que es esencial en toda organización” (p. 154).

Refiere este autor los criterios de determinación de la competencia por razón de las divisiones objetivas o por grupos de materias que cabe efectuar en el conjunto de las funciones atribuidas al ente.

Miguel Covián Andrade (2004) explica la diferencia que existe entre la autonomía y la competencia y afirma que la primera toca “el cómo” y a la segunda “el qué”; que la

primera es abstracta en tanto que la segunda es concreta. Expresa que la autonomía es simplemente la atribución de poder actuar en determinadas áreas, y que esas áreas, ya no compete al «cómo» de la autonomía sino al «qué» de la competencia. En resumen, la competencia, referida a los entes autónomos, viene a ser el conjunto de atribuciones concretas y materiales que ejerce y cumple el ente autónomo, con exclusión de cualesquier otras instancias. (p. 378)

Al analizar el término atribución, se puede señalar que el Diccionario jurídico mexicano (1985) expresa las siguientes definiciones:

I. Es cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines.

II. En el momento actual, el Estado es exigido para intervenir a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad y lograr un verdadero estado de justicia, equilibrando las desigualdades existentes entre las clases socialmente débiles y las que no lo son, así como para realizar funciones que los particulares no pueden llevar a cabo, lo anterior va ampliando la atribución de sus facultades.

Mediante sus atribuciones el Estado ejecuta una serie de actos y hechos que le permiten realizar sus objetivos que pueden ser diversos, como de seguridad, vigilancia, prestación de servicios, salubridad, económicos, culturales, etc.

El Estado ejerce sus atribuciones, individualizando su actuar mediante los funcionarios públicos, siendo ellos lo que concretan las facultades otorgadas por la ley.

La atribución de facultades puede derivar de normas de carácter constitucional, federal, estatal, municipal, reglamentario, ordinarias.

En la medida de los fines a lograr será el alcance de la atribución de facultades. De lo anterior surge el principio de la división de competencias mediante el cual se distribuyen las facultades a cada autoridad delimitando su campo de acción. Sostiene Gabino Fraga que cuando la ley atribuye facultades de auxilio hacia las autoridades a fin de que puedan dictar sus resoluciones. (p. 227)

En el derecho administrativo, la teoría afirma que las atribuciones son: a) de mando, de policía o coacción que comprenden los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, salubridad y orden públicos; b) para regular las actividades de los particulares; c) para crear servicios públicos y d) para intervenir mediante

gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del pueblo.

Esta teoría destaca las ideas de soberanía o poder público, que distingue entre actos de autoridad y actos de gestión; la teoría del servicio público y la propia teoría de la atribución (Marquez, 2014).

Gabino Fraga (1984) sustenta que:

El concepto de atribución compagina las nociones de poder y servicio público y que éste comprende el contenido de la actividad del Estado; qué es lo que el Estado puede o debe hacer, y el concepto de función, por su parte, se refiere a la forma de la actividad del Estado; expresa que las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. (p. 13)

La competencia, de acuerdo con el punto de vista de Briseño (2005) y Covián (2004), es la suma de atribuciones conferidas por la norma que atañen a un ente para que actúe. En el caso del órgano judicial, las atribuciones que le vienen marcadas por la norma varían según lo especifique la propia norma, pero entre ellas generalmente se encuentran la actividad jurisdiccional (dirigir el proceso), la atribución de adjudicar (sentenciar el conflicto), facultades administrativas, legislativas, disciplinarias y actuariales, ejecutivas y compulsorias y supervisoras, inquisitivas y controladoras, etcétera.

Luis Cosculluela Montaner (2014) expresa que “la doctrina suele reservar el término competencia para designar a las funciones atribuidas a las distintas Entidades, y el de atribuciones cuando se trata de órganos” (p. 154).

Ahora bien, la palabra función se utiliza en diversos ámbitos y con diferentes significados, pero para el caso que nos ocupa significa de manera simple: “Actividad particular de cada órgano o aparato de un organismo” (Gaxiola y González, 1995).

Una vez estudiadas las definiciones anteriores, analizaremos el artículo 79 de la Ley de 2013 que establece las atribuciones de la CAAD, entendiéndolas como los derechos y obligaciones de la CAAD para lograr sus fines, concibiéndolas como su actividad específica; es decir qué puede o debe hacer en su ámbito de competencia.

Podemos observar que el legislador crea una confusión en el texto del artículo referido, ya que en él incluyó atribuciones, competencias de la CAAD y el procedimiento que se sigue ante esta Comisión, por lo que conviene aclarar dichos conceptos y explicar en qué consiste la confusión señalada, por lo que se analizará fracción por fracción.

La fracción I señala: Es atribución de la CAAD, conocer y resolver mediante el recurso de apelación, sobre las impugnaciones planteadas por cualquier persona física o moral inscrita en el RENADE o cualquiera de los miembros del SINADE, en contra de actos,

omisiones, decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por las autoridades, entidades u organismos deportivos, que afecten los derechos deportivos establecidos a favor del apelante, en la presente Ley o en los reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen. El impugnante podrá optar en agotar el medio de defensa que corresponda o interponer directamente el recurso de apelación.

Como se puede observar, esta primera fracción contiene:

<b>La atribución de</b>	<b>Quiénes pueden interponer las impugnaciones</b>	<b>En qué casos</b>	<b>La afectación</b>
Conocer y resolver mediante el recurso de apelación las impugnaciones	Cualquier persona física o moral inscrita en el RENADE o cualquiera de los miembros del SINADE	Contra de actos, omisiones, decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por las autoridades, entidades u organismos deportivos	Los derechos deportivos establecidos a favor del apelante

En el último párrafo agrega la opción que tiene el impugnante de interponer el medio de defensa correspondiente, o bien o interponer directamente el recurso de apelación.

Esto es, el legislador no sólo incluye atribuciones en la fracción, sino que también se refiere a los sujetos, opciones y acciones procedentes. En nuestra opinión, esta fracción únicamente debería referirse a la atribución concreta de la CAAD y no a los demás elementos que el legislador incluyó, pues éstos no forman parte, estrictamente, de una atribución.

Adicionalmente la opción de interponer el medio de defensa correspondiente, o bien o interponer directamente el recurso de apelación, no puede considerarse como una atribución, por lo cual se sugiere que se considere en otra parte del capítulo de la CAAD.

La fracción II establece como atribución de la CAAD: “Conceder la suspensión provisional y, en su caso, definitiva del acto impugnado dentro del trámite del recurso de apelación”. Consideramos que esta fracción sí corresponde a una atribución, pues es una facultad importante con la que cuenta la CAAD mediante la cual puede intervenir de manera inmediata en situaciones que plantean principalmente los atletas para poder competir en eventos en los que los organismos deportivos les impiden participar, hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto planteado en el recurso de apelación. Con respecto al

señalamiento o aclaración que hace la Ley de 2013 de “hacerlo dentro del recurso de apelación”, estimamos que limita como atribución únicamente al recurso de apelación, dejando por fuera la posibilidad de hacerlo cuando la CAAD actúa como árbitro, conciliador o mediador, pues cuando la ley no distingue, no debemos distinguir, sobre todo tratándose de una autoridad administrativa.

La tercera atribución que la Ley reconoce es: “Efectuar la suplencia de la deficiencia de la queja dentro del trámite del recurso de apelación, cuando el impugnante no sea directivo, autoridad, entidad u organismo deportivo”. Esta fracción indica, además de la atribución, en qué casos opera y a quiénes aplica, cuando debiera referirse sólo a la atribución, y de igual manera que la fracción anterior, lo limita exclusivamente al recurso de apelación.

La cuarta fracción, que no se preveía en la ley anterior, establece como atribución: “Fungir como conciliador dentro del trámite del recurso de apelación”. La facultad de conciliar dentro del recurso de apelación es nueva en la Ley, y creemos que sí puede contemplarse como atribución *per se* y que quizás fue incluida en virtud de que la CAAD, en la práctica, llevaba a cabo conciliaciones en las audiencias dentro del recurso de apelación, sin estar previsto expresamente en la ley, de ahí que consideramos que fue acertada su inclusión.

Por otro lado, la fracción sexta del artículo 79 de la Ley de 2013 señala la atribución de “Coordinar un área de mediación y conciliación con la participación de personal calificado y, en su caso, de mediadores o conciliadores independientes”.

El legislador reconoce en la ley vigente que existe la posibilidad de que los integrantes del Pleno no cuenten con las capacidades necesarias para ser mediadores y/o conciliadores, pues en la ley anterior, para evitar algún tipo de nulidad de los acuerdos tomados dentro de un procedimiento de conciliación o mediación, el Pleno de la CAAD o alguno de sus miembros debía fungir como conciliador o mediador; en cambio, en la nueva Ley de 2013 esta función se le puede delegar a una persona o personas ajenas a la CAAD, aunque con las capacidades y experiencia suficientes para lograr una conciliación o mediación que concluya satisfactoriamente con un conflicto en el ámbito deportivo.

De lo anterior se desprende que, dentro del recurso de apelación, la conciliación puede llevarse a cabo por medio del Pleno de la CAAD o de alguno de los miembros, o bien, por el área de Mediación y Conciliación, que inclusive puede ser un tercero, porque así lo permite la Ley de 2013. Por otro lado, sin que sea dentro del recurso de apelación, se puede acudir a la CAAD para solicitar que intervenga como mediador o conciliador.

La quinta fracción del artículo 79 de la Ley de 2013 expresa como otra atribución de la CAAD: “Intervenir como Panel de Arbitraje en las controversias que se susciten o puedan suscitarse entre deportistas, entrenadores, directivos, autoridades, entidades u organismos deportivos, o entre unos y otros”. Es importante recalcar que esta fracción encierra la facultad o atribución de la CAAD para constituirse en árbitro dentro de un procedimiento que se establece en el Reglamento de la Ley de 2013. Quizás podría argumentarse que el arbitraje no es una atribución, sino un procedimiento; sin embargo, se le debe facultar a la CAAD para que sea árbitro, llevar a cabo el procedimiento arbitral y que sus laudos arbitrales tengan el carácter de resolución obligatoria para las partes.

La séptima fracción que marca la Ley de 2013 refiere como atribución de la CAAD: “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 y ejecutar o que no acaten y ejecuten en sus términos, los acuerdos, decisiones, laudos y resoluciones emitidos por la propia CAAD”.

Esta fracción hace varias determinaciones:

- Señala la atribución: imponer correcciones disciplinarias y medidas de apremio.
- Señala a quiénes: a todas aquellas personas físicas o morales, organismos y entidades deportivas por conducto de sus titulares.
- Señala en qué casos: cuando se nieguen a acatar y ejecutar o que no acaten y ejecuten, en sus términos, los acuerdos, decisiones, laudos y resoluciones emitidos por la propia CAAD.

Sobre las correcciones disciplinarias y medidas de apremio, cabe destacar que la Ley vigente establece que para la tramitación y resolución del recurso de apelación, se estará en todo lo no previsto para la sustanciación del recurso de la apelación, a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles; en su artículo 55, éste instituye que son correcciones disciplinarias las siguientes:

I.- Apercibimiento;

II. Multa que no exceda de sesenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y

III.- Suspensión de empleo hasta por quince días.

Esta última fracción sólo es aplicable al secretario y demás empleados del tribunal que imponga la corrección.

En lo que se refiere a la primera fracción, y al significado del vocablo *apercibir*,

podemos mencionar que éste significa advertir, amonestar, prevenir, preparar lo necesario para alguna cosa, observar o hacer saber a la persona requerida las consecuencias que se seguirán de determinados actos u omisiones suyas. En la materia procesal el apercibimiento se utiliza como una medida disciplinaria que tiende a obligar a los contendientes en un juicio a acatar las decisiones del juzgador a efecto de obtener el debido cumplimiento de una resolución o de una decisión necesaria para proteger los intereses controvertidos o bien, incluso, para obtener la reparación del perjuicio que se ocasionó a otro sujeto con una determinada conducta que resultó, una vez analizada, ilegal. El apercibimiento como medida disciplinaria va a importar una sanción, no a una obligación o determinada conducta, sino a la simple desobediencia de cualquier decisión que no nace de la propia ley, sino de una apreciación del juzgador.

Si bien el artículo 16 constitucional determina que todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente, el apercibimiento como una mera advertencia o reiteración de lo que señala la ley no genera la incompetencia del funcionario que lo emitió porque ni el Código Fiscal de la Federación ni el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público prevén el apercibimiento (912435. 870. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Apéndice 2000. Tomo III, Administrativa, P.R. TCC, Pág. 755).

En la práctica, la CAAD sí hace apercibimientos en las resoluciones que emite, para advertir un desacato.

En cuanto a la multa (fracción II), el *Diccionario de la lengua española* señala que viene del latín “*multa*”, que significa la sanción administrativa o penal que consiste en la obligación de pagar una cantidad determinada de dinero y señala que la multa coercitiva se reitera por plazos determinados para compeler al infractor al cumplimiento de la obligación que desatiende.

La CAAD aplicó por primera vez una corrección disciplinaria el 10 de febrero de 2011, cuando se acordó la primera multa, después de recibir respuesta a la consulta que se le hizo a la Dirección General de Procedimientos Legales, Dirección Jurídica Consultiva de la Tesorería de la Federación, en la que señala que en opinión de esa área jurídica, corresponde a la CAAD el cobro de créditos fiscales y créditos derivados de multas administrativas federales fiscales con destino específico o participables con terceros, en tanto que a las entidades federativas coordinadas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal respectivo, les corresponde el cobro créditos derivados de multas

administrativas federales no fiscales que no tengan destino específico y no sean participables a terceros.

En cuanto a la suspensión de empleo, esto nunca ha sido aplicado por el Pleno de la CAAD.

Por otra parte, y en relación con los medios de apremio, el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

- I. Multa hasta por la cantidad de ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso, y
- II. El auxilio de la fuerza pública. Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

Ahora bien, el Reglamento de la Ley cuenta con el capítulo V denominado “*De las Correcciones Disciplinarias y Medidas de Apremio*” en el cual señala que con independencia de las sanciones administrativas a las que pudiera hacerse acreedor cualquier infractor por no acatar los acuerdos, decisiones, laudos y resoluciones emitidos por la CAAD, su Pleno podrá solicitar de las autoridades, entidades u organismos administrativos y deportivos competentes, que le impongan al infractor cualesquiera de las sanciones, correcciones disciplinarias y medidas de apremio que señala la Ley, este Reglamento y demás disposiciones reglamentarias y estatutarias (artículo 137).

Aparentemente y de la lectura de este párrafo, pudiera pensarse que la CAAD tiene la posibilidad de imponer sanciones, pero en el segundo párrafo del artículo 137 del Reglamento de la Ley establece que “Declarado el desacato de un acuerdo, laudo o resolución definitiva por el Pleno de la CAAD, se girará oficio a la CONADE, remitiéndole copia certificada de las constancias y antecedentes del caso, para que en el ámbito de sus facultades inicie el procedimiento sancionatorio por conducto de su área jurídica, quien tendrá las atribuciones necesarias para desahogar dicho procedimiento”, lo que significa que la CAAD no cuenta con esa coercitividad pues depende de un organismo, que es la CONADE, para imponer y ejecutar sanciones en los casos de desacato o incumplimiento de sus resoluciones.

Si bien la ley indica como atribución imponer correcciones disciplinarias y medidas de apremio, consideramos más apropiado crear en un articulado diferente para señalar a



quienes se le aplicarían estas medidas de apremio, así como la gravedad de las faltas y las razones por las que procederían tales medidas.

## **6. Jurisdicción y autonomía para dictar resoluciones**

En términos de la Ley de 2013, la CAAD cuenta con plena jurisdicción y autonomía para dictar sus acuerdos, laudos y resoluciones y es independiente de las autoridades administrativas (artículo 78).

Para analizar si realmente es así, resulta importante estudiar qué se entiende por jurisdicción y autonomía.

### **6.1. Jurisdicción**

Fraga (1984) señala que la función jurisdiccional se caracteriza según dos criterios:

- i) el motivo o elemento que lo provoca, y
- ii) el fin o resultado que se persigue con ella (p. 51).

La función jurisdiccional, señala Fraga, supone una situación de duda o de conflicto preexistente, dos pretensiones opuestas; tal conflicto puede referirse tanto a un hecho como a un acto jurídico siempre que se estimen contradictorios con un derecho o una norma legal o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica. Afirma que el elemento que incluye el acto referido a la sentencia, debe completarse con una decisión que haga cesar el conflicto y que ordene restituir y respetar el derecho ofendido. La finalidad del acto jurisdiccional consiste en hacer respetar el derecho y darle estabilidad al sistema jurídico, lo cual sólo se logra en virtud de la fuerza que adquiere la decisión de la autoridad jurisdiccional, apoyada en la definitividad e irrevocabilidad que se le concede, pues se presume que en ella está contenida la verdad legal.

Por su parte, Claudia L. Ortega Medina señala que la jurisdicción es aquella encaminada directamente a la realización y la salvaguarda de valores; que la impartición de justicia, supone dar y reconocer a cada cual su derecho; función imprescindible para resolver los inevitables conflictos que se suscitan en el seno de la sociedad. Además, asevera que la seguridad jurídica y la justicia se identifican con la existencia y, más aún, materializan un ordenamiento jurídico eficaz.

Piero Calamandrei expresa que “la jurisdicción cumple una actividad funcional de garantía que el demandante busca en el juez. Espera que este tercero imparcial vaya aplicar la

ley correctamente. Es decir, garantiza los derechos que puedan alegar cada uno de estos ciudadanos”. (Monerero I Fernández).

Ermo Quisbert afirma que la jurisdicción es la función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada y eventualmente factibles de ejecución. Señala que los elementos de la jurisdicción son potestades y aptitudes del órgano jurisdiccional:

Notion. Potestad de aplicar la ley al caso concreto.

Vocatio. Aptitud de conocer la pretensión de un determinado sujeto procesal.

Coertio. Potestad de precautelar los intereses sometidos a su decisión que tiene, por ejemplo, el arraigo, las anotaciones preventivas, etc.

Iuditio. Potestad de dictar una sentencia (aplicación de la ley al caso concreto). Es el elemento fundamental de la jurisdicción.

Executio. Potestad que tienen un órgano jurisdiccional para ejecutar lo juzgado.

Finalmente, agrega que la jurisdicción cumple una función integradora del derecho, porque:

1. cuando el juez aplica la ley, no está aplicando a ciegas; ya que aplica la ley al caso concreto, le está añadiendo un valor agregado a la norma y,
2. no aplica sin razonar, sino que tiene que pensar para aplicar al caso concreto; es decir el juez está razonando por los dos, al valorar las pruebas y al emitir la sentencia. El elemento que incluye el acto referido a la sentencia debe completarse con: Una decisión que haga cesar el conflicto y que ordene restituir y respetar el derecho ofendido. La finalidad del acto jurisdiccional consiste en hacer respetar el derecho y darle estabilidad al sistema jurídico, lo cual sólo se logra en virtud de la fuerza que adquiere la decisión de la autoridad jurisdiccional, apoyada en la definitividad e irrevocabilidad que se le concede, presumiendo que en ella está contenida la verdad legal. (Fraga, 1984, p. 51)

## **6.2. Autonomía**

Luis Cosculluela Montaner (2014) señala que implica capacidad de gestión independiente de una esfera de asuntos propios. Expresa que la doctrina destaca el poder de decisión sobre esos asuntos que la autonomía comporta y destaca que uno de sus significados etimológicos es, precisamente, el de la capacidad de dictar normas (autonormarse); en

definitiva, de decidir y ordenar. La autonomía, en cualquier caso, expresa un poder limitado que se integra en otro poder que es superior, el de soberanía, que sólo corresponde al Estado. Por ello, la autonomía sólo se predica de entidades integradas en la organización estatal, de la que forman parte y a cuya unidad no pueden oponerse.

Por otra parte, asevera Cosculluela, la autonomía implica el reconocimiento por el ordenamiento jurídico de una esfera de intereses propios para su gobierno y administración por la entidad. Aunque la autonomía en sus grados mínimos es predicable de todas las administraciones públicas, debería reservarse para aquellas en las que se dan las siguientes notas:

- a) Capacidad de dictar normas.
- b) Capacidad de designación de sus órganos de gobierno.
- c) Poder de gestión de su esfera de intereses.
- d) Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias.

Como parte del análisis para determinar si la CAAD cuenta con autonomía, es de comentar que en 2011 la CAAD solicitó formar parte, como órgano de impartición de justicia, de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ) en respuesta, resultado del Comité Directivo emitió una interesante resolución que vale la pena comentar, ya que señaló la inviabilidad de formar parte en esa asociación, pues técnicamente no es procedente que la CAAD sea considerada como un órgano de impartición de justicia porque al ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, no puede estimarse que efectivamente cuente con la plena jurisdicción y autonomía para dictar sus laudos y resoluciones y que sea independiente de las autoridades administrativas, como lo pretendió el legislador al redactar el artículo 38 de la Ley General de Cultura Física y Deporte (2003) porque en términos del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es el ordenamiento específico que regula la estructura de la Administración Pública Federal, un órgano desconcentrado está jerárquicamente subordinado a la Secretaría a la cual pertenece.

Cabe destacar la mención del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es el ordenamiento específico que regula la estructura de la administración pública federal, y subraya que al ser la CAAD un órgano desconcentrado, está jerárquicamente subordinada a la SEP.

La AMIJ señala que esto cobra mayor relevancia desde el momento en que en términos de lo que establece la Ley General de Cultura y Deporte, la CAAD tiene como atribución conocer y resolver, mediante el recurso de apelación, las impugnaciones

planteadas por los miembros del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte y al integrarse este sistema por las dependencias, organismos e instituciones públicas y privadas, sociedades, asociaciones y consejos nacionales de deporte estudiantil tiene vinculación con organismos deportivos como la CONADE, el COM, etcétera. Esto hace, en opinión de la AMIJ, que la CONADE al ser un órgano descentralizado, esté a cargo de una junta directiva integrada por representantes de las diversas dependencias de gobierno y que preside el titular de la SEP; por tanto, la AMIJ advierte que la CONADE tiene total injerencia en la constitución, dirección, supervisión y/o registro de los miembros del SINADE, por lo que no aprecia la autonomía e independencia de la CAAD para emitir sus resoluciones.

En ese tenor, afirma que si la CAAD depende jerárquicamente de la SEP y a la vez tiene como función dirimir las controversias planteadas por los miembros del SINADE, entre las cuales se encuentra la CONADE que está dirigida por la propia SEP, no puede existir la autonomía jurisdiccional e independencia que se necesita y que le es inherente a un juzgador, no obstante que así lo dispone la ley de la materia.

Por otra parte, expresa que la CAAD es una autoridad administrativa y resuelve el recurso de apelación que constituye eminentemente una instancia administrativa, regulada por la Ley y su Reglamento y de manera supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como por el Código Federal de Procedimientos Civiles. En lo referente a los recursos de mediación y conciliación, se pronuncia en el sentido de que éstos no constituyen una instancia jurisdiccional, sino instancias de autotutela de su función pública y procedimientos alternativos de solución de controversias, en fase no contenciosa, que no permiten considerar que se trate de una *verdadera impartición de justicia*.

La AMIJ opina y concluye que del marco legal aplicable tampoco se aprecia que la CAAD cuente con medios eficaces y suficientes para cumplir sus laudos o resoluciones, lo que le impide ser considerada como un órgano de impartición de justicia de *plena jurisdicción*.

Es interesante analizar la opinión de esta asociación, respecto a la afirmación de si la CAAD depende jerárquicamente de la SEP y a la vez tiene como función dirimir las controversias planteadas por los miembros del SINADE, entre las cuales la CONADE que está dirigida por la propia SEP, *no puede existir la autonomía jurisdiccional e independencia que se necesita* y que le es inherente a un juzgador, no obstante que así lo dispone la ley de la materia.

Considero que tiene cierta razón, pues en realidad en muchas ocasiones la CONADE ha “impuesto”, “ordenado” o “solicitado el favor” a los miembros titulares de la CAAD para

que acuerden o resuelvan en el sentido que la CONADE les “ordene o sugiera”, lo cual demerita a las instituciones y hace que los procesos que se llevan a cabo no sean imparciales o justos.

Se señala que la CONADE tiene total injerencia en la constitución, dirección, supervisión y/o registro de los miembros del SINADE, por lo que no aprecia la autonomía e independencia de la CAAD para emitir sus resoluciones.

En nuestra opinión, la CAAD es un órgano que emite pronunciamientos para decidir y declarar cuál es el derecho aplicable en cada caso concreto, dando solución a los conflictos o controversias planteadas respecto de la afectación de un derecho deportivo. Es decir, la CAAD es una instancia eminentemente administrativa, regulada por la Ley y su Reglamento y de manera supletoria por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En lo que concierne a los recursos de mediación y conciliación, la AMIJ se pronuncia en el sentido de que éstos no constituyen una instancia jurisdiccional, sino instancias de autotutela de su función pública y procedimientos alternativos de solución de controversias, en fase no contenciosa, que no permiten considerar que se trate de una verdadera impartición de justicia.

Finalmente, opina y concluye que del marco legal aplicable tampoco se aprecia que la CAAD cuente con medios eficaces y suficientes para cumplir sus laudos o resoluciones, lo que le impide ser considerada como un órgano de impartición de justicia de *plena jurisdicción*.

Del análisis del concepto anterior, se puede concluir que, en el ámbito del deporte, es importante la existencia de la CAAD en virtud de que el Estado debe contar con un sistema que asegure la administración de justicia en materia deportiva. A través de esta Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte se puede pronunciar el derecho aplicable y dirimir las controversias que surjan en el Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte. Por lo tanto, consideramos que éste es un órgano con jurisdicción, pues tiene las facultades de revisar la legalidad de los actos, omisiones, acuerdos o resoluciones, así como de autoridades, organismos y entidades deportivas; inclusive puede revisar el proceso de elecciones de las federaciones deportivas mexicanas, lo que permite que la garantía de seguridad jurídica que deriva en el derecho de llevar el procedimiento en forma de juicio, se establezca y se haga consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional interpuesto ante una autoridad administrativa.

Por ello se reconoce a la CAAD como la máxima instancia de justicia deportiva en México, pues sus resoluciones son definitivas y no son susceptibles de ser recurridas ante otra

instancia deportiva; es decir, la Ley no prevé la existencia de otro organismo dentro del SINADE que tenga la facultad de revisar las resoluciones emitidas por la CAAD.

Ahora bien, las resoluciones definitivas de la CAAD pueden ser impugnadas ante los tribunales federales, a través del juicio de amparo; sin embargo y a criterio del juez, este juicio de garantías se puede sobreseer por no cumplir con el llamado “principio de definitividad”, por no agotar el recurso de revisión contemplado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de la cual, como señala Jaime Moreno Agraz (2013, p. 81):

Se desprende que dicho recurso debe de tramitarse ante el superior jerárquico de la autoridad administrativa que emitió la resolución, que en el caso de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte al no tener superior jerárquico que revise su resolución, por ser una instancia autónoma e independiente para emitir sus determinaciones, es ella misma la que revisaría sus propias resoluciones, lo que hace presumir que esta Comisión ratificaría sus propias decisiones, dejándole la última palabra a los Tribunales Federales en el Juicio de Amparo, lo que nos hace pensar en un absurdo, pues de ser así, sólo se dilata la administración de justicia en perjuicio de los justiciables.

Asimismo, las resoluciones definitivas que emite la CAAD se pueden recurrir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del llamado juicio de nulidad; sin embargo, y coincido con lo que señala Jaime Moreno, la dilatación de sus procedimientos es desafortunada, ya que el proceso es muy lento y los plazos se prolongan excesivamente de hecho, hay casos que se han tardado hasta cinco años en resolverse y quedar firme su resolución, y en el deporte es muy importante esta cuestión, pues los tiempos de vida deportiva de los atletas son cortos y su preparación para diversos eventos se convierte en una situación de riesgo, incluso, para la obtención de una medalla olímpica.

Horacio Castellanos Coutiño manifiesta que la plena jurisdicción consiste en la naturaleza jurídica de sus resoluciones que la distingue de los fallos de simple anulación; es decir, las sentencias de nulidad o anulación son pronunciadas para efectos de que la autoridad cuyo acto administrativo es anulado dicte otro en los términos que considere pertinentes, en tanto que si la resolución es de plena jurisdicción la autoridad demandada debe emitir otro (Castellanos, 2007, p. 65)

Por otro lado, y respecto a la autonomía de la CAAD, entendida como la facultad de emitir acuerdos o resoluciones con independencia, consideramos que este organismo sí cuenta con esa autonomía técnica característica de los organismos desconcentrados, en virtud

de que sus resoluciones son de carácter definitivo y no existe otra instancia deportiva que pueda modificarlas.

### **7. Atribuciones coercitivas para imponer y ejecutar sanciones**

A lo largo de la historia de la CAAD, se ha cuestionado su atribución coercitiva para imponer y ejecutar sanciones, lo que ha implicado su falta de efectividad como órgano impartidor de justicia deportiva. Por tal motivo, para estudiar o determinar las probables razones de ese cuestionamiento, es importante analizar las posibles causas: La primera, en razón de su naturaleza jurídica y la segunda, por la falta de atribuciones expresas otorgadas por la ley.

#### *a. En razón de su naturaleza jurídica*

Si bien es cierto que la CAAD es un órgano que depende para su funcionamiento de la SEP y que por lo tanto tiene sometimiento jerárquico y carece de personalidad jurídica, también es verdad que las funciones de la CAAD son de carácter jurisdiccional por atender y resolver controversias entre particulares, y entre particulares y organismos de la administración pública en procedimientos administrativos en forma de juicio; tampoco es considerado como un tribunal administrativo, ni como un órgano que pertenezca al Poder Judicial, pues si perteneciera a este último, implicaría que sus resoluciones podrían imponerse y, en caso de incumplimiento, hacer uso de la fuerza pública para obligar y responsabilizar a la autoridad y a los particulares reuents de su cumplimiento.

Por otra parte, la CAAD recibe una partida presupuestal que depende de la SEP, por lo que carece de un presupuesto propio y suficiente para cumplir con eficacia sus funciones y su desempeño. Un ejemplo de esta situación fue la que vivió la CAAD durante los años de 2013 a 2015, cuando este organismo, por falta de presupuesto, se vio obligado a cerrar sus cuatro oficinas regionales que se había logrado abrir con gran esfuerzo. Además, las notificaciones de sus actos, que debían ser efectuadas de manera personal sufrieron retrasos importantes, pues los notificadores no contaban con los medios suficientes para realizarlas oportunamente ya que se carecía de presupuesto suficiente para cubrir los gastos de traslados, viajes y viáticos, lo cual tuvo un impacto práctico en términos jurídicos en tanto que los asuntos sometidos a consideración de la CAAD se retrasaron considerablemente, perjudicando así a los apelantes y afectándoles su esfera jurídica deportiva. Recordemos aquel adagio que establece que “Nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía”.

#### *b. La segunda, por la falta de atribuciones expresas otorgadas por la ley.*

Antes de entrar en el análisis de este punto es de señalar que Acosta Romero (1988)

refiere que el acto administrativo -como es una resolución de la CAAD- puede tener carácter ejecutorio, que en teoría general del derecho puede entenderse en dos sentidos:

- a) *Que el acto tiene ejecución*, entendiéndolo como el acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse necesariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento, en forma coactiva; y
- b) *Que ha causado ejecutoria*, entendiéndolo como aquella sentencia o acto, contra el cual ya no cabe ningún medio de impugnación, es decir, que es completamente definitivo.

En este sentido, podríamos cuestionarnos si la CAAD cuenta con ese carácter ejecutorio, pues si una de las partes en el procedimiento no cumple con un acuerdo o resolución, la pregunta sería: ¿cómo se puede exigir su cumplimiento en forma coactiva?

De acuerdo con la Ley de 2013, la CAAD depende de un órgano de gobierno, la CONADE, para poder aplicar sanciones y ejecutar sus resoluciones, tal como lo expresan los artículos 145 y 146 que a la letra dicen: “La aplicación de sanciones administrativas por infracciones a esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones que de ella emanen, corresponde a la CONADE”; “Las sanciones administrativas a que se refiere el artículo anterior, se aplicarán de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, pudiendo la CONADE valorar la gravedad de la falta cometida y las circunstancias que puedan agravar o atenuar la responsabilidad del infractor (artículo 82 del Reglamento de la Ley de 2013, párrafo segundo). Esto es, la CONADE, una vez que recibe el acuerdo del Pleno de desacato, debe realizar un procedimiento para que, en su caso, aplique la sanción que a su criterio considere.

Por otra parte, el artículo 152 de la Ley establece las infracciones a la Ley para:

- I. Las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Nacionales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva;
- II. Los directivos del deporte;
- III. Los deportistas; y
- IV. Los técnicos, árbitros y jueces.

Estas infracciones pueden ir desde una amonestación privada o pública hasta una suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE.

Es fundamental señalar que el artículo 151 de la Ley de 2013, sólo refiere a infracciones “muy graves”; es decir, no refiere las infracciones “graves” o “leves”, como sí lo



hace el Reglamento de la Ley, sin considerar la Ley el desacato de una resolución de la CAAD con ninguna de estas clasificaciones; sin embargo, el artículo 83 del Reglamento de la Ley puntualiza lo siguiente:

Artículo 83. Para efecto de lo dispuesto en el artículo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes, CONADE considerará infracciones:

II. Graves:

- J. Desacatar los acuerdos, laudos y resoluciones definitivas emanadas por la CAAD, así como no ajustar sus estatutos y reglamentos a lo establecido en la Ley y el presente Reglamento.

Lo anterior significa que el legislador ni siquiera consideró en la Ley de 2013 como falta el desacato de un acuerdo o resolución de la CAAD y quizás lo quiso enmendar en el Reglamento de la Ley, considerándola como infracción “grave”.

Ahora bien, resulta ilógico el hecho de que no exista una relación expresa entre la gravedad de la falta y la aplicación de la sanción en concreto, pues si un desacato a la CAAD se considera grave en el Reglamento de la Ley, la sanción aplicada no está directamente relacionada con la magnitud de la falta y por tanto la autoridad ejecutora, a pesar de que tiene el orden de aplicar una sanción de acuerdo con la gravedad de la misma, puede sancionar con una simple amonestación.

Consideramos que el desacato a una resolución de la CAAD debe ser considerada como una falta muy grave, ya que el hecho de sancionar a una autoridad por desacato con una simple amonestación pública, como se ha dado en la práctica, no le da la importancia que un organismo de justicia deportiva merece. Por ejemplo, han existido casos en los que un dirigente deportivo ha incurrido en desacato hasta en siete ocasiones y a dicho dirigente se le ha impuesto una sanción de “amonestación privada” por esos siete desacatos, porque así lo considera el órgano ejecutor de la sanción, la CONADE, lo cual trae como consecuencia que el órgano de impartición de justicia deportiva carezca de eficacia, eficiencia y hasta de credibilidad.

También queremos plantear lo siguiente: ¿qué sucede si quien incurre en desacato es la CONADE?; es decir, que la CONADE no lleve a cabo el cumplimiento de una resolución de la CAAD, como ha sucedido en muchas ocasiones. En este caso, jurídicamente existe la responsabilidad por parte de la CONADE de cumplir con lo que se le está ordenando, pues la CONADE forma parte del SINADE y se le debe exigir que dé cuenta de sus incumplimientos, por lo que se puede optar por dos caminos:

- Recurrir al órgano interno de control de la SEP que se encarga de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental o
- Acudir al juicio de amparo con el fin de que el Poder Judicial de la federación le ordene que cumpla con la obligación consignada en la ley correspondiente a cumplir con las resoluciones de la CAAD. Y en caso de no dar cumplimiento a la resolución judicial puede, inclusive, aplicarse la sanción de destitución como funcionario público.

Se dio el caso de una resolución que emitió la CAAD en la cual se le exigía a la CONADE que vigilara las formalidades de la celebración de una asamblea de elecciones de una federación deportiva mexicana; la CONADE hizo caso omiso a esa resolución de la CAAD y el Pleno de ésta pretendió darla por cumplida por el solo hecho de que la asamblea de elecciones se llevó a cabo sin la comparecencia de la CONADE; no obstante, los afectados interpusieron un juicio de amparo en contra de ese acuerdo de la CAAD, en donde daba por cumplida dicha resolución. **Actualmente está pendiente la resolución por parte del mencionado juez, respecto de ese incumplimiento por parte de la CONADE.**

Para superar la falta de eficiencia y efectividad de la CAAD, es necesario implantar una categoría de las faltas con sus respectivas sanciones que vayan de acuerdo con la gravedad de dichas faltas, y no dejar al arbitrio de la CONADE, la sanción aplicable a cada caso, pues inclusive, dependiendo de la relación que exista entre el dirigente de la CONADE en turno y el funcionario sancionado, será la sanción que se le aplique, y esta discrecionalidad de la CONADE ha ocasionado resultados completamente dispares, ya que mientras en un sexenio por el desacato de un presidente de una asociación deportiva se le aplicó la destitución de su cargo, en otro sexenio se le aplicó a otro presidente de otra asociación, por la misma causa, una amonestación privada.

Por lo anterior, es de señalarse que una de las atribuciones con las que debería contar la CAAD, es la atribución coercitiva para imponer y ejecutar sanciones, dado que el hecho de que la CONADE sea la que las aplica a su criterio, se presta a que por cuestiones políticas o de otro tipo no se apliquen sanciones correspondientes a la gravedad de la falta.

A la fecha, consideramos que la CONADE no le ha dado la importancia que se merecen a los desacatos que le envía la CAAD, lo que ha originado descontento en aquellos apelantes que después de tramitar su recurso de apelación y tener una resolución favorable, no se sancione por ese incumplimiento. Sería importante que el legislador analizara minuciosamente otorgarle a la CAAD la facultad de imponer y ejecutar sanciones por

desacato a sus resoluciones y que el hecho de desacatar a la CAAD fuera considerada una falta muy grave.

En conclusión, podemos señalar que actualmente los acuerdos y resoluciones de la CAAD carecen del carácter ejecutivo al que se refiere Acosta Romero, pues dichos acuerdos y resoluciones no pueden ser ejecutados coactivamente aun cuando hayan causado ejecutoria, a menos que se acuda a los tribunales federales a través del juicio de nulidad o del juicio de amparo.

### **8. Comisiones de apelación en las entidades federativas**

En México se implantó un sistema de concurrencia de los tres niveles de gobierno distribuyendo el ejercicio del poder público en diferentes órganos y niveles, al instituir en el artículo 73, fracción XXIX-J, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (*DOF* del 12 de octubre de 2011) que el Congreso tiene facultad para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado.

Con la modificación a la Ley General de Cultura Física y Deporte el 7 de junio de 2013 que reglamenta el artículo 4o. constitucional, las entidades federativas se han dado a la tarea de modificar sus leyes y en la mayoría de ellas se establece la existencia de Comisiones de Apelación Estatales; sin embargo, la Ley vigente no hace referencia a la posibilidad de instituir Comisiones en los estados de la República, por lo que consideramos que su existencia es ilegal, pues invade las atribuciones de la CAAD ya que es clara la Ley en el sentido de que es la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte la que conoce y resuelve en materia federal.

Aun cuando en las legislaciones locales se considera la creación de Comisiones estatales, el hecho es que no sólo no operan sino que no han sido creadas, excepto en Michoacán, donde se celebró la Sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión Estatal de Apelación y Arbitraje del Deporte el 25 de octubre de 2004, y se publicó en el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Apelación y Arbitraje del Deporte en el *Periódico Oficial*, el miércoles 20 de abril de 2005, segunda sección, t. CXXXV, núm. 98.

## Capítulo IV

### Régimen jurídico de los diversos procedimientos sustanciados en la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte

#### 1. Procesos sustanciados

Los teóricos del derecho procesal y del derecho administrativo se han preocupado por hacer notar la diferencia entre proceso y procedimiento. Según indica Acosta Romero, “vinieron siendo palabras sinónimas en la terminología del Derecho” (Acosta, 1988, p. 678). Para conocer su significado, presentaremos algunas definiciones de varios autores.

##### 1.1. Proceso, proceso administrativo y procedimiento administrativo

El vocablo proceso deriva del latín “processus” que significa avance, progreso; implica un desenvolvimiento, una continuidad dinámica, una sucesión de actos que se dirigen a un fin (Ling, 2014).

Para Cipriano Gómez Lara (1983) proceso es el conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso controvertido para solucionarlo o dirimirlo. El concepto de proceso es el resultado de una verdadera suma procesal: la acción, más la jurisdicción, más la actividad de terceros, da como resultado el proceso, cuyo esquema se resume en la fórmula:  $A + J + A\ 3ros = P$  (p. 121).

Gonzalo Armienta Calderón (1977) aduce que el proceso es una “serie de actos, del órgano jurisdiccional, partes y terceros, con una finalidad: solucionar un conflicto a través de una sentencia. El proceso para desarrollarse requiere de un grupo de reglas (de procedimiento), de tal forma que mientras el procedimiento es la conducta humana (ceñida a reglas), el proceso es el producto objetivad de la conducta humana” (p. 191).

Acosta Romero (1988) define la palabra “proceso” como “el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia” (p. 679).

Piero Calamandrei considera que proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el derecho procesal a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción. Para Hugo Rocco proceso es el conjunto de las actividades del Estado y de los

particulares con las que se ejercen los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma de que derivan (citado por Acosta y Garza, 1988, p. 678).

Para Francesco Carnelutti el proceso judicial o jurisdiccional es el que realizan los órganos jurisdiccionales; en consecuencia, serán procesos los que se realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos del poder administrativo que solucionan conflictos (citado por Acosta, 1988).

Para Jesús González Pérez (1964) el proceso es el “conjunto de actos realizados por el juez, las partes y los terceros, con la finalidad de que órgano jurisdiccional, después de considerar todos los elementos de juicio, emita una resolución para resolver el caso particular y controvertido” (pp. 114-118).

Rafael Martínez Morales (1991) agrega que un proceso administrativo puede calificarse de administrativo cuando concurre cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la administración pública o que el que resuelva la controversia, sea un órgano de la propia administración pública (p. 250).

El proceso administrativo puede definirse de acuerdo con González Pérez (1964) como la serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada en normas de derecho administrativo por órganos de la jurisdicción especial contencioso-administrativa. El derecho procesal administrativo será el conjunto de normas referentes a los presupuestos, contenido y efectos del proceso administrativo (p. 117). <sup>(39)</sup>

El derecho procesal administrativo regula el proceso destinado a solucionar los conflictos surgidos entre la administración pública y los administrados, con motivo de la interpretación y cumplimiento de los actos y contratos de carácter administrativo. En esta materia debe tomarse en cuenta el sistema federal que instituye el artículo 40 de la Constitución Política entre la legislación federal y la de los estados de la República (Fix-Zamudio y Ovalle, 1983, p. 23). <sup>(40)</sup> El proceso administrativo comprende la serie de actos a través de los cuales se realiza la función jurisdiccional en materia administrativa (Vázquez, p. 29).

Al analizar el concepto de *procedimiento*, encontramos que Acosta (1988) lo define

---

<sup>(39)</sup> El “*proceso administrativo*”, en tanto aspecto procesal de la “*jurisdicción administrativa*”, es un remedio indirecto de la defensa de la Constitución.

<sup>(40)</sup> CPEUM. Título Segundo. Capítulo I. *De la soberanía nacional y de la forma de gobierno*. Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (Artículo reformado por Decreto publicado en el DOF., el 29 de enero de 2016).

como “el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo realizados conforme a ciertas normas para producir un acto” (p. 679), y refiere a Gabino Fraga, quien a su vez señala que procedimiento es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo.

El procesalista Niceto Alcalá-Zamora y Castillo (citado por Fix-Zamudio (1975) distingue entre *proceso* y *procedimiento administrativo*: la idea del primero responde a una contemplación teleológica, la del procedimiento obedece a un enfoque formalista, pudiendo existir unidad procesal y diversidad procedimental (p. 455).

Cabe mencionar que el *derecho procesal administrativo* es una de las cuatro ramas del Derecho Procesal: los otros tres son penal, familiar y del estado civil, y el constitucional, que, a su vez, forman parte del *derecho procesal inquisitorio* (Fix-Zamudio y Ovalle, 1983, p. 20).

Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe observar la administración para resolver las reclamaciones que formulen los particulares (citado por Acosta, 1988).

Martínez Morales define el procedimiento administrativo como la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo (Martínez, 1991, p. 250).

Jiménez Zúñiga afirma que el procedimiento administrativo es un elemento del acto administrativo, concretamente es el elemento formal del mismo. Señala que, en una primera aproximación, el procedimiento se puede considerar como el modo de producción formal de los actos administrativos (Jiménez, 2016, p. 14) y refiere a García de Enterría para decir que el procedimiento administrativo es aquel mecanismo legalmente establecido para la integración, en la esfera interna de la administración, de la declaración de voluntad en que consiste todo acto administrativo.

Se dice que, en la denominación de la mayoría de los códigos procesales de las materias civiles y penales de los países latinoamericanos, como en los casos de Argentina, Brasil o Guatemala, predomina el vocablo *procedimiento*.

## **1.2. Diferencia entre proceso y procedimiento**

Acosta (1988) expone que la diferencia entre estos dos conceptos consiste en que en el proceso hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el procedimiento es un conjunto de actos, también con cierta unidad y finalidad, que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto (p. 678).

El proceso es el conjunto de actos destinados a lograr una decisión inobjetable de autoridad judicial, pero vista esa totalidad de actos de forma global como una unidad integral

el procedimiento viene a ser precisamente la sucesión cronológica de actos que se han realizado en el inicio y durante el proceso, es decir, los diferentes trámites o “procedimientos” que se han tenido que efectuar durante el proceso (Ling, 2014).

Martínez (1991) también expresa las diferencias, señalando que por proceso se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas y el procedimiento califica a la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico. En materia procesal, el proceso se caracteriza principalmente por tener como finalidad la compositiva de la *Litis* (resolver el problema o asunto jurídico), mientras que el procedimiento se caracteriza por la formalidad que exige para que se realice el proceso, pues su finalidad principal es establecer un orden para materializar el proceso, es decir, el procedimiento nos indica el cómo, cuándo, dónde y quiénes realizan los actos procesales y de esa forma conseguir una general sucesión cronológica de actos (que los actos se realicen ordenadamente a fin de garantizar la legalidad del proceso y no se vulneren los derechos de las partes) (p. 250).

Ahora bien, las formalidades del procedimiento serán aquellas que otorgue cada ley o cada reglamento al particular en relación con los actos que le afecten y que consisten en reunir los requisitos mínimos que señale la ley o el reglamento para que se pueda realizar el acto, y cuando la ley reguladora de la emisión del acto que afecta al particular señala un procedimiento determinado, la autoridad administrativa está obligada a cumplir las garantías constitucionales correspondientes (Acosta y Garza, 1988), recordando que el acto administrativo, como señala Acosta Romero, debe sujetarse a un procedimiento determinado.

Con base en las definiciones anteriores, en el caso de la CAAD podemos señalar que de acuerdo con el artículo 83, fracción I, de la Ley vigente, la CAAD lleva a cabo un proceso denominado recurso de apelación, el cual tiene como finalidad resolver las impugnaciones planteadas a través de una “resolución definitiva” que en términos de la misma Ley no admite recurso alguno en el ámbito deportivo; por tanto, como señala Acosta Romero, es un proceso en el que hay unidad y que busca como finalidad la solución de un conflicto.

Para analizar los procesos que se siguen en la CAAD, a continuación, estudiaremos recurso de apelación que es el más solicitado y que se tramita ante la propia CAAD.

## **2. Recurso de apelación**

### **2.1. Antecedente y origen del recurso de apelación**

Antes de hacer el análisis del recurso de apelación que establece la Ley del Deporte vigente,

es importante precisar que el derecho procesal ha creado los recursos y los medios impugnativos, con la finalidad de procurar corregir los yerros del juzgamiento que se alegan cometidos en el proceso heterocompositivo de los litigios ya juzgados (Flores-García, 1998, p. 178).

El sector más importante de los medios de impugnación está constituido por los recursos, es decir, por los instrumentos que se pueden interponer en el procedimiento ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas (Fix-Zamudio y Ovalle, 1983 p. 78).

### **2.1.1. Concepto de recurso en general**

La palabra recurso procede del latín *recursus*, denota la acción y efecto de recurrir; la solicitud, el memorial y la petición por escrito (Palomar, 2008, pp. 1332 y 1333).

En el campo del derecho, la palabra recurso tiene varias acepciones: es cualquier medio o procedimiento; es el acto de recurrir que corresponde a la parte que en el juicio se sienta lesionada por la medida judicial (Ossorio, 2004, p. 812); es el medio de impugnación que se acuerda contra las resoluciones o sentencias; (Ramírez, 2003, p. 265); el recurso es la acción concedida por la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ya sea ante la autoridad que las dictó, ya ante alguna otra (Palomar, 2008, p. 1332 y 1333); es la vía de impugnación contra actos de trámite en un juicio, que la ley establece a favor de las partes, el cual debe resolverse antes de que concluya el litigio (Martínez, 2006, p. 985); asimismo, es todo medio que concede la ley procesal para la impugnación de las resoluciones judiciales, a efecto de subsanar los errores de fondo o los vicios de forma en que se haya incurrido al dictarlas y, finalmente, el recurso es una solicitud y/o petición por escrito (Ossorio, 2004, p. 812).

En sentido amplio (*latu sensu*) el recurso es el medio que otorga la ley para que la persona agraviada por una resolución judicial obtenga su revocación, modificación o nulidad; en sentido restringido (*stricto sensu*), el recurso presupone que la revocación, rescisión o *nulidad* de la resolución estén encomendadas a tribunales de una instancia superior (Pallares, 1990, p. 685).

Cabe destacar que el recurso puede interponerlo un tercero o atacar la decisión final de la controversia (Martínez 2006, p. 985). Excepcionalmente, el recurso tiene por objeto nulificar la resolución o la instancia misma (Pallares, 1990, p. 685).

El procesalista español Víctor Fairén Guillén afirma que los recursos son “actos procesales de la parte que se estima agraviada (o gravada) por un acto de resolución de un



juez o tribunal, por la que accede al mismo o a otro superior, pudiendo se revoque el o los actos gravosos, siguiendo el procedimiento previsto en las leyes” (citado por Flores García, 1998).

Por otra parte, Leonardo *Prieto-Castro* y Ferrándiz, en su “Derecho procesal civil” (Madrid, *Revista de Derecho Privado*, 1989), considera que los recursos son:

Medios de impugnación que persiguen un nuevo examen del asunto ya resuelto, por un organismo judicial de categoría superior al que dictó la resolución que se impugna. Dícese con esto que la nota característica del recurso en sentido propio es el llamado efecto devolutivo, o sea, el paso del negocio a la jurisdicción de otro tribunal (superior) (citado por Flores García, 1998, p.179).

En nuestro país, el jurista Héctor Fix-Zamudio aduce que el recurso “es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante el juzgado o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objetivo de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada” (citado por Flores, 1998, p. 178).

El procesalista Eduardo Pallares (1990) opina que “los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial sea ésta auto o decreto” (p. 685).

Finalmente, Isidro M. González afirma que los recursos son los “medios que la ley concede a las partes para obtener la modificación de las resoluciones judiciales” (González, 1998, p. 44).

Sobre el particular, la doctrina panameña, a través de Jorge Fábrega Ponce, se pronuncia del modo siguiente: “En términos generales, se llama recurso judicial a la facultad que a los litigantes compete pedir, la enmienda de una resolución judicial, algunas veces ante el mismo órgano o tribunal que lo dictó, en otras generalmente, ante un superior” (citado por Flores-García, 1998, p. 180).

#### **2.1.1.1. Recurso administrativo y recurso contencioso administrativo**

La doctrina argentina, define el recurso administrativo de la siguiente manera, Manuel Ossorio precisa: “Denomínase así cada uno de los que los particulares pueden interponer contra las resoluciones administrativas y ante los propios organismos de la administración pública” (Ossorio, 2004, p. 812).

Rafael Bielsa propone: “Todo medio de substancia jurisdiccional con el cual se

defiende un derecho subjetivo o un interés legítimo” y Juan D. Ramírez Gondra lo define como la reclamación que un particular formula contra un acto o resolución de la administración pública y ante ella, para solicitar su reforma o anulación. Cabe plantearlo ante el mismo órgano o funcionario que ha adoptado la medida o ha tomado una resolución, lo que constituye recurso de reposición para que se deje sin efecto, en grado mayor o menor, lo que se impugna (Ramírez, 1991, p. 265).

De entre los doctrinarios españoles destacamos la reflexión de Eduardo García de Enterría: “El recurso administrativo, que es una garantía del particular, concluye con un nuevo acto administrativo de ninguna manera con una sentencia, pues no se está en presencia de un proceso jurisdiccional” (citado por Martínez, 2006, p. 986).

Finalmente, la doctrina mexicana ha definido al recurso administrativo en los términos siguientes: Rafael de Pina (2013): “El recurso administrativo es el medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, les causen algún agravio (p. 433).

Rafael I. Martínez Morales sostiene que:

El recurso administrativo consiste en la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer, corrigiéndolo, un error de su actuación, lo cual haría en virtud de la una petición del particular en ese sentido. <sup>(41)</sup> Puede definirse el recurso administrativo como el medio de defensa establecido en la ley a favor de los gobernados para que la Administración Pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquélla obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo “En el recurso administrativo la Administración Pública no actúa como parte de un proceso, sino que sólo va intervenir para revisar algún acto que el particular considera ilegal o inoportuno” (Martínez, 2006, pp. 985 y 986).

Por su parte, Héctor Fix-Zamudio aduce que “el recurso administrativo es un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo” (citado por Martínez, 2006, p. 986).

Una vez analizados los conceptos doctrinales, podemos determinar que el recurso

---

<sup>(41)</sup> En el sistema jurídico mexicano, esa petición tiene su origen primario en el artículo 8° de la Constitución Política: Artículo 8. - Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. (CPEUM. Título Primero. De Los derechos humanos y sus garantías).

administrativo es un derecho y/o medio de impugnación, medio de defensa o de substancia jurisdiccional, garantía o reclamación establecido en la ley a favor del particular para que -a petición, planteamiento o formulación expresa del particular- la administración pública revise, reconozca y corrija un error de su actuación en un acto administrativo o resolución que el gobernado o administrado considera ilegal, inoportuno, que vulnera un derecho subjetivo o un interés legítimo o le causa algún agravio, quedando aquélla obligada a confirmarlo, modificarlo, reformarlo o anularlo, cuyo trámite se realiza a través de un procedimiento que concluye con una resolución que tiene el carácter de acto administrativo y no una *sentencia*, al no colmar la naturaleza, los extremos y las condiciones de un proceso jurisdiccional.

### **2.1.1.2. Elementos del recurso administrativo**

Los requisitos del recurso administrativo se clasifican, de acuerdo con Jesús González Pérez, de la manera siguiente: “Subjetivos: órgano competente e interesado o recurrente; objetivos: acto impugnado o recurrible y fundamento del recurso, y De la actividad: lugar, tiempo y forma” (citado por Martínez, 2006, p. 986).

Martínez Morales, siguiendo a Serra Rojas, afirma que los elementos del recurso administrativo son los siguientes:

- 1) *Una resolución administrativa*, que constituye la base para la impugnación, es decir, un acto administrativo impugnado;
- 2) *El particular que interpone el recurso*, a quien le interesa que la autoridad revise su actuación;
- 3) *Debe afectar al particular*, esto es necesario, pues no sería lógico que el gobernado quisiera, a petición de él, la revisión de un acto que le beneficia;
- 4) *Debe estar establecido en la ley*, es necesario que la ley lo establezca o prevea;
- 5) *La autoridad ante la cual se interpone será siempre de carácter administrativo*, en razón que los órganos del Poder Ejecutivo se les da la oportunidad de corregir un posible e involuntario error de apreciación al emitir un acto administrativo;
- 6) *Plazo para interponerlo*, bajo la premisa que el recurso nunca se tramita de oficio, la ley señalará el tiempo de que dispone el particular para presentar su impugnación. En nuestra legislación, el plazo para interponer el recurso es variable: 8, 15 o 10 días; en la *Ley de Amparo*, publicada en el *DOF* el 2 de abril de 2013, es de 15 días;
- 7) *Requisitos de forma*. La ley o los reglamentos correspondientes establecerán esta cuestión; en cierto modo será escrita. En algunos casos, existen formatos para

presentar el recurso que la ley prevé. Por ejemplo, en la página oficial del Gobierno de Aguascalientes, existe un “formato de recurso de revisión”;

8) *Procedimiento adecuado*. Las etapas del procedimiento establecidas en otras ramas del Derecho no se seguirán minuciosamente en materia de recursos administrativos; sin embargo, es necesario que se respeten determinadas fases y garantías del procedimiento. Cabe destacar que el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC), publicado en el DOF el 24 de febrero de 1943, es supletorio de la legislación administrativa en este punto, y

9) *Obligación de la autoridad de dictar resolución*. Dado que toda la mecánica del recurso administrativo parte del derecho humano y garantía individual llamada “derecho de petición”, es totalmente obligatorio que recaiga una resolución, la cual consistirá en anular, modificar o confirmar el acto que se impugnó; dicha resolución es un nuevo acto administrativo (Martínez, 2006, pp. 986 y 987).

En relación con el recurso administrativo Hadel Mostafá formula cinco preguntas con sus respectivas respuestas:

¿Quién recurre?	El particular o el administrado.
¿Contra qué recurre?	Contra un acto administrativo.
¿Ante quién recurre?	Ante la autoridad competente para conocerlo.
¿Por qué recurre?	Porque lesiona sus intereses y porque la ley lo permite.
¿Cómo recurre?	Según el procedimiento previsto para cada recurso.

(Citado por Martínez, 2006, p. 986).

En cuanto a los recursos, cabe mencionar que la Ley de Procedimiento Administrativo, publicada en el *DOF* el 4 de agosto de 1994 siendo su última reforma la publicada en el *DOF* el 9 de abril de 2012, prevé únicamente el recurso de revisión (artículos 83-96); la Ley de Amparo dispone que en el juicio de amparo sólo se admitirán los recursos de revisión (artículos 81-96), queja (artículos 97-103) y reclamación (artículos 104-106) y tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad (artículos 101-203) (capítulo XI, “Medios de Impugnación” artículo 80); asimismo, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el *DOF* el 18 de julio de 2016, prevé que son facultades del Pleno Jurisdiccional, entre otras, ejercer de oficio la facultad de atracción para la resolución de los recursos de reclamación y revisión, en casos de trascendencia que así considere o para fijar jurisprudencia.

### **2.1.1.3. Recurso de apelación que establece la LGCFD vigente**

El antecedente del recurso de apelación que establece la actual Ley General de Cultura Física y Deporte se encuentra en la primera ley publicada en 1990, denominado entonces recurso de inconformidad, el cual fue regulado por la propia Ley de 1990 y su Reglamento. Esta Ley determinaba que contra las resoluciones emitidas por las autoridades y organismos deportivos que imponían sanciones procedía, en primera instancia, el recurso de reconsideración que se interponía ante quien emitía la sanción a fin de revocar, confirmar o modificar la resolución combatida y en segunda instancia, una vez agotada la reconsideración, podía interponerse el recurso de inconformidad ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte. Esto es, se requería agotar primero el recurso de reconsideración, para poder interponer el recurso de inconformidad; es decir, exigía agotar el principio de definitividad, el cual está inscrito en los artículos 107, fracciones III, IV y V, de la Constitución Federal, el cual señala que para la procedencia deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Ahora bien, el Estatuto de la Confederación Deportiva Mexicana (CODEME), aprobado el 11 de junio de 1992, órgano privado que existió desde 1933 y que regulaba todo lo que a deporte federado se refería, establecía en su artículo 46 que:

Todos los miembros reconocidos dentro del Deporte Federado tienen el derecho de solicitar la reconsideración de la resolución en que se impongan sanciones, para pedir, ante quien la emitió, que revoque, confirme o modifique tal resolución, sin que ello impida que el solicitante entable el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 47 de este Estatuto. El solicitante dispone de un término de setenta y dos horas siguientes a que surta efectos la notificación de sanción para hacer uso del recurso de reconsideración. La autoridad del Deporte Federado correspondiente, dispone de un término máximo de diez días hábiles para emitir resolución sobre la reconsideración interpuesta.

Y el artículo 47 señalaba que:

Una vez que se haya interpuesto y resuelto el recurso de reconsideración, éste podrá impugnarse mediante el recurso de inconformidad, que en caso de sanciones emitidas por Federaciones se tramitará ante el Consejo Directivo de CODEME. En el caso de las resoluciones en la vía de apelación o sanciones dispuestas por el Consejo Directivo de CODEME, y una vez agotado el recurso de reconsideración a que alude el artículo

46 de este Estatuto, se podrá impugnar mediante el recurso de inconformidad que se tramitará ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte; sujetándose a lo dispuesto en la Ley y Reglamento en la materia; las resoluciones de dicha comisión serán admitidas y ejecutadas por CODEME.

Considero que estos textos del Estatuto de CODEME, que ya se contemplaban antes de 1992, fueron tomados por los legisladores al momento de hacer la propuesta de la ley, ya que tienen la misma denominación y el mismo objetivo.

Más tarde, la Ley General del Deporte (2000) le cambió de denominación (sin conocer la razón o fundamento) al recurso que se presentaba ante la CAAD; esto es, de ser recurso de inconformidad, pasó a ser recurso de apelación. Instituyó que contra las resoluciones de los organismos deportivos que imponían sanciones, procedía:

I.- El recurso de inconformidad, que se promovía ante la instancia en orden ascendente, dentro de la estructura deportiva nacional; y

II.- El recurso de apelación, que se promovía ante la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, una vez agotado el recurso de inconformidad.

Miguel Antonio Rivera Cortés, quien fuera director de Normatividad de la CODEME cuando se aprobó la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte de 1990, señala que se le otorgó ese rango - recurso de apelación- por decisión política y se le denominó en ese entonces recurso de inconformidad, al que ahora se le conoce como recurso de apelación (Rivera, 2017).

Buscando el origen de este recurso de apelación, se revisó el razonamiento en la exposición de motivos de las iniciativas de las legislaciones deportivas de 1990, 1994, 2000 y 2013, pero en ninguna de ellas se hace mención a los “recursos” que los miembros del SINADE podían acudir.

Analizando el término apelación, encontramos que se deriva del latín *apellare* que significa “pedir auxilio”. Es una palabra utilizada en el contexto jurídico para:

Definir al medio de impugnación, por medio del cual, se busca que un tribunal anule o enmiende la sentencia dictada por otro de inferior jerarquía, por considerarla injusta. Esto quiere decir, que la decisión de un órgano jurisdiccional puede ser reexaminada por uno de mayor rango. Cuando un juez emite un dictamen judicial, es probable que exista inconformidad por alguna de las partes involucradas; cuando ocurre esto, lo más usual es que la parte inconforme introduzca el recurso de apelación, solicitando a

un órgano superior revisar la sentencia y si considera que tiene alguna imperfección o falla, la corrija en consecuencia (Venemedia, 2014).

A continuación nos referiremos al Código Federal de Procedimientos Civiles, pues éste, de acuerdo con la Ley vigente, señala que en todo lo no previsto en dicha Ley y su Reglamento para la substanciación del recurso de apelación, la CAAD aplicará supletoriamente lo dispuesto dicho Código, que trata el tema de la apelación en su capítulo II denominado de la “*Apelación y revisión forzosa*” y decreta que el recurso de apelación tiene por objeto que el tribunal superior confirme, revoque o modifique la sentencia o el auto dictado en la primera instancia, en los puntos relativos a los agravios expresados. Indica que la apelación puede admitirse en el efecto devolutivo y en el suspensivo, o sólo en el primero (artículos 231 y 232).

De este concepto se desprende que apelar es la petición de grado superior que se hace al juez para reparar los defectos, vicios y errores de una resolución dictada por el inferior y, en este sentido, las partes solicitan a un tribunal de segunda instancia un nuevo examen sobre la resolución dictada por un juez de primera instancia, con el objeto de que aquél la modifique, revoque o confirme. Es decir, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior.

Al respecto, Cipriano Gómez Lara (1984) hace un análisis minucioso sobre el recurso de apelación y señala que hay dos tipos de medios de impugnación:

- los llamados ordinarios o normales, que son los que están regulados por el propio sistema en una forma ordinaria (revocación, apelación y queja) y
- paralelamente, los extraordinarios que algunos están regidos por el propio sistema procesal en que se regulan y otros, por el contrario, pertenecen a un sistema procesal autónomo y diferente. Así, por ejemplo, entre los medios extraordinarios de impugnación internos, se encuentra el llamado apelación extraordinaria y entre los externos, está el juicio de amparo (directo e indirecto) (p. 145).

Gomez Lara (1984) expresa que el recurso de apelación puede calificarse como el más importante de los recursos judiciales. Mediante dicho recurso, la parte vencida en primera instancia, obtiene un nuevo examen y, desde luego, un nuevo fallo, una nueva sentencia, en relación con la cuestión debatida ante el órgano de primera instancia. Esto, afirma, implica la dualidad de instancia y el principio de la binstancialidad. Si no hay binstancialidad no puede hablarse de apelación. La apelación es la forma para dar apertura a la segunda instancia (p. 147).

Este autor asevera que tal recurso se ha llamado tradicionalmente *de alzada*, porque nos alzamos de la primera instancia a la segunda instancia. La apelación puede ser no sólo contra sentencias definitivas, sino contra algún tipo de autos o resoluciones que no son los finales del proceso; son apelables aquellas resoluciones del juez que pueden implicar un perjuicio o un daño que no puede ser reparado ulteriormente por la sentencia. Este recurso encuentra su fundamentación de acción o razón de existencia en la falibilidad humana, en la posibilidad del error.

Explica que el ser humano puede equivocarse, y en virtud de esa posibilidad de error o equivocación, las resoluciones emitidas por los jueces, que también seres humanos, deben estar sujetas a un procedimiento de reexamen para llegar a alguno de los tres probables resultados de todo medio de impugnación: revocación, modificación o confirmación. Se confirmará cuando el tribunal de segunda instancia o grado encuentre que la resolución de primer grado está bien y correctamente dictada. Esta confirmación equivale a una ratificación de la resolución anterior, en sus términos, sin cambiarle ni agregarle nada.

En algunas ocasiones, aclara, los tribunales de segunda instancia, al dictar sentencias, pueden, en parte, confirmar y en parte revocar la resolución de primera instancia. La confirmación puede ser parcial porque en opinión del tribunal de segundo grado, el juez de la primera instancia habría tenido la razón en algunos de los puntos o consideraciones de su sentencia; pudiere suceder también que se hubiere equivocado en otros que deban modificarse o revocarse (Gómez, 1984, p. 148).

Por lo tanto, las características principales que se pueden atribuir al recurso de apelación, entre otras, son las siguientes:

- a. La apelación es un recurso que tiene un objeto del reexamen por el superior jerárquico, de una resolución dictada por el inferior.
- b. Pueden apelar las partes y los terceros que se vean afectados por la resolución que se está impugnando.
- c. No puede apelar el que obtuvo lo que pidió.

Ahora bien, haciendo una comparación entre el actual recurso de apelación incluido por la Ley vigente, y los medios de defensa ordinarios dentro del fuero federal, observamos que en México no existe un recurso de apelación que se asemeje al que establece esta Ley, ya que, en primer término, no debe pasar desapercibido que el recurso de apelación tiene lugar cuando se pretende que el tribunal de alzada confirme, revoque o modifique la resolución del inferior, esto es, que tras haber culminado una secuela procesal ha de sujetarse a las garantías del debido proceso legal, mientras que en el mal denominado “recurso de apelación” previsto



por la Ley General de Cultura Física y Deporte no se trata de un proceso de revisión de una resolución definitiva emitida por autoridad jurisdiccional, sino de un proceso jurisdiccional de primera instancia, y en segundo lugar, el fuero federal en materia administrativa no prevé el recurso de apelación, sino que a través de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se prevé la existencia del juicio contencioso administrativo en materia federal, el cual conoce de, entre otros, los juicios que se promuevan en contra de resoluciones definitivas, dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo.

Por tanto, consideramos que dicho procedimiento no es un recurso de apelación, toda vez que no se incoa ante un superior jerárquico, sino ante un órgano jurisdiccional diverso, tal y como un proceso jurisdiccional de primera instancia y, como señala Cipriano Gómez Lara, si no hay binstancialidad no puede hablarse de apelación ya que la apelación es la forma para dar apertura a la segunda instancia.

De ahí que en nuestra opinión resulta incorrecto que se denomine “recurso de apelación” al proceso previsto en la Ley General de Cultura Física y Deporte, y sería preferible que se denominara juicio administrativo en materia deportiva.

Analizar la Ley vigente, podemos mencionar que el recurso de apelación en materia deportiva es un medio de impugnación a través del cual una persona inscrita en el RENADE o un miembro del SINADE puede reclamar cuando los actos, omisiones, decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por las autoridades, entidades u organismos deportivos, afecten sus derechos deportivos.

La Ley le otorga a la CAAD la atribución de conocer y resolver el recurso de apelación; sin embargo, este recurso es un procedimiento que -por ser un conjunto de actos que conforme a las normas establece la ley- produce un acto y, por lo tanto, es atribución el hecho de conocer y resolver el recurso, mas no el recurso de apelación *per se*.

Así se puede sostener que la atribución de la CAAD es conocer los asuntos de carácter jurídico deportivo que afecten derechos cuando no se está de acuerdo con un acto, omisión, decisión, acuerdo o resolución de autoridad, entidad u organismo deportivo.

La Ley establece los “procesos” que pueden tramitarse ante la CAAD, y que pueden ser:

Recurso de Apelación

Arbitraje

Mediación y Conciliación

El artículo 83 de la Ley vigente sólo reglamenta el recurso de apelación (su tramitación y resolución), pero no el de arbitraje, ni el de la conciliación, ni el de la

mediación, ya que deja que el Reglamento los regule (capítulos III y IV). En este apartado, se analizará solamente la atribución y el procedimiento referente al recurso de apelación, y en los apartados subsecuentes se abordarán específicamente los temas del arbitraje, la mediación y la conciliación.

#### 2.1.1.4. Procedencia del recurso

Para analizar cuándo procede este recurso, es importante preguntarnos ¿qué acciones son procedentes para interponer este recurso? ¿cuáles son sus requisitos procesales? Respecto a la primera pregunta, la Ley vigente expresa en el artículo 78, fracción I, <sup>(42)</sup> que son:

<b>Acciones procedentes</b>	<u>Actos</u>
	<u>Omisiones</u>
	<u>Decisiones</u>
	<u>Acuerdos</u>
	<u>Resoluciones</u>

emitidos por las autoridades, entidades u organismos deportivos, entendiéndolos como:

- actos, las acciones que se realiza con el fin de establecer vínculos jurídicos entre personas para crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones;
- omisiones, la no realización de acciones;
- decisiones, las determinaciones tomadas respecto de una acción;
- acuerdos, las decisiones tomadas entre dos o más personas;
- resoluciones, las determinaciones tomadas, una vez analizadas y razonadas.

En cuanto a la respuesta de la segunda pregunta, los requisitos procesales, son los que afecten los derechos deportivos a favor del apelante o quejoso, establecidos en la Ley o en los reglamentos y disposiciones que de ellos emanen.

<sup>(42)</sup> Artículo 79. La CAAD, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Conocer y resolver mediante el recurso de apelación, sobre las impugnaciones planteadas por cualquier persona física o moral inscrita en el RENADE o cualquiera de los miembros del SINADE, en contra de actos, omisiones, decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por las autoridades, entidades u organismos deportivos, que afecten los derechos deportivos establecidos a favor del apelante, en la presente Ley o en los reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen.

No obstante que así lo dicte la Ley, debemos cuestionar a qué se refiere con “derechos deportivos” y cuáles son, pues han surgido algunas dudas al respecto que afectan el ámbito jurídico de la persona.

En nuestra opinión, es un concepto amplio que puede ser sujeto de diversas interpretaciones ya que la actual Ley no incluye su definición. Desde la perspectiva subjetiva podría referirse tanto a la violación de reglas específicas que delimitan los derechos de un deportista, juez, árbitro, entrenador, etc., como a la afectación de cualquier derecho que tiene que ver con el deporte organizado, el cual se deriva de un derecho fundamental, de un derecho humano que establece el artículo 4o, párrafo décimo, de nuestra Carta Magna, en el que se reconoce el derecho a la práctica del deporte.

Recordemos que, al día de hoy, el artículo 1o. constitucional establece que

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece...

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Es por ello que la práctica del deporte en México, al estar comprendido dentro del capítulo I, “*De los Derechos Humanos y sus garantías*”, constituye un derecho humano reconocido constitucionalmente.

## **2.2. Sujetos que pueden interponer el recurso de apelación**

En términos de la Ley vigente, puede interponerlo cualquier persona física o moral, cada una de ellas perfectamente delineada en cuanto a su existencia y personalidad:

- i. la individual (física) que es el ser humano mismo, sin importar su género, raza o posición social; y
- ii. la colectiva (moral) que es la agrupación o entidad constituida primariamente por un grupo de seres humanos, con el objetivo de alcanzar o cumplir fines

que por su naturaleza sobrepasan las posibilidades individuales, o bien que requieren de esta unión de varios sujetos para cumplir de mejor manera los objetivos a alcanzar.

Por consiguiente, tanto la persona física como la moral, son capaces de asumir derechos y también obligaciones.

De acuerdo con el derecho positivo mexicano, el artículo 12 del Código Civil Federal establece que “las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquéllos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando éstas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.” Y los artículos 22 al 28 del mismo Código regulan a las personas físicas y morales (Código Civil Federal, 2013).

Ignacio Galindo Garfias (1979) explica que la relación de derecho es un concepto creado puramente por la técnica jurídica porque jurídicamente existe la posibilidad de que además de las personas físicas o seres humanos, las personas morales pueden ser sujetos de derechos y obligaciones que, por disposición de la ley, adquieren individualidad para realizar ciertos fines distintos de los fines particulares de cada uno de los miembros que las componen.

Entonces, los sujetos que pueden acudir a la CAAD como personas físicas son, por ejemplo: deportistas, jueces, árbitros, entrenadores, dirigentes, etc., y como personas morales, asociaciones deportivas, institutos de los deportes, consejos municipales, etc., que podrán asistir en el momento en que se les están afectando derechos deportivos.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos procesales que debe cumplir el accionante para presentar el recurso de apelación, se encuentra el de:

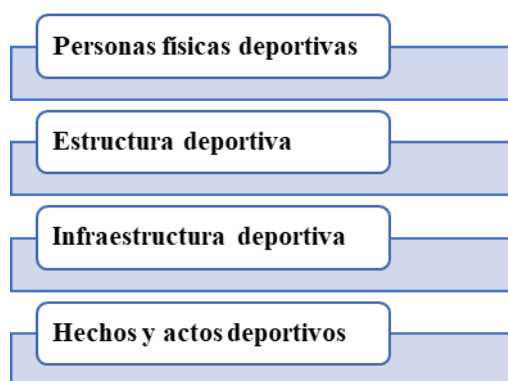
- a. Estar inscrito en el Registro Nacional de Cultura Física y Deporte (RENADE) o bien,
- b. Formar parte del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE).

A continuación, se estudiará el RENADE y SINADE, a fin de comprenderlos a detalle.

### **2.2.1. Los inscritos en el Registro Nacional de Cultura Física y Deporte (RENADE)**

La Ley señala que, para efectos de la misma, el RENADE se entenderá como el Registro Nacional de Cultura Física y Deporte (artículo 4); sin embargo, no existe un capítulo expreso que explique claramente y trate el tema del RENADE. Es el Reglamento de la Ley el que lo regula en su capítulo III y dispone que la CONADE se coordinará con los estados, el Distrito Federal, las delegaciones y los municipios para integrar y actualizar el RENADE, de conformidad con los lineamientos que de acuerdo con sus atribuciones expida, requiriendo para el efecto ciertos documentos que el Reglamento de la Ley establece.

El RENADE se divide en cuatro secciones, cada una de las cuales se integrará por subsecciones tomando en consideración las inscripciones, distribuidas de la manera siguiente:



La Ley determina quiénes deberán inscribirse en el RENADE:

- I. Las asociaciones y sociedades deportivas previstas en la Ley;
- II. Los entes de promoción deportiva;
- III. Los deportistas, incluyendo los de alto rendimiento;
- IV. Los talentos deportivos;
- V. Los entrenadores, monitores, técnicos, directores técnicos y metodólogos y demás personal de apoyo de los deportistas de alto rendimiento y talentos deportivos;
- VI. Los jueces y árbitros;
- VII. Los licenciados, especialistas, maestros o doctores en educación física, en entrenamiento deportivo, o en ciencias del Deporte, así como los investigadores en materia de Cultura Física y Deporte;
- VIII. Los mediadores y conciliadores independientes en materia deportiva;

- IX. Los estatutos, los reglamentos de los estatutos y los reglamentos técnicos deportivos de las asociaciones y sociedades deportivas previstas en la Ley;
- X. Las instalaciones deportivas públicas y privadas;
- XI. Los beneficiarios de becas vitalicias, reconocimientos o premios otorgados en materia de cultura física y deporte por la federación, los Estados, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y los municipios;
- XII. Los programas, Eventos Deportivos y académicos, encuentros y congresos en materia de Cultura Física y Deporte; y
- XIII. Los convenios, acuerdos, anexos específicos y demás actos legales en materia de Cultura Física y Deporte.

Asimismo, instruye que cualquier dependencia o entidad de la administración pública federal, o institución educativa pública, puede solicitar su inscripción en el RENADE como integrante del SINADE.

El capítulo III del Reglamento de la Ley vigente establece el procedimiento para el caso de que la CONADE reciba una solicitud de inscripción al RENADE. Señala que debe:

En caso de ser procedente, entregar la constancia respectiva en un plazo que no excederá de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud. Cuando la solicitud no contenga los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la CONADE, dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud, deberá requerir por una sola vez y por escrito al solicitante para que subsane la omisión, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento. Este requerimiento interrumpirá el plazo previsto en el párrafo anterior, mismo que se reanudará una vez atendida la prevención hecha. El solicitante deberá subsanar la omisión dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se notificó el requerimiento de la autoridad; transcurrido este plazo sin desahogar la prevención, se tendrá por desechada la solicitud.

Transcurrido el término a que se refiere el primer párrafo de este artículo sin que la CONADE emita respuesta, se entenderá la resolución en sentido negativo.

De lo anterior se desprende que el hecho de incorporar la negativa ficta en este artículo, es una salida para que la CONADE no atienda dicha solicitud, lo que, en nuestra opinión, perjudica a los particulares que acuden a registrarse en el RENADE con la finalidad de cumplir con un requisito administrativo impuesto por la misma Ley. De esta manera, la autoridad deportiva puede no cumplir con su obligación de responder en tiempo y forma a

una solicitud que debe ser contestada, en primera instancia, en el supuesto de que existiera una deficiencia en la solicitud, dentro de los 10 días siguientes a su recepción. Si transcurridos 30 días contados a partir de la recepción de la solicitud, la autoridad no ha contestado, simplemente se considera que la solicitud fue contestada en sentido negativo. En tal caso, el particular debe esperar pacientemente 30 días hábiles para reiniciar el proceso y nuevamente esperar otros 30 días hábiles o, en su defecto, acudir al órgano jurisdiccional para obligar a la autoridad a contestar, y llevar a cabo un proceso que puede durar meses. El particular entonces se encuentra en una encrucijada: o reinicia el procedimiento o demanda.

En este orden de ideas, y para el caso de que sea un deportista quien solicite su ingreso al RENADE, éste se vería seriamente afectado; recordemos que la vida deportiva de un deportista de alto rendimiento tiene muy corta duración y, además, si no acude a selectivos en tiempo y forma no puede participar en campeonatos nacionales o internacionales.

Si el deportista no está oficialmente registrado ante la autoridad deportiva, no podrá participar en eventos sancionados por dicha autoridad o por su federación deportiva.

La negativa ficta protege a la autoridad, mas no al deportista, pues al fin y al cabo la negativa ficta le puede servir a la CONADE para evadir su responsabilidad y obligación, lo que causa en el particular, pérdida de tiempo, dinero y molestias innecesarias.

En este contexto, en nuestra opinión se debe estipular en la Ley que ante la falta de cumplimiento de las obligaciones en comento, se prevea la afirmativa ficta, lo que impulsaría y provocaría que la autoridad se aboque a cumplir y trabaje en beneficio del particular, dándole certeza y seguridad jurídica al revisar inmediata y adecuadamente la información que se le ha presentado y no como sucede actualmente, que “se toma su tiempo” y pone en espera la revisión y al cumplimiento de sus obligaciones.

Ahora bien, es importante señalar que el legislador excluyó a la CODEME como integrante del SINADE y la CODEME llevaba un registro denominado Sistema de Registro del Deporte Federado (Sired) <sup>(43)</sup>, en el cual se incluían todos los datos correspondientes a las federaciones deportivas nacionales y organismos afines, y como sus afiliados y con dicha información, la CONADE alimentaba su base de datos denominada Registro Nacional de Cultura Física y Deporte (RENADE). Ahora con la ausencia de la CODEME, el RENADE debe ser mantenido y actualizado directamente por la CONADE.

---

<sup>(43)</sup> En la ceremonia conmemorativa del 50 aniversario de la CODEME, celebrada el 3 de octubre de 1983, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado puso en marcha el Plan Nacional para el Registro de Deportistas. En la misma, el primer mandatario recibió de manos del titular de la Confederación la credencial número uno, expedida por el nuevo sistema RED (<http://www.CODEME.com.mx/index.php/historia>, quinta década, consultado el 15 de agosto de 2017).

El RENADE es un registro que reglamentó desde la primera ley del deporte en 1990 (el artículo 15 de la Ley de 1990 establecía que las personas físicas que realicen actividades deportivas podían participar en el Sistema) y que se ha mantenido en las diferentes leyes del deporte.

### **2.2.2. Los integrantes del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE)**

Respecto del SINADE, la Ley vigente es muy clara al señalar en su artículo 11 que sus miembros son:

- I. La CONADE;
- II. Los Órganos Estatales, del Distrito Federal, y Municipales de Cultura Física y Deporte;
- III. El COM;
- IV. El COPAME;
- V. Las Asociaciones Deportivas Nacionales;
- VI. Los CONDE, y
- VII. Las Asociaciones y Sociedades que estén reconocidas en términos de esta Ley y su Reglamento.

De este artículo se puede deducir que cualquier miembro del SINADE puede presentar un recurso de apelación ante la CAAD ya que la Ley exige ser integrante del SINADE o estar registrado en el RENADE para presentarlo.

### **2.3. Suplencia de la deficiencia de la queja**

Dentro del trámite del recurso de apelación encontramos que, en términos de la Ley vigente, la CAAD puede aplicar la suplencia de la deficiencia de la queja cuando el impugnante no sea directivo, autoridad, entidad u organismo deportivo; ésta es una atribución reconocida desde la anterior Ley de 2003.

En México no existe doctrina sobre el tema de la deficiencia de la queja en el deporte, ya que es un concepto relativamente novedoso en nuestra ley. Juventino V. Castro afirma que la suplencia de la deficiencia de la queja nace en el juicio de amparo, que:

Se trata de un instinto protector de toda persona a la cual no se le han respetado sus derechos fundamentales, pero que no tiene los conocimientos suficientes o los medios económicos necesarios para que un buen abogado presente una queja en orden con el objeto de suplir deficiencias de algunos demandantes, y la forma de impartir justicia



compensatoria de las carencias de las personas en sus derechos fundamentales (Castro, 2003, p. 67).

Por otra parte, la Ley de Amparo en su artículo 79 establece que:

La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes;

II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

III. En materia penal:

a) En favor del inculpado o sentenciado; y

b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

IV. En materia agraria:

a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley; y

b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1º. de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y

VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII del artículo 79 la suplencia se dará aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo.

Este artículo, aun cuando se refiere a casos específicos en materia penal, agraria, laboral etc., al final expresa de manera general que el propósito de la suplencia de la deficiencia de la queja consiste en analizar las deficiencias en las cuales el quejoso incurrió al establecer los conceptos de violación de la ley, en este caso del deporte, que lo haya dejado sin defensa y haberle afectado sus derechos.

En la práctica, esta atribución la CAAD ha sido muy benéfica principalmente para los deportistas ya que, en México, la mayoría de los ellos no cuentan con el dinero suficiente para contratar a un abogado y eso hace difícil su defensa, por lo que consideramos que esta atribución ha sido muy positiva.

#### **2.4. Suspensión del acto reclamado**

La CAAD cuenta con la atribución de suspender los efectos del acto reclamado, es decir, una vez admitido el recurso de apelación puede conceder la suspensión provisional y, en su caso, definitiva, de los efectos del acto impugnado dentro del trámite de dicho recurso. Esta facultad se ha considerado un adelanto importante en la ley, ya que el haber incluido la suspensión del acto reclamado durante el tiempo que lleve la sustanciación del recurso permite al apelante seguir disfrutando de los derechos y obligaciones a que es sujeto en términos del estatuto o normativa que lo rige.

La Ley vigente exige ciertos requisitos para que se pueda otorgar esta suspensión, ya sea provisional o definitiva. El legislador tomó el texto contenido en el artículo 88, fracción II, del anterior Reglamento de la Ley de 2003, para incluirlo en la Ley actual de 2013, quedando de la siguiente manera:

La CAAD podrá conceder la suspensión provisional y en su caso definitiva del acto impugnado o de la resolución materia de la apelación, siempre y cuando:

- lo justifique el apelante,
- no se trate de actos consumados,

- no se ponga en riesgo a la comunidad de la disciplina deportiva respectiva,
- no se contravengan disposiciones de orden público.

Asimismo, el legislador tomó el texto final de ese artículo 88, fracción II, del Reglamento de la Ley vigente, en el que señala que “la CAAD podrá revocar en cualquier momento esta suspensión, cuando cambien las condiciones de su otorgamiento”, para ahora incorporarlo en la Ley vigente.

El Reglamento de la actual Ley describe con detalle la forma en la cual se debe solicitar la suspensión del acto impugnado y se decretará a petición de la parte apelante con arreglo en lo dispuesto por la Ley, debiendo solicitarse ante el Pleno de la CAAD, el cual:

Ordenará la formación del cuaderno incidental que corresponda y formulará el acuerdo que, en su caso, niegue o conceda la suspensión provisional, proveerá sobre las pruebas ofrecidas y solicitará a la parte apelada, un informe por escrito que deberá de rendirse en un plazo de tres días hábiles, computados a partir del día siguiente del en que surta efectos la notificación del proveído correspondiente (artículo 120, fracción IV).

Este informe que se requiere a la parte apelada y a la que hace mención la fracción referida, debe expresar si son o no ciertos los hechos que se le atribuyen y determinar la existencia del acto reclamado. Se pueden agregar las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia del otorgamiento de la suspensión.

Una vez que transcurre dicho plazo, con informe o sin él, se celebrará la audiencia incidental de desahogo de pruebas y alegatos, concurran o no las partes, en la fecha y hora que se hayan señalado en el acuerdo inicial. Acto seguido, el Pleno de la Comisión citará para la resolución interlocutoria que deba recaer al incidente de suspensión, debiéndola emitir en ese momento o dentro de los cinco días hábiles siguientes, concediendo o negando la suspensión definitiva con arreglo a lo dispuesto en la Ley.

Con la resolución interlocutoria definitiva se puede decir que finaliza esta etapa del procedimiento, hasta que se resuelva el fondo del asunto; es decir, si por ejemplo se le concede la suspensión provisional a un atleta, podrá participar, seguramente, en todos los eventos que organice la asociación deportiva a la que pertenece, hasta que se emita la resolución definitiva por parte del Pleno de la CAAD y se resuelva el fondo del asunto. En caso de que alguna de las partes no esté de acuerdo con la resolución interlocutoria emitida por la CAAD, puede interponer, ante el Juzgado de Distrito, el juicio de amparo para su análisis y determinación.

Actualmente y con nuestra experiencia como parte del Pleno de la CAAD, la

suspensión ha funcionado en beneficio principalmente de los deportistas inscritos en el RENADE, que tienen una próxima competencia, que no se les pretende dejar participar, y que, con la resolución incidental de la suspensión, tienen esa posibilidad.

## 2.5. Sustanciación del recurso de apelación

Definida la sustanciación como el hecho de tramitar un recurso de apelación por la vía procesal adecuada hasta estar en condiciones de emitir una resolución, podemos señalar que para interponer o tramitar el recurso de apelación ante la CAAD, se tiene que sujetar a los requisitos y condiciones que señalan los artículos 83 de la Ley vigente, y 120 de su respectivo Reglamento.

Del análisis de la fracción I del artículo 83 <sup>(44)</sup> se desprende que el recurso de apelación se puede interponer:

- a. Por escrito
- b. Por comparecencia
- c. Por medios electrónicos

Respecto a la interposición del recurso *por escrito*, la Ley establece que se debe:

- Precisar cuál es el acto, omisión, decisión, acuerdo, o resolución, que afecte sus derechos deportivos.
- Señalar la autoridad, organismo o entidad que lo emitió o que fue omiso en su realización, acompañando en su caso, el documento original que lo contenga y su constancia de notificación.
- Señalar hechos y agravios que se le causaron; es decir el daño, perjuicio, lesión o afectación a sus derechos e intereses como persona física o moral, ya sea con un dicho o con un hecho en concreto; y
- Ofrecer las pruebas que acrediten dichos hechos y agravios.

---

<sup>(44)</sup> Artículo 83. La tramitación y resolución del recurso de apelación a que hace referencia este Título, se sujetará a los requisitos y condiciones siguientes:

I. Se interpondrá por escrito, por comparecencia o a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, dentro de los quince días hábiles siguientes al que surta efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto, omisión, decisión, acuerdo o resolución impugnado, debiéndose señalar la autoridad, organismo o entidad que lo emitió o que fue omiso en su realización, acompañando en su caso, el documento original que lo contenga y su constancia de notificación, así como señalando los hechos y agravios que se le causaron, y ofreciendo las pruebas que acrediten dichos hechos y agravios.

Si la interposición del recurso de apelación se hace por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, el apelante deberá ratificar dicho recurso por escrito y exhibir la documentación a que hace referencia el párrafo anterior, dentro de los tres días hábiles siguientes al de su interposición;

En cuanto a la interposición del recurso *por comparecencia*, el Reglamento de la Ley establece que se deberá levantar el acta conducente ante cualquiera de los integrantes del Pleno de la CAAD y que dicha acta deberá ser firmada por el compareciente, por el secretario general y por el integrante del Pleno de la CAAD ante quien se levantó. Asimismo, que el compareciente en ese acto deberá mostrar una identificación oficial con la que acredite su identidad, así como el documento original que contenga el acto, omisión, decisión, acuerdo o resolución impugnada y su constancia de notificación; también deberá ofrecer las pruebas con las que, a su juicio, se demuestren sus hechos y agravios.

Sobre la interposición del recurso de apelación *por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología*, la Ley de 2013 señala que el apelante o promovente, es decir, quien presenta el recurso, debe ratificarlo dentro de los tres días hábiles siguientes al de su interposición y el Reglamento de la Ley esclarece que se deberá acreditar fehacientemente su recepción y que el apelante o promovente únicamente debe remitir por alguno de esos medios su escrito inicial, y al momento de ratificarlos por escrito deberá acompañar, en su caso, el documento original que contenga el acto, omisión, decisión, acuerdo o resolución impugnada, y su constancia de notificación, así como las pruebas que acrediten sus hechos y agravios.

Cabe mencionar que la presentación del recurso de apelación por escrito y por comparecencia ya se encontraba prevista en la ley anterior; no así la presentación del recurso a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.

## **2.6. Plazo para interponer el recurso de apelación**

El plazo que la Ley otorga para la presentación del recurso de apelación es de 15 días hábiles siguientes al que surta efectos la notificación o se tenga conocimiento del acto, omisión, decisión, acuerdo o resolución impugnada; es por ello que en el recurso debe precisarse y quedar bien clara la fecha en la que se tuvo conocimiento de la afectación.

Es de comentar que la anterior Ley de 2003 únicamente otorgaba como plazo para interponer el recurso de apelación, cinco días, lo que ocasionaba que algunos de los recursos que se presentaban no eran admitidos por la extemporaneidad. Esta ampliación que hace la Ley a 15 días, consideramos ha sido positiva y en beneficio de los apelantes, pues cuentan con suficiente tiempo para integrar adecuadamente su escrito inicial.

## **2.7. Admisibilidad del recurso de apelación**

Una vez recibido el recurso de apelación, la CAAD, dentro de los cinco días hábiles siguientes, debe acordar sobre la prevención, la admisibilidad o bien, la no admisión del

recurso de apelación. Esto es, si el apelante no presenta en su escrito inicial, alguno de los requisitos que marca la Ley, el Pleno de la CAAD podrá prevenirlo para su complementación. <sup>(45)</sup>

La Ley aclara que si el recurso es oscuro o irregular, o no cumple con alguno de los requisitos, la CAAD prevendrá al apelante para que, dentro del término de tres días hábiles, subsane los defectos que tenga y de no hacerlo, transcurrido el término, la CAAD lo tendrá por no admitido devolviendo al apelante todos los documentos que haya presentado.

Por el contrario, si se admite el recurso, la CAAD tiene que correrle traslado al apelado; es decir, al apelado o demandado se le tiene que entregar una copia del recurso de apelación, junto con todos los documentos anexos que el apelante o promovente haya presentado, para que dentro del término de cinco días hábiles siguientes a que surta efectos la notificación correspondiente, rinda un informe por escrito justificando el acto, omisión, decisión, acuerdo o resolución impugnado, ofreciendo las pruebas que correspondan.

Es interesante hacer notar que la Ley de 2003 era omisa en cuanto al emplazamiento a la parte apelada o demandada y en la Ley actual, podemos observar que el legislador no utilizó el término contestación, sino la frase “informe por escrito justificando el acto, omisión, decisión, acuerdo o resolución impugnada”; por tanto, hace uso de la terminología propia de la Ley de Amparo, dando por sentado que siempre será materia del recurso de apelación un acto u omisión derivado de una autoridad deportiva.

Por su parte y respecto a la admisión a trámite del recurso de apelación, el Reglamento de la Ley, en su artículo 120, fracción III, determina seis casos de *no admisión* por parte del Pleno de la CAAD que son:

- a) Cuando el recurso de apelación se presente fuera del plazo previsto en el artículo 83, fracción I, de la Ley;
- b) Cuando el promovente no ratifique por escrito, dentro de los tres días hábiles siguientes el recurso de apelación que interpuso a través de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología;
- c) Cuando el promovente, en su caso, no desahogue en sus términos la prevención formulada por el Pleno de la CAAD a que se refiere el artículo 83, fracción II, párrafo segundo, de la Ley;

---

<sup>(45)</sup> Para la elaboración de este recurso de apelación, elaboramos una Guía Práctica que se encuentra en la parte última de esta tesis, como “Anexos”, así como un formato de recurso, a fin de facilitar al que pretenda promover un recurso, la elaboración del mismo.

- d) Cuando el promovente esté tramitando recurso de inconformidad o bien procedimiento ante el COVED<sup>46</sup>, respecto del mismo acto, omisión, decisión, acuerdo o resolución impugnada;
- e) Cuando se trate de actos, omisiones, decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por las asociaciones deportivas nacionales con motivo del desarrollo de las distintas fases de los procesos de elección en sus órganos de gobierno y representación, y no se haya tramitado el procedimiento establecido en el artículo 59 de la Ley, y
- f) En los demás casos en que la no admisión del recurso de apelación resulte de alguna disposición de la Ley o de este Reglamento.

El promovente del recurso de apelación, desde su escrito inicial, debe solicitar, si así lo desea, la suspensión del acto reclamado, siempre y cuando se den las condiciones que establece el artículo 83, fracción III, de la Ley de 2013 ya referidas.

## **2.8. Audiencia de conciliación**

En el acuerdo que determine la admisibilidad del recurso de apelación, señala la Ley vigente que se citará a las partes a una audiencia de conciliación dentro de los diez días hábiles siguientes, la que se llevará a cabo concurran o no las partes. En esta audiencia de conciliación, la CAAD escuchará a las partes en conflicto y de ser posible propondrá una solución al mismo, que podrá ser aceptada por ambas partes mediante la celebración de un convenio que tendrá los efectos de una resolución definitiva emitida por la CAAD.

En caso de que las partes no quisieran conciliar, la CAAD continuará con la secuela del procedimiento, pronunciándose sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes.

La Ley vigente exige un nuevo texto al expresar que la CAAD puede ser conciliador dentro del recurso de apelación y para el efecto puede proponer una solución en la audiencia de conciliación y si es aceptada por las partes, dicha conciliación se hará a través de un convenio que tendrá los efectos de una resolución definitiva, como ya se mencionó.

Es de comentar que la Ley anterior, no instituía la conciliación expresamente dentro del recurso de apelación; sin embargo, durante el procedimiento que se realizaba en la

---

(<sup>46</sup>) COVED significa Consejo de Vigilancia Electoral Deportiva, que es un órgano que pertenece a CONADE, encargado de vigilar y asegurar que los procesos electorales en los órganos de gobierno y representación de las Asociaciones Deportivas Nacionales y Organismos Afines, en atención a sus funciones que, como agentes colaboradores del Gobierno Federal, se realicen con estricto cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias vigentes. Este organismo a junio de 2016, no se ha conformado.

CAAD, la mayoría de las veces se llevaba a cabo la “conciliación” como un medio alternativo de solución del conflicto que, en muchas ocasiones, funcionaba. El texto de la Ley vigente hace obligatoria la conciliación dentro del recurso de apelación.

## **2.9. Pruebas admitidas**

Cipriano Gómez Lara (1984) manifiesta que la necesidad de la fase probatoria radica en el hecho de que el juzgador solamente tiene hasta ésta, un conocimiento parcial y subjetivo de cada una de las posiciones de las partes contrapuestas en el proceso; es decir, el juzgador sólo conoce la opinión personal respecto al litigio que le presenta, tanto el actor, como el demandado. Por eso la importancia de que el juzgador, imprescindiblemente, tenga un conocimiento objetivo sobre la controversia de intereses. Este conocimiento, afirma este autor, lo obtendrá el juez mediante la actividad probatoria que se desenvuelve en esta fase (p. 28).

La prueba como procedimiento tiende a proporcionar el conocimiento de la verdad acerca de lo que se le ha planteado. Tradicionalmente se ha hablado de la prueba como la actividad o el medio para llegar a un resultado; otras veces, por el contrario, se habla de la prueba como el resultado obtenido por ese procedimiento.

Para Francesco Carnelutti la prueba jurídica de los hechos controvertidos implica que probar no quiere decir necesariamente demostrar la verdad de los hechos discutidos sino determinar o fijar los hechos mismos a través de los procedimientos autorizados por la ley y, por otro lado, Alcalá Zamora sostiene que la prueba es el nudo del proceso porque precisamente al desatar ese nudo implicará solucionar el problema sobre el que hay incertidumbre o duda (Gómez, 1984, p. 70).

La Ley General de Cultura Física y Deporte señala claramente que las pruebas que se admitan se deberán desahogar en la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, y agrega que, de ser posible, se realice en un solo día. Por su parte, el Reglamento de la Ley aclara que el Pleno de la CAAD, al proveer sobre la admisión de pruebas, podrá desechar de plano las que no fuesen idóneas, ni tengan relación con los hechos controvertidos; desahogadas todas las pruebas, las partes podrán formular sus alegatos para que sean tomados en cuenta en el momento procesal oportuno.

Asimismo, después de esta audiencia, las partes pueden presentar alegatos por escrito, antes de que el Pleno de la CAAD cite a las partes para oír la resolución definitiva, lo que puede realizar en ese momento, o bien, dentro de los 15 días hábiles siguientes, en razón de lo voluminoso del expediente.



## 2.10. Notificaciones

La notificación es un acto procesal vinculado a la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional. Del contenido de este precepto se infiere el propósito del Constituyente de que ninguna persona pueda ser afectada en su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sin haber tenido la oportunidad de defenderse en forma adecuada. Por derivación de ese principio constitucional, el acto procesal de notificación debe entenderse como el medio específico a través del cual se produzca la certeza de que el particular afectado, por el acto que se le notifica, tuvo pleno conocimiento del mismo, lo que supone que sea de tal manera claro, fidedigno y completo, que se encuentre en posibilidad de defenderse de él. Esto explica que, jurídicamente, sólo se puede hablar de notificación cuando se han cumplido los dos momentos de la misma: el dar a conocer conforme a las reglas procesales respectivas el acto o resolución y el que surta sus efectos. Consecuentemente, cuando la ley señala que algún acto se debe realizar dentro de un término contado a partir de la fecha de notificación correspondiente, debe entenderse que el cómputo de ese término sólo podrá hacerse después de que la notificación se perfecciona jurídicamente, o sea, cuando surte sus efectos. (Tribunales Colegiados de Circuito, octava época, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo X, octubre de 1992, p. 466).

El término notificación, de acuerdo con el concepto que Acosta (1988, p. 345) proporciona, es el acto por el cual la administración pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos; señala que el derecho administrativo ha adoptado varias formas de notificación del derecho procesal, como la notificación personal, que es formal y los efectos de la notificación, son:

- a. Que se tenga conocimiento del acto administrativo;
- b. Que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo; y
- c. Que sea punto de partida para hacer valer, dentro de un plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación ya sean administrativos o jurisdiccionales.

Esto es, que a partir de su notificación produce el acto administrativo sus efectos; crea, modifica, transmite o extingue derechos y obligaciones.

La Ley General de Cultura Física y Deporte vigente asevera que en los procesos que se lleven ante la CAAD, las notificaciones se podrán hacer a las partes por correspondencia o por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y establece que se podrán utilizar dichos medios para la administración de los expedientes formados con motivo del recurso de apelación.

En este sentido, el legislador agrega en el Reglamento de la Ley vigente que las notificaciones que se practiquen a las partes por correspondencia certificada con acuse de recibo, o mediante la utilización de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología de la información, serán permitidas, siempre y cuando así lo hayan aceptado expresamente las partes.

Respecto de lo anterior, considero que las notificaciones a que hace alusión esta fracción son aquellas que no son de carácter personal, ya que de llevarse a cabo una notificación personal en términos de esta fracción, pudiera darse lugar a una nulidad de actuaciones.

Finalmente, la Ley vigente expresa que lo no previsto en ésta ni en su Reglamento para la substanciación del recurso de apelación, deberá aplicarse supletoriamente lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles; asimismo, el último párrafo del artículo 120 del Reglamento respectivo precisa que “En todo lo no previsto en la Ley y este Reglamento para la substanciación del recurso de apelación, la CAAD aplicará supletoriamente lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles”.

Este señalamiento la substanciación del recurso de apelación hace una diferencia significativa con respecto a la Ley de 2003, la cual establecía que la ley supletoria, para la tramitación y resolución de sus procedimientos, resultaba aplicable lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esto significa que los actos que emite la CAAD son administrativos aun cuando existe la supletoriedad de este Código de referencia.

## **2.11. La resolución**

En términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las resoluciones son aquellas que ponen fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelven un expediente.

El *Diccionario jurídico mexicano* (1997, p. 2820, escrito por Alfonso Nava Negrete) señala que resolución administrativa, es el acto de autoridad administrativa, que define o da certeza a una situación legal o administrativa y toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad. Como acto administrativo comparte de éste la presunción de legitimidad, es decir, la resolución administrativa tiene legalidad *per se*. Se parte del principio que es legal salvo prueba en contrario. En otras palabras, el que dude de la legalidad de una resolución de autoridad administrativa tiene que acreditar que carece de ella. Esta presunción de legalidad –establecida expresamente para las resoluciones fiscales en el Código Fiscal de

la Federación, artículo 68–<sup>(47)</sup> no exime a toda resolución de autoridad de cumplir con los requisitos de legalidad que previene el artículo 16 de la Constitución, o sea, que debe estar motivada y fundada y provenir de autoridad competente.

En el documento que consta la resolución administrativa:

Deben precisarse los hechos o situaciones que motivan la resolución y los ordenamientos y preceptos legales que la fundan. Hacerlo en documento distinto, anterior o posterior, significa no cumplir con el mandato constitucional, es violarlo o desconocerlo. Dice la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia: “Para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca” (Apéndice 1917-1975, *Semanario Judicial de la Federación*, tercera parte, II, segunda sala, tesis 402, páginas 564-565).

En materia procesal, la sentencia es el acto final de un proceso normal que se desarrolla en todos sus pasos; ese proceso va destinado a terminar en una sentencia; es decir, es el acto final mediante el cual se aplica la ley general a un caso concreto controvertido, para dirimirlo o solucionarlo. La etimología de la palabra sentencia viene del vocablo *sentir* y la sentencia refleja lo que el juez siente, lo que el tribunal siente en relación con el problema que se le ha planteado (Gómez, 1984, pp. 127 y 128).

Las resoluciones judiciales son los pronunciamientos de los jueces y tribunales a través de los cuales acuerdan determinaciones de trámite o deciden cuestiones planteadas por las partes, incluyendo la resolución del fondo del conflicto.

En materia deportiva, la Ley vigente hace referencia a “resoluciones”, entendiendo por resolución la decisión final y oficial que emite el Pleno de la CAAD en un recurso de apelación, que resuelve los puntos involucrados en el escrito inicial presentado y determina los derechos y obligaciones de cada una de las partes en conflicto.

Las resoluciones definitivas emitidas por la CAAD como lo instituye la Ley vigente, no admiten recurso alguno en el ámbito deportivo, agotarán la vía administrativa y serán

---

<sup>(47)</sup> Artículo 68.- Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos, que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

obligatorias. Asimismo, el penúltimo párrafo del actual Reglamento de la Ley, repite que las: “resoluciones definitivas emitidas por la CAAD no admitirán recurso alguno en el ámbito deportivo”, por lo que considero que con el señalamiento que hace la Ley ya no es necesario repetirlo en el texto del Reglamento.

## **2.12. Ejecución de las resoluciones**

En términos generales, debe entenderse por ejecución la materialización de lo ordenado por el tribunal a efecto de que tenga cumplimiento en la realidad; la ejecución está más allá del proceso y después de él (Gómez, 1984, p. 159 y 160).

La resolución administrativa (*Diccionario jurídico mexicano*, 1997, p. 2821) definitiva es ejecutoria cuando ya no es posible someterla a la revisión de una autoridad administrativa ni a la impugnación de órganos jurisdiccionales. Es inadecuado y da lugar a confusiones utilizar la terminología procesal y determinar cosa juzgada a la inmutabilidad absoluta del acto o resolución administrativa, pues esa expresión se reserva para la inmutabilidad de resoluciones jurisdiccionales. Asimismo, es impropio decir que la resolución administrativa causa estado en sede administrativa para indicar su irrevocabilidad por autoridad administrativa o que causa estado en sede jurisdiccional para señalar su inmodificabilidad por órganos jurisdiccionales.

Como señala Thomas Hutchinson: “No sería efectivo el servicio de la justicia si el mandato de la sentencia pudiera no ser cumplido por el perdidoso” (Hutchinson, 1978, P. 289). Este autor hace aseveraciones muy importantes relativas a la ejecución de las sentencias. Afirma que la función judicial consiste en juzgar y ejecutar lo juzgado, entendiendo que el órgano que dicta la resolución es el que ejecuta la misma, a fin de que lo resuelto sea llevado a efecto. Afirma que el juez no es sólo el que juzga, sino también el que manda pues es aquel cuyo juicio tiene la eficacia del mandato.

Así las cosas, y tomando como base lo señalado por Thomas Hutchinson (1978), las sentencias deben cumplirse en sus propios términos estando las partes vencidas, obligadas a cumplirlas en las formas y términos que en aquéllas se consignan; es decir, el cumplimiento de una sentencia implica el sometimiento pleno a la ley y al derecho y, como lo expresa este autor, una vez firme la sentencia, es necesario dar cumplimiento al segundo cometido de la justicia: hacer ejecutar lo juzgado, ya que de nada sirve haber tenido un resultado positivo en la sentencia, si después no se dispone de los medios necesarios para el adecuado y fiel cumplimiento de la misma. Caso similar sucede cuando la Ley vigente afirma que las resoluciones de la CAAD son obligatorias y se deben ejecutar. Hacemos este símil entre las

sentencias y las resoluciones de la CAAD porque el Código Federal de Procedimientos Civiles es la ley supletoria en los asuntos que se tramitan en la CAAD, de acuerdo con lo establecido en el artículo 83, fracción VIII (1978, P. 291-293)

Si los administrados obligados a cumplir con una resolución administrativa no lo hacen voluntariamente, la autoridad no puede imponerla, ejecutarla, aun contra la voluntad de ellos, sin la intervención de los órganos jurisdiccionales. Hace uso la autoridad en el caso del procedimiento administrativo de ejecución o de la facultad económico-coactiva.

En materia deportiva, la Ley vigente expresa que las resoluciones definitivas emitidas por la CAAD se ejecutarán, en su caso, a través de la autoridad, entidad u organismo que corresponda, que será responsable de su estricto y efectivo cumplimiento.

Aunado a lo anterior, no debe pasar desapercibido que las atribuciones que le son conferidas a la CAAD implican que no sólo se acuda ante dicho organismo para someter a su jurisdicción la defensa de derechos estrictamente deportivos, sino que conoce de procesos electorales, así como de gobierno corporativo, lo que ocasiona que este organismo acuda a diversas autoridades, entidades u organismos, basándose en la naturaleza del conflicto y de las consecuencias de hecho y de derecho que conlleve la ejecución de la resolución definitiva de que se trate.

De ahí que se concedan al Pleno de la CAAD facultades totalmente discrecionales para designar al tercero ejecutor, sin que exista la seguridad jurídica de que éste sea imparcial en su realización o de que tenga la voluntad de ejecutar su cumplimiento en los términos precisos que se le instruya.

Ahora bien, en caso de desacato o incumplimiento de dichas resoluciones, la aplicación de sanciones administrativas por infracciones a la Ley y su Reglamento corresponde a la CONADE, por conducto de la Coordinación de Normatividad y Asuntos Jurídicos, lo que significa que la CAAD no puede aplicar sanciones y necesita de otro organismo que es CONADE para imponerlas o aplicarlas con base en lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esto debilita el ordenamiento procesal administrativo si la resolución de la CAAD es incumplida y pone en duda la eficacia del organismo.

El Reglamento de la Ley, por su parte, prevé que CONADE conocerá de las infracciones previstas como graves como lo es desacatar los acuerdos, laudos y resoluciones definitivas emanadas de la CAAD, valorando la gravedad de la falta cometida y las circunstancias que puedan agravar o atenuar la responsabilidad. Con esto se demuestra que

con la actual Ley la CAAD sigue sin tener la fuerza para lograr el cumplimiento y ejecución de sus resoluciones.

Con base en todo lo anterior, es menester resaltar que tal y como se encuentra diseñada la normativa para la aplicación de sanciones por el desacato a un mandamiento y/o resolución emitida por la CAAD, violenta la equidad procesal, toda vez que la CONADE se encuentra sujeta al cabal cumplimiento del proceso administrativo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, el contendiente que resulte vencedor en el proceso deberá agotar una nueva instancia para castigar al contrario omiso en dar cumplimiento, máxime que la resolución que emita la CONADE, puede ser impugnada por el agraviado mediante el llamado juicio de nulidad, y posteriormente, vía juicio de amparo, lo que evidentemente desincentiva a los afectados a acudir ante la autoridad jurisdiccional en materia deportiva.

Respecto de los medios alternos de solución de controversias, en la actualidad los sistemas judiciales cuentan con poca valoración y aceptación por parte de la sociedad, indica Ana Elena Fierro Ferráez; poca credibilidad de los juzgadores, falta de eficacia, rezago judicial y procesos lentos con usuarios descontentos son síntomas comunes del problema (Fierro, 2011, p. 16).

La administración de justicia, afirma Andreu Camps (2015), tiene dificultades para un buen funcionamiento, no sólo en España, sino en casi todos los países y, como bien señala, cada vez hay mayor dificultad para dar respuesta eficiente a la mayor conflictividad y litigiosidad en la sociedad (p. 72).

Con frecuencia, el principio de equidad no se refleja en el orden jurídico ni en las decisiones jurisdiccionales, pues a veces esas decisiones son injustas, aunque sí jurídicas, ya que no hacen evidentes los principios y valores que infunde el orden jurídico.

Por ello existen los llamados medios alternos de solución de controversias o sistemas alternativos de resolución de conflictos o resolución alternativa de conflictos, que pretenden implantar y consolidar una cultura de conciliación y diálogo para resolver conflictos o controversias, tanto entre particulares, como entre particulares y autoridades, sin necesidad de acudir a una instancia jurisdiccional y así contribuir a disminuir la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales a fin de lograr mayor satisfacción en la resolución de controversias a través de procedimientos sencillos, accesibles y ágiles, sin dejar de ser reconocidos por la Ley.

Como lo señala Héctor Madrid Castro (Bujos, L. M., et al, 2016), recurrir a medios alternos de solución de conflictos se ha utilizado como una fórmula opcional ante la

saturación de casos en los sistemas judiciales, el excesivo formalismo y la falta de confianza en las resoluciones judiciales, ya que este tipo de prácticas, inicialmente definidas como alternas a la justicia formal, han experimentado un auge mundial en el sistema de justicia (p. 256).

En la base jurídico-instrumental de las técnicas de resolución de conflictos jurídicos por las vías extrajudiciales, señala Andreu Camps (2015), se encuentra el concepto de “justicia alternativa”, entendida como un nuevo estilo o procedimiento para resolver los conflictos. Afirma que no es una alternativa a la justicia, sino a la administración de justicia (p. 72). Este autor sostiene que todas las fórmulas que pueden incluirse dentro del concepto de resolución alternativa de conflictos, basadas en métodos transactivos y no competitivos como el proceso judicial, pueden ser un elemento de mejora de la situación planteada.

Existe una tendencia y auge mundial en el uso de estos medios que, por su legislación, los hace parte del sistema jurídico, ya sea incorporándolos a sus ramas judiciales u homologando sus resultados (Bujos, L. M., y otros, 2016, p. 257). Los aparatos judiciales en Latinoamérica han propiciado que diversas agencias de cooperación internacional sugieran la incorporación de un conjunto de medidas que tiendan a fortalecer el sistema de justicia y en especial el aparato judicial (Fierro Ferráez, 2011, p. 16).

En México, la Constitución Política establece en su artículo 17, párrafo tercero, que “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias”, conocidos con las siglas MASC, que surgen principalmente debido a las necesidades insatisfechas de la administración de justicia y a la importancia que los participantes involucrados en un conflicto participen de común acuerdo en la solución de su propia controversia. Es decir, se implementan estos medios con el propósito de que la justicia sea impartida de manera pronta y expedita, y que se reconozcan, con una nueva cara, los procedimientos judiciales orientados a dar un mejor servicio, sin perder de vista que son herramientas que dependen de la voluntad de las partes para iniciarse y tramitarse.

Oscar Peña Gonzáles los define como: “aquellos medios no tradicionales distintos al poder judicial que dan solución a conflictos entre partes, esto es, mediante una negociación, acuerdo o con la intervención de un tercero, como es el caso de la conciliación y el arbitraje, es decir sin la intervención del Poder Judicial” (Peña, 2010, p. 40).

Los MASC pueden ser:

1. Autocompositivos, es decir, que se presentan cuando la solución a la controversia se da por negociación entre los participantes sin una relación de subordinación con un tercero (mediación y conciliación), o

2. Heterocompositivos, que se dan cuando un tercero impone la solución, de modo que los participantes deben someterse a éste (arbitraje) (Fierro, 2011, p. 18).

De acuerdo con Peña González (2010), los objetivos de los medios alternos son:

- Aminorar la carga procesal de los tribunales, así como también reducir el costo y la demora en la resolución de los conflictos,
- Aumentar la participación de la comunidad en los procesos de resolución de conflictos,
- Facilitar el acceso de la justicia, y
- Proporcionar a la sociedad una forma más efectiva de resolución de disputas.

En este sentido, Juan Ramón Montero Esteves afirma que “los métodos alternativos se diferencian del procedimiento judicial en distintos aspectos, que los dotan de agilidad y ahorro, en término de costes y tiempo, respecto a la justicia administrada por jueces y tribunales, que se derivan de la prontitud y estructura dispositiva que caracteriza a los mismos” (Montero, 2015, p. 169).

Este autor señala que los métodos alternativos constituyen un sistema totalmente diferente al de la justicia ordinaria donde la autonomía de la autoridad no opera en la misma escala, en el que las decisiones adoptadas de mutuo acuerdo son soberanas en cuanto sean materia disponible de las mismas. Las ventajas con las que cuentan los métodos alternativos es que son rápidos, confidenciales, informales, flexibles económicos, justos, busca soluciones y que son exitosos.

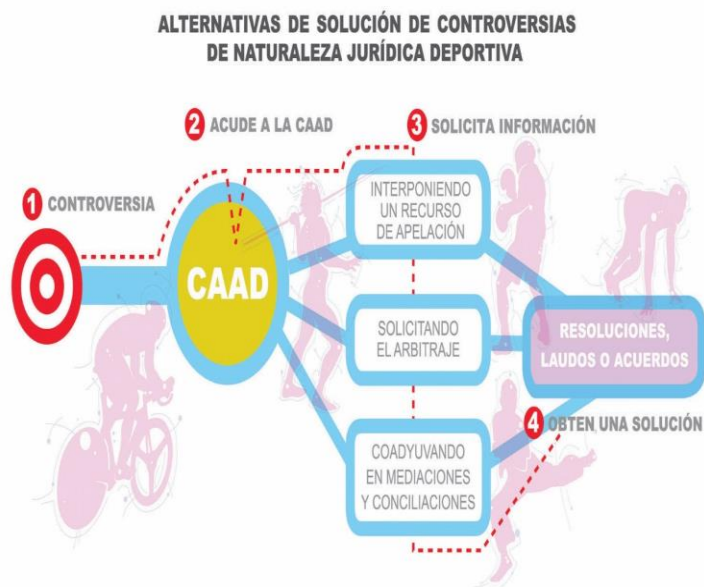
Peña González (2010) señala que es un sistema de solución de conflictos en el que la voluntad de las partes se somete a la voluntad de un tercero con el compromiso de cumplir lo que él decida. Peña González lo define como un método de solución de controversias en virtud del cual las partes acuerdan (convenio arbitral) someter la solución de determinados conflictos que han surgido o puedan surgir entre ellas respecto de una determinada relación jurídica a la decisión (laudo arbitral) de uno o varios terceros (árbitros). La forma de nombramiento de los terceros también es acordada por las partes (pp. 40 y 50).

Los medios más conocidos son *el arbitraje, la mediación y la conciliación* y la diferencia principal entre estas tres figuras estriba en las facultades o poderes del tercero que interviene en la controversia (Camps, 2015, p. 73); no obstante, Francisco González Cossío señala que hay quienes confunden el árbitro con el mediador o con el conciliador ya que en todos participa un tercero ajeno a la disputa que colabora para resolver la controversia entre



las partes, por lo que esto se analizará más adelante (González de Cossío, 2008, p. 4).

En México, la Ley General de Cultura Física y Deporte refiere las alternativas de solución de controversias de naturaleza jurídica deportiva, a través de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.



Consulta la nueva Ley General de Cultura Física y Deporte, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 2013 (artículos del 78 al 83) y su Reglamento.

### 3. Arbitraje deportivo

Para estudiar el arbitraje deportivo en México, es importante revisar previamente el arbitraje en sentido general.

#### 3.1. Antecedente del arbitraje en general

En Roma, el arbitraje cumplió un papel importante como forma de resolver controversias jurídicas, que permitió una justicia más cercana a quienes se encontraban vinculados por un desacuerdo o controversia jurídica y por la voluntad de aligerar la solución encomendándola a una persona o varias, de su confianza. Antonio Fernández de Bujan explica que si bien el origen del arbitraje es privado, es en las relaciones de los comerciantes en lo que ahora se conoce como ámbito internacional, donde se debe buscar el comienzo de esta figura, pues en esa área se practicaba, desde tiempos primitivos, la costumbre de encomendar la solución de las controversias a unos árbitros (citado por Bravo, 2016, p.1).

Andreu Camps (2015) señala que el arbitraje como figura autónoma aparece en la

Grecia clásica (siglos VI-IV a. C.) (p. 71).

Por su parte, Vicente Javaloyes Sanchis (2014) considera que el arbitraje debió ser la primera forma pacífica de obtener justicia y resolver diferencias entre las partes; sostiene que en un principio intervendrían los patriarcas o jefes de gens, los parientes o los amigos para calmar los ánimos de los contendientes, intentando que resolvieran sus diferencias por medios pacíficos de conciliación; pero como esto no era posible en todos los casos, los litigantes buscaban una persona que, revestida de honradez e imparcialidad, diera la razón a quien la tuviera (p. 34).

Martín Virgilio Bravo Peralta (2016) explica que el juicio arbitral tiene sus orígenes en el derecho romano, en donde el procedimiento tenía oralidad e inmadurez mediante prueba libre a juicio del árbitro en el acuerdo *compromissum*. Como características del juicio arbitral en el derecho romano menciona las siguientes:

Los árbitros se llamaban compromisorios y *receptus*,

1. Los jueces podían ser árbitros,
2. No podían ser árbitros los sordomudos, los esclavos, ni las mujeres,
3. Se postulaba a un solo árbitro o a varios,
4. No había acción para obligar a los árbitros a dar su voto, pero en caso de que no lo hicieran, eran responsables de los daños y perjuicios que ocasionaban a las partes,
5. El compromiso era nulo cuando el nombramiento de los árbitros recaía en una persona que no podía desempeñar el cargo,
6. Para que la sentencia de los árbitros fuera válida era indispensable que la pronunciase delante de las partes,
7. El cargo de árbitro no podía delegarse por su carácter personalísimo,
8. La muerte de uno de los árbitros ponía fin al compromiso; y
9. Los árbitros no tenían poder coercitivo para obligar a las partes a comparecer a juicio o cumplir lo ordenado en el laudo (pp. 4 y 5).

### **3.2. Concepto de arbitraje**

El concepto genérico de *arbitraje* (vocablo que proviene del latín *adbiter*, formado por la preposición *ad*, y *arbiter*, que significa “tercero que se dirige a dos litigantes para entender sobre su controversia”) se refiere al proceso de solución de conflictos -distinto de la jurisdicción estatal- mediante el cual se dirimen controversias entre intereses particulares y surge de sus voluntades, las que se expresan en un compromiso por medio del cual prefieren

concordar sus entredichos con base en el consejo o avenencia de otra persona de su confianza (física o colectiva) a la que regularmente se le llama “árbitro”, “avenidor” o “arbitrador”, en cuyas manos las partes eligen colocar voluntariamente la respuesta al problema que las enfrenta, buscando lograr así el esclarecimiento del conflicto con una decisión práctica y sustancialmente diversa de la jurisdicción, que proviene de la autodeterminación de las sociedades que deciden entregar al Estado la potestad pública de tutelar los conflictos intersubjetivos en juicios. Desde esta perspectiva, el arbitraje, en principio, no supone la solución de diferencias mediante el proceso jurisdiccional sino a partir de la voluntad, destacando que aun cuando la competencia de los tribunales arbitrales no está determinada por la ley, finalmente así debe estimarse de manera indirecta en la medida en que el acuerdo para comprometer en árbitros una problemática tendrá que hacerse por medio de un compromiso que deberá ajustarse a las leyes aplicables, por lo que la competencia arbitral tiene en cierta forma un origen legal y, por ende, está supeditada a la legalidad y en última instancia, a través de ésta, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Existen diversas definiciones de arbitraje, que se señalarán a continuación.

Ana Elena Fierro entiende por arbitraje, cuando los participantes, de común acuerdo, someten la solución de su conflicto a un tercero neutral, denominado árbitro, que conoce del caso e impone una resolución llamada laudo, la cual es obligatoria para los participantes (Fierro, 2011, p. 19).

Peña González (2010) cita varias definiciones de otros autores. Expresa que para Nápoles es el procedimiento que tiene por objeto la composición del conflicto por una persona u organismo cuyo laudo, una vez dictado, tiene que cumplirse obligatoriamente; para Cabanellas es toda decisión dictada por un tercero, con autoridad para ello, en una cuestión o asunto que las partes han solicitado una solución que tiene que cumplirse de manera obligatoria; en tanto que para Krotoschi el arbitraje suple el entendimiento directo de las partes y reemplaza el acuerdo entre ellas, por una decisión del conflicto que proviene de un tercero llamado árbitro (pp. 40 y 50).

José Manuel Meirim define al arbitraje como: “una institución en la que interviene una tercera persona (o institución), a la que las partes confían la resolución de un conflicto, a través de una solución que obliga a ambas partes” (Meirim, 1995, p. 127).

Para Juan Ramón Montero Esteves, el arbitraje es un procedimiento voluntario donde las partes de común acuerdo establecen el sistema por el que van a resolver el conflicto. Este acuerdo debe ser expreso, venir recogido en una cláusula de un contrato o en un documento anexo posterior o en cualquier modo que permita acreditar la existencia del mismo, y las

personas encargadas de resolver el conflicto son elegidas de manera directa por las partes (Montero, p. 169).

Merle Isabelle define al arbitraje como aquel procedimiento jurisdiccional donde una persona o conjunto de personas (árbitro, tribunal, comisión) privadas, investidas por las partes mediante un acuerdo de poder juzgar, resolverán una diferencia entre ellas; en tanto que Pierre Jolidón señala que el denominador común del arbitraje reside en la intervención de un tercero, imparcial e independiente, con la finalidad de hacer observar las reglas o solucionar las diferencias surgidas (Javaloyes, 2014, p. 39).

Manuel J. Martín Domínguez expresa que el arbitraje “es el único método alternativo de carácter heterocompositivo, ya que es un tercero -el árbitro o la institución arbitral- el encargado de resolver el conflicto sometido por las *partes a su consideración*” (citado por Pérez-Ugena, 2015, p. 118).

Dimitrios Panagiotopoulos (2003) afirma que la noción de arbitraje define la manera en la cual una disputa es resuelta por una tercera persona; significa una institución que consiste en la resolución de cierta categoría de disputas por jueces que son escogidos por los litigantes (principalmente de una naturaleza privada). Este autor hace distinción entre el arbitraje y el acuerdo judicial; señala que en el arbitraje la composición, organización y función del órgano jurisdiccional están determinadas por las partes. En cambio, en un acuerdo judicial, las partes se presentan ante una organización y estructura procedimental preexistente sobre la cual ellos difícilmente pueden tener cualquier clase de influencia (p. 113).

J. William Rowley (2004) asevera que el arbitraje puede ser conducido de varias maneras, incluyendo un solo proceso, diferentes de lo que marcan las leyes sustantivas, reglas procedimentales, legislación nacional y tratados internacionales, siendo que la base fundamental de un arbitraje es el consentimiento de las partes y agrega que existen dos elementos esenciales:

- a. Un acuerdo para dirimir controversias a través del arbitraje fuera de las Cortes Nacionales.
- b. Autonomía de las partes para determinar el mecanismo, incluyendo la selección de árbitro y una resolución final, obligatoria y ejecutable que establece las obligaciones y derechos de las partes, en la forma de un laudo (p. 5).

En México, encontramos que el artículo 13 de la Constitución Política establece que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”.

Alberto Bringas Cañes afirma al respecto que el establecimiento de un tribunal

arbitral para la resolución de conflictos entre particulares no puede tenerse como un tribunal especial que viole lo dispuesto por el citado artículo 13 constitucional, pues señala que quien o quienes emiten el laudo son personas o entidades destinadas a resolver conflictos entre particulares, que se integran solamente con previo acuerdo entre las partes atendiendo a la autonomía de la voluntad y la libertad contractual de las partes. Afirma, con fundamento en la tesis de jurisprudencia número 179667, Tomo XXI, de enero de 2005, que la prohibición del artículo 13 constitucional protege la garantía de igualdad ante los tribunales jurisdiccionales, garantía que se ve protegida en los procedimientos arbitrales al presentarse el laudo para su reconocimiento u homologación, ante los tribunales jurisdiccionales competentes (citado por Bujosa y López, 2016, pp. 200 y 201). Además, argumenta que siendo un procedimiento arbitral, precisamente un procedimiento o mecanismo alternativo para la solución de controversias, su establecimiento, prosecución y eventual ejecución cumplen con los requisitos necesarios para considerar su legalidad.

Como antecedente en materia arbitral, podemos mencionar que el 30 de enero de 1975 México suscribió, en Panamá, la Convención Interamericana sobre Arbitraje Internacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de abril de 1978 (ratificada por México en 1978) <sup>(48)</sup> y sus disposiciones continúan vigentes al día de hoy. Esta Convención destaca que las sentencias o laudos arbitrales, no impugnables según la ley o reglas procesales aplicables, tendrán fuerza de sentencia judicial ejecutoriada. Su ejecución o reconocimiento podrá exigirse de la misma forma en que se hace con las sentencias dictadas por tribunales ordinarios nacionales o extranjeros, según las leyes procesales del país donde se ejecuten y lo que establezcan al respecto los tratados internacionales.

Esto es, la Convención exige el mismo trato en el reconocimiento y ejecución que con las sentencias dictadas por los tribunales ordinarios nacionales o extranjeros, según las leyes procesales del país donde se ejecuten y lo que establezcan al respecto los tratados internacionales (Organización de los Estados Americanos, 1975).

Por otra parte, la Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1971, destaca que esta Convención se aplicará al reconocimiento y la ejecución de las sentencias arbitrales dictadas en el territorio de un Estado distinto de aquel en que se pide el reconocimiento y la ejecución de dichas sentencias, y que tengan su origen

---

<sup>(48)</sup> Aprobada por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día veintiocho del mes de diciembre del año mil novecientos setenta y siete, según Decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del día nueve del mes de febrero del año mil novecientos setenta y ocho.)

entre personas naturales o jurídicas. Se aplicará también a las sentencias arbitrales que no sean consideradas como sentencias nacionales en el Estado en el que se pide su reconocimiento y ejecución.

Por otra parte, el Centro de Arbitraje de México (CAM) es una institución especializada en la prestación de servicios de administración de procedimientos de arbitraje comercial privado que surgió en 1997 con el objetivo de brindar a los empresarios una vía alterna de solución de controversias comerciales a través del arbitraje administrado (Centro de Arbitraje de México, s.a.).

En cuanto a las ventajas del arbitraje, Francisco González de Cossío señala, entre otras, las siguientes:

*Igualdad:* Asegura la igualdad de trato a todos los atletas.

Evita el recurso de tribunales; es decir, evita el retraso en la solución de controversias, que se judicialice y que se resuelvan bajo diferentes leyes/estándares, lo cual resta certidumbre dentro del medio deportivo.

*Velocidad:* la rapidez del procedimiento arbitral, lo que puede ser crucial para evitar un daño irreparable como lo es dejar de competir en un evento próximo.

*Confidencialidad:* que permite seguir el procedimiento arbitral dentro de un clima sereno que sea propicio para ventilar y resolver el caso (González de Cossío, 2006).

### **3.3. Definición del arbitraje deportivo**

Vicente Javaloyes Sanchis (2014, p. 44) dice que arbitraje deportivo es aquella institución de naturaleza jurídica privada que tiene como finalidad solucionar, en vía extrajudicial, aquellos litigios que traigan causa de materia deportiva de libre disposición conforme a derecho, que las partes, bien sean personas naturales o jurídicas, sometan fruto de un acuerdo expreso, a la decisión de un árbitro o árbitros siendo ésta de obligado cumplimiento.

Este autor menciona los elementos que conforman y caracterizan la institución del arbitraje deportivo:

- Se trata de una institución jurídica privada.
- Es un procedimiento extrajudicial que aparece como una forma de justicia alternativa, al ser una opción distinta a la administración ordinaria de justicia.
- Podrán acudir tanto las personas naturales (personas físicas) como las jurídicas (personas morales) ya que ambas pueden ser titulares de derechos subjetivos de carácter privado. Las personas jurídicas podrán ser tanto privadas como públicas.

- Requiere el sometimiento expreso de las partes. Es necesario un acuerdo previo bilateral que puede ser anterior o posterior al nacimiento de la cuestión litigiosa. Consecuentemente es una manifestación de la voluntad de las partes.
- Debe intervenir un tercero, totalmente imparcial e independiente, llamado a resolver el litigio a él sometido.
- Conocerá de litigios derivados de la práctica o desarrollo del deporte, o los relacionados con éste.
- Las materias deportivas sometidas deberán ser de libre disposición de las partes conforme al Derecho existente.
- Los árbitros serán designados por las partes o por una institución en la que éstos estén integrados, siempre según el procedimiento establecido.
- Las resoluciones llamadas laudos, son de obligado cumplimiento para las partes, teniendo como consideración de cosa juzgada (Javaloyes Sanchis, V., 2014, pp. 43 y 44).

### **3.4. Arbitraje deportivo en México**

El arbitraje deportivo en nuestro país no es una opción muy utilizada en la solución de controversias. Es un procedimiento poco usual y recurrido por la CAAD, pues en seis años, en calidad de miembro titular del Pleno de la CAAD, ningún arbitraje se llevó a cabo; la mayoría de los casos que se presentan en la Comisión son recursos de apelación (2010-2016).

Francisco González de Cossío (2006) señala que en México “el arbitraje ha sido utilizado en otra rama de controversias que requerían atención eficiente: las controversias en materia deportiva”. Afirma que el medio deportivo tiene características y necesidades que hacían necesario contar con un método que les hiciera frente y el arbitraje fue la solución; estima que no se trata de un arbitraje cualquiera ya que el arbitraje deportivo es un área *sui generis*, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo. Expresa que las características del arbitraje son: Que es flexible, que la persona encargada de solucionar el conflicto es un tercero, especializado en la solución de conflictos, independiente, que la resolución es más rápida, que la mayoría de los árbitros son juristas y que implica una ventaja.

Algunas legislaciones mexicanas, por ejemplo, la laboral y la comercial, norman el arbitraje en sus respectivas materias. El Código de Comercio que regula el arbitraje comercial define a éste como cualquier procedimiento arbitral de carácter comercial, con independencia de que sea o no una institución arbitral permanente ante la que se lleve a cabo para efectos del

Código de Comercio. Asimismo, establece como “Acuerdo de arbitraje”, aquel por el que las partes deciden someter a arbitraje todas o ciertas controversias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas respecto de una determinada relación jurídica, contractual o no contractual; igualmente, afirma que el acuerdo de arbitraje podrá adoptar la forma de una cláusula compromisoria incluida en un contrato o la forma de un acuerdo independiente.

Otro ejemplo de arbitraje es el Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 2003, que al igual que la CAAD es un organismo desconcentrado, aunque éste es dependiente de la Secretaría de Salud.

Hacemos la aclaración de que las legislaciones comentadas no son aplicables en materia deportiva, aunque se utilizan como referencia de manera comparativa. Es decir, no existe, como en el caso de España, una Ley de Arbitraje que contenga disposiciones especiales sobre el arbitraje, ni que regule todos los arbitrajes nacionales e internacionales.

En materia deportiva, la Ley General de Cultura Física y Deporte vigente refiere al arbitraje en el título tercero, “De la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte”, pero, no lo define y, por ende, se entendería que el Reglamento de la Ley lo haría; sin embargo, dicho Reglamento tampoco lo define. Esta Ley dispone que el objeto de la CAAD es fungir como Panel de Arbitraje respecto de las controversias de naturaleza jurídico deportiva de conformidad con el Reglamento que se expida para tal efecto y el Reglamento de la Ley regula el arbitraje en seis artículos. Determina que las controversias que la CAAD puede conocer serán de naturaleza jurídico deportiva.

Como se mencionó en el capítulo III, la CAAD conoce actualmente asuntos como la legalidad de las sanciones a deportistas o directivos, los referentes a las asociaciones deportivas que no cumplen con sus estatutos y lineamientos normativos, los asuntos corporativos, los que conciernen a la legalidad en las elecciones y en los procedimientos llevados a cabo en los órganos de gobierno de las federaciones deportivas nacionales y de las asociaciones deportivas y los que se relacionan con derechos deportivos afectados a deportistas, por lo que en nuestro concepto pueden considerarse como asuntos de naturaleza jurídico deportiva. Es claro que, como lo señala la Ley, las controversias jurídicas se refieren a actos u omisiones que afecten derechos o prerrogativas de carácter deportivo exclusivamente.

Respecto de los sujetos que pueden solicitar el arbitraje deportivo, el artículo 121 del Reglamento de la Ley establece claramente los sujetos que son:

1. los deportistas,



2. los entrenadores,
3. los directivos,
4. las autoridades,
5. las entidades y
6. Los organismos deportivos

Este artículo, instituye que las controversias jurídicas que se susciten o puedan suscitarse podrán solucionarse mediante un arbitraje en estricto derecho o en amigable composición ante la CAAD, la que actuará para tales efectos como Panel de Arbitraje. Como se puede apreciar, este artículo distingue entre el:

- a) arbitraje en estricto derecho y
- b) arbitraje en amigable composición.

En el acuerdo arbitral en estricto derecho, las partes fijarán los puntos esenciales de la controversia y las reglas del procedimiento acordes con los principios de legalidad, equidad e igualdad entre las partes. En caso de que las partes no las propongan o no se hayan puesto de acuerdo, la CAAD las establecerá. En cambio, en el arbitraje en amigable composición se determina que las partes fijarán en el acuerdo arbitral las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje y la CAAD tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento (artículos 122 y 123 de la Ley vigente). La CAAD tendrá la facultad de allegarse de todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado.

Cabe preguntarnos si el arbitraje y la amigable composición tienen el mismo significado. Al respecto, Fernando Flores García (n/d) hace referencia a la definición que el jurista Medina Lima menciona respecto de la amigable composición, que es una forma de solucionar conflictos de intereses entre las partes por obra de terceros amigos de ambas, sin sujetar sus procedimientos a las normas de derecho establecidas y sin apegarse para la decisión más que a la equidad y buena fe.

También refiere a De Piña Milán, quien sostiene que el amigable componedor es la persona elegida por los interesados para la resolución de un conflicto de intereses, actual o potencial, conforme a su leal saber y entender, es decir, sin más dictados que su conciencia, y no ejerce función jurisdiccional porque, al contrario del árbitro, no está llamado a aplicar el derecho, sino a decidir la cuestión que le ha sido sometida de acuerdo con lo que estime en conciencia justo, dadas las circunstancias del caso concreto. Expresa también el concepto

semejante que manifiesta Eduardo Pallares, quien sostiene que el árbitro elegido por las partes debe decidir el litigio según los dictados de su conciencia y no de conformidad con las normas legales.

Flores García (n/d) considera que la amigable composición y el arbitraje son figuras que guardan entre sí una estrecha afinidad, pero cada una conserva sus rasgos inconfundibles: la amigable composición como institución independiente de toda exigencia rituarial y operante en términos de equidad y el arbitraje estructurado conforme a preceptos impositivos de procedimiento y orientado a decidir en base derecho.

Menciona que de modo correlativo en las leyes de enjuiciamiento civil español de 1855 (artículos 770 a 818) y de 1881 (artículos 790 a 839) se reglamentaron en capítulos separados, a continuación, uno del otro en indisoluble homogeneidad, el arbitraje y la amigable composición.

Asevera que en la legislación mexicana, las leyes procesales en materia civil del siglo XIX, siguiendo el modelo español, se dedicaron capítulos separados a esas dos figuras heterocompositivas y puntualiza que no fue sino hasta la entrada en vigor de la Constitución Política, el 1 de octubre de 1932, cuando quedó suprimido el tratamiento de la amigable composición en capítulo aparte del consagrado al arbitraje.

En resumen, podemos señalar las siguientes diferencias:

En el arbitraje en estricto derecho:

- las partes fijarán en el acuerdo arbitral los puntos esenciales de la controversia y
- las reglas del procedimiento, acordes con los principios de legalidad, equidad e igualdad entre las partes.
- En caso de que las partes no las propongan o no se hayan puesto de acuerdo, la CAAD las establecerá.

En el arbitraje en amigable composición:

- las partes fijarán en el acuerdo arbitral las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje y
- la CAAD tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento.

Continuando con el análisis del arbitraje deportivo, cabe señalar que el Reglamento de la Ley vigente afirma en su artículo 124, que si las particularidades de la controversia jurídica de naturaleza deportiva que se suscite entre deportistas, entrenadores, directivos, autoridades,

entidades u organismos deportivos, requieren de una solución inmediata a juicio de las propias partes en conflicto, éstas podrán sujetarse a un arbitraje en amigable composición ante la CAAD, que tendrá una duración de 24 horas, pudiéndose duplicar el plazo por la propia CAAD cuando así lo requiera. Afirma que el arbitraje procederá una vez celebrado un acuerdo en donde las partes convengan someter su controversia y aspectos fundamentales ante la CAAD, precisando el tipo de arbitraje al que se sujetan y una vez que se resuelva se emitirá el laudo arbitral. Este laudo arbitral emitido por la CAAD deberá cumplimentarse o, en su caso, iniciar su cumplimentación dentro de los 10 días naturales siguientes a la fecha de su notificación, salvo pacto en contrario (artículo 125).

De la lectura del artículo 126 de la Ley vigente inferimos que sólo la CAAD puede actuar como Panel Arbitral en ambas modalidades, esto es, tanto en el arbitraje en amigable composición como en el arbitraje de estricto derecho y, por tanto, será la CAAD la que emitirá el laudo arbitral.

Este artículo estipula que si las partes no están de acuerdo con el laudo emitido por la CAAD, se admitirá el recurso de revocación que deberá resolverse por la propia CAAD en un plazo no mayor de tres días. El laudo arbitral sólo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación. La revocación se sustanciará de acuerdo con lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles que, como la Ley vigente lo establece, es de aplicación supletoria en materia deportiva.

A continuación, transcribimos el contenido del título sexto, “Recursos”, capítulo I, “Revocación”, que a la letra dice:

Artículo 227.- Los autos que no fueren apelables y los decretos pueden ser revocados por el juez o tribunal que los dictó o por el que lo substituya en el conocimiento del negocio.

Artículo 228.- La revocación se interpondrá en el acto de la notificación o, a más tardar, dentro del día siguiente de haber quedado notificado el recurrente.

Artículo 229.- Pedida la revocación, se dará vista a las demás partes, por el término de tres días y, transcurrido dicho término, el juez o tribunal resolverá, sin más trámite, dentro de otros tres.

Artículo 230.- Del auto que decida sobre la revocación no habrá ningún recurso.

De todo lo anterior, se depende que para que el arbitraje deportivo pueda llevarse a cabo, se requiere: i) que las partes estén de acuerdo en resolver la controversia a través de un

procedimiento arbitral en términos de la Ley General de Cultura Física y Deporte vigente, ii) que exista un acuerdo arbitral en donde las partes acordarán en el tiempo que establezca la CAAD:

- a) los términos que se aplicarán a dicho procedimiento arbitral
- b) el tipo de arbitraje;
- c) el procedimiento, sus fases y plazos (que incluye presentación de demanda, contestación pruebas que se podrán ofrecer, audiencia de desahogo de pruebas y alegatos y laudo arbitral);
- d) el número de árbitros que formarán el panel arbitral o bien, si es el pleno de la CAAD quien actuaría como árbitro;
- e) cómo se eligen a los árbitros; y
- f) quien paga las costas o costes del arbitraje y cómo se determinan.

### **3.5. Ejecución de un laudo arbitral**

Para la ejecución de un laudo arbitral, primero debe ser homologado ante el órgano jurisdiccional y una vez que se homologa, se eleva a la categoría de acto jurisdiccional, y a partir de ese momento puede impugnarse ante los tribunales de la federación.

Cuando se reclama en juicio de garantías un laudo arbitral homologado a los acuerdos tendientes a declararlo, así como los actos de ejecución con relación al mismo, el precedente es el juicio de amparo indirecto ante los Jueces Federales, atento lo que al respecto dispone el artículo 114, fracción III, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, ya que por la complejidad de los mismos actos que se impugnan no se está en el caso de la sola sentencia definitiva que constituye el laudo arbitral homologado, para reclamarlo en amparo directo, conforme al señalamiento del artículo 158 del mismo cuerpo legal. <sup>(49)</sup>

---

<sup>(49)</sup> Laudo arbitral, acuerdos de homologación y ejecución del. Procede en su contra el juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, y no el directo a que alude el 158 del mismo ordenamiento.

Contradicción de tesis 21/93.—Sustentadas por los Tribunales Tercero y Segundo Colegiados, por una parte, y el Quinto Tribunal Colegiado, todos en Materia Civil del Primer Circuito.—Unanimidad de cuatro votos.—18 de octubre de 1993.—Ponente: Miguel Montes García.—Secretario: Jorge L. Rico Rangel. Tesis jurisprudencial 32/93.—Aprobada por la Tercera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de quince de noviembre de mil novecientos noventa y tres, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Presidente José Trinidad Lanz Cárdenas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y Miguel Montes García. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 72, diciembre de 1993, página 41, Tercera Sala, tesis 3a./J. 32/93; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XII, diciembre de 1993, página 533. Apéndice 19172000, Tomo IV, Materia Civil, Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 223, Tercera Sala, tesis 265.

## 4. Conciliación

### 4.1. Concepto

La palabra conciliación se deriva del latín *conciliato*, *conciliationis* refiriéndose al acto y consecuencia de conciliar: acordar, compatibilizar, convenir, y conciliar proviene de la voz latina *concialiare* que significa componer y ajustar los ánimos de los que están opuestos entre sí. Una conciliación, por tanto, consiste en llegar a un acuerdo sobre algo. La noción está vinculada a dejar diferencias de lado para dar por finalizado un conflicto o una disputa (Pérez, 2016).

Así, encontramos diversas definiciones de este concepto, como las que a continuación se exponen.

Para Francisco González de Cossío (s.a.) la conciliación “es el procedimiento por virtud del cual un tercero que conoce de la controversia y la postura de las partes en la misma emite un veredicto carente de fuerza vinculatoria acerca de la solución más justa/adecuada de la misma” (p. 7).

Por su parte, Óscar Peña Gonzáles define la conciliación como el acto jurídico por medio del cual las partes acuden por *motu proprio*, es decir, voluntariamente, a un tercero debidamente acreditado, un conciliador, con la finalidad que les ayude a solucionar un conflicto de intereses y de esta manera alcanzar la paz social en justicia (Peña, 2010, p. 2).

Eduardo Couture precisa que la conciliación es “el acuerdo o avenencia de partes que, mediante renuncia, allanamiento o transacción, hacen innecesario el litigio pendiente o evita el litigio eventual”.

En palabras de Manuel J. Martín Domínguez, la conciliación: “es un método voluntario, que tiene por objeto adelantar un acuerdo de forma autocompositiva, esto es, son las propias partes las que van a llegar a tal acuerdo y en el que interviene un mediador”. Y, como lo señala Pérez, tiene carácter alternativo como método de solución de conflictos. Los acuerdos que se alcanzan traen causa de un conflicto que ya existía y la actuación del mediador se traducirá en un mero auxiliador de las partes en conflicto (Pérez, 2015, p. 107).

José Junco define a la conciliación como:

El acto jurídico e instrumento por medio del cual las partes en conflicto, antes de un proceso o en el transcurso de éste, se somete a un trámite conciliatorio para llegar a un convenio de todo aquello que es susceptible de transacción y que lo permita la Ley, teniendo como intermediario objetivo e imparcial, la autoridad del Juez, otro funcionario o particular debidamente autorizado para ello, quien, previo conocimiento

del caso, debe procurar por las fórmulas justas de arreglo expuestas por las partes o en su defecto proponerlas o desarrollarlas a fin de que se llegue a una cuerdo, el que contiene derechos constituidos y reconocidos con carácter de cosa juzgada.

Marianella Ledesma Narváez sostiene que:

La conciliación entendida como expresión concordada de la voluntad de las partes, constituye un acto jurídico que pone fin al conflicto y que constituye un medio que suministra el ordenamiento jurídico para la autodeterminación de las partes, a fin de lograr un efecto práctico tutelado por el derecho en la solución del conflicto.

## **4.2. Características**

Las características más sobresalientes son:

- Es un acto jurídico a través del cual las partes recurren a un tercero para que les ayude a resolver un conflicto; aunque este tercero no decide, sino que se limita a señalar el camino posible de solución de conflictos, pues las partes se avendrán o no a las soluciones que ellos mismos estimen conveniente
- Es extraproceso porque se da fuera de un proceso judicial
- Es voluntario porque las partes acuden libremente a un centro de conciliación para que les ayude a resolver un conflicto de intereses
- Es confidencial porque tanto el conciliador como las partes deben guardar absoluta reserva de todo lo sostenido o propuesto
- No constituye acto jurisdiccional, pues se establece una distancia de la conciliación regulada en el tradicional proceso civil, en la cual necesariamente existe participación de los órganos judiciales. La actuación de los conciliadores no le otorga carácter jurisdiccional al procedimiento encaminado, porque el conciliador toma intervención por la voluntad directa de las partes y no por voluntad del Estado.
- Es personalísima, pues el acto conciliatorio es eminentemente personal (Peña, 2010, pp. 4 y 5).

## **4.3. Clases de conciliación**

Óscar Peña refiere las siguientes clases de conciliación:

1. Conciliación judicial: es aquella que se realiza dentro del proceso, desarrollada por una persona que ejerce función jurisdiccional y que está contemplada en las normas

de organización judicial y en la legislación que regula específicamente el proceso civil, de familia, laboral y de violencia familiar

2. Conciliación administrativa: es aquella realizada por un funcionario de la administración pública, como, por ejemplo, un conciliador de las Juntas de Conciliación y Arbitraje laborales
3. Conciliación fiscal: está a cargo del ministerio público, el cual explora la posibilidad de un acuerdo en situaciones de violencia familiar, los cuales están en manos de los fiscales de familia
4. Conciliación comunitaria: es aquella realizada según formas consuetudinarias por algunas poblaciones ancestrales. Esta conciliación adquiere rasgos muy propios que la convierten en un mecanismo híbrido, donde del consenso se pasa a la adjudicación y presión social para solucionar las controversias
5. Conciliación extrajudicial o privada: es la que se realiza en forma voluntaria y entre privados en donde las partes acuden libremente a un centro de conciliación para que les ayude a resolver un conflicto de intereses (Peña Gonzáles, 2010, pp. 4 y 5).

#### **4.4. Conciliación en materia deportiva**

A continuación, analizaremos la conciliación en materia deportiva en términos de la Ley vigente. Su artículo 79, fracción VI, establece como atribución de la CAAD, coordinar un área de mediación y conciliación con la participación de personal calificado y, en su caso, de mediadores o conciliadores independientes; sin embargo a más de cuatro años de publicada la Ley, esta área de mediación y conciliación no se ha creado.

La Ley vigente define por conciliación: “el método para proponer a las partes alternativas concretas de solución para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias” y el Reglamento de la Ley señala que procederá cuando las partes en conflicto sometan voluntariamente sus diferencias ante el área de mediación y conciliación de la CAAD, o bien ante un conciliador independiente reconocido por la CAAD, a través de un acuerdo de conciliación elaborado por el área de mediación y conciliación de la CAAD, fijando los puntos esenciales de la controversia.

Es importante señalar que para que exista una eficiente solución de conflictos, se requiere que el conciliador tenga capacidad de negociación y que conozca técnicas de conciliación.

Una vez celebrado el acuerdo de conciliación, el Reglamento de la Ley precisa que se notificará, de ser el caso, al conciliador independiente sobre su designación y los puntos

esenciales de la controversia dentro de los tres días hábiles posteriores a su celebración. El conciliador independiente, una vez conocido dicho acuerdo, citará a las partes a una o varias sesiones en donde explicará y fijará las reglas de la conciliación y, en su oportunidad, propondrá alternativas concretas de solución para que dichas partes resuelvan en común sus diferencias.

El Reglamento de la Ley afirma que el conciliador independiente podrá solicitar el apoyo de las partes en conflicto para allegarse de todos los elementos necesarios que le permitan presentar sus propuestas de solución a las diferencias existentes. En el supuesto de que las partes estuviesen de acuerdo con alguna de las alternativas de solución propuestas por el conciliador, celebrarán un convenio que, una vez aprobado por el Pleno de la CAAD, tendrá el mismo efecto de una resolución definitiva emitida por la CAAD.

El Reglamento de la Ley de 2013 exige que el convenio sea firmado por cuadruplicado y un ejemplar en original deberá entregarse a la CAAD por conducto de su área de mediación y conciliación para su guarda y custodia.

En el supuesto de que las partes no estuviesen de acuerdo con cualquiera de las alternativas de solución propuestas por el conciliador independiente, se levantará un acta de la sesión en donde se dejen a salvo los derechos de las partes. La conciliación durará el tiempo suficiente, en atención a la complejidad de la controversia y de cuantas sesiones se requieren para la presentación de las alternativas de solución.

El Reglamento de la Ley vigente establece que los honorarios de los conciliadores independientes serán cubiertos por las partes en conflicto y se calcularán de común acuerdo entre éstas y el mediador o conciliador independiente, en su caso, tomando en cuenta el arancel que para tales efectos fije la CAAD, determinándose el lugar y modo de pago, en el acuerdo de mediación o de conciliación correspondiente.

Finalmente, el área de mediación y conciliación de la CAAD auxiliará a los mediadores y conciliadores independientes en los procedimientos respectivos, y asegurará la eficacia del servicio que éstos presten, cuidando siempre su imparcialidad, así como la seguridad jurídica en los actos en que intervengan. Asimismo, promoverá y difundirá la existencia, contenido y alcance de la mediación y de la conciliación en materia deportiva entre la comunidad deportiva nacional, auxiliándose para ello de los mediadores y conciliadores independientes.



## 5. Mediación

### 5.1. Concepto

Antonio Grispo afirma que la mediación, como resolución de conflictos, ya existía en las culturas primitivas y tiene una larga tradición en China. En las últimas décadas del siglo XX ha sido fundamental en la sociedad porque ha provocado un cambio cultural (Grispo, 2006).

Antes de abordar el tema de la mediación en el deporte, consideramos oportuno referir algunas definiciones para una mejor apreciación de la figura jurídica de la mediación. La mediación es un método voluntario, flexible, ordenado y confidencial por medio del cual las partes, con la ayuda de un tercero, el mediador, tratan de resolver un conflicto y llegar a una solución satisfactoria para ambas.

La mediación es, esencialmente, un trabajo de equipo, en el que a partir de un conflicto los participantes encuentran una solución a sus problemas con la ayuda de un tercero mediador; es una vuelta a las raíces de la comunicación humana, donde la función principal del mediador consiste en propiciar el diálogo entre los participantes en conflicto. La mediación es, pues, un proceso voluntario y confidencial que resuelve el conflicto mediante un acuerdo entre las partes y en donde el tercero es neutral e imparcial (Fierro, 2011).

Francisco González de Cossío señala que la mediación es: “el procedimiento por virtud del cual un tercero que conoce de la controversia y la postura de las partes en la misma colabora con las partes guiando las negociaciones con la finalidad de que las partes mismas logren llegar a un acuerdo que solucione la controversia” (González, p. 7).

John M. Hayner, fundador de la Academia de Mediadores Familiares de Estados Unidos, señala que la mediación:

es un proceso en virtud del cual un tercero, el mediador, ayuda a los partícipes en una situación conflictiva a su resolución, que se expresa en un acuerdo consistente, mutuamente aceptable por las partes y escriturada de manera tal que permita, de ser necesario, la continuidad de las relaciones entre las personas involucradas en el conflicto (Bujosa y López, 2016, p. 478).

Como podemos observar en las definiciones referidas, la mediación:

1. Es un proceso en donde intervienen las partes en conflicto
2. Está reglamentado
3. Interviene la voluntad de las partes

4. Se lleva a cabo con un tercero, quien auxilia a las partes en la resolución del conflicto, que es el mediador.

No se está en presencia de un proceso no adversarial, como lo llama María Pérez.

La Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior del Distrito Federal define a la mediación como “El procedimiento voluntario por el cual dos o más personas involucradas en una controversia, a las cuales se les denomina mediados, buscan y construyen una solución satisfactoria a la misma, con la asistencia de un tercero imparcial denominado mediador”.

La mediación busca centrarse en la solución del problema y no en quien tiene la razón o el derecho; es por ello que permite abrir la comunicación entre las personas en conflicto y las dota de herramientas para que en un ambiente sano y estructurado encuentre, de común acuerdo, la salida a sus diferencias. Por eso, las razones primordiales para el uso de este mecanismo son (Fierro, 2011, p. 32):

1. Dar una pronta solución al conflicto
2. Encontrar una solución que sea satisfactoria para ambos participantes
3. Evitar el desgaste que imposibilita que la relación subsista

Los conflictos suelen producirse entre las personas, entre las personas e instituciones y entre instituciones. En muchas ocasiones se dan malos entendidos o bien, se sobreentienden situaciones que hacen girar en torno a tres ideas fundamentales (Grispo, 2006, p. 27):

1. Que las partes logren llegar a un acuerdo, o al menos que haya un acercamiento entre ellas
2. Que puedan cumplir sus compromisos, fundamentalmente para que el conflicto se mantenga latente
3. Que se satisfagan las necesidades, los intereses y deseos de las partes, factor esencial para que el conflicto desaparezca definitivamente.

## **5.2. Características del mediador**

Ana Elena Fierro (2011) señala que una de las características o cualidades con la que debe contar el mediador, es la capacidad de reflejar seguridad e inspirar a los participantes a comunicarse, debe escuchar atentamente a los participantes, no levantar la voz, respetar al otro, no interrumpir, aceptar el desacuerdo, dar a los participantes la misma oportunidad para expresarse, resumir lo que dijo la otra persona, jamás decir que la otra persona está equivocada, admitir el error propio, ponerse en el lugar de la otra persona y tener empatía (P. 38 y 39).

Un mediador es, pues, el conductor del procedimiento, el que inspira confianza, es aquel con el que las personas se sienten cómodas hablando y confían que pueden mantener la confidencialidad del proceso. Es el puente de comunicación entre los participantes, de manera que su función no es buscar información inquisitoriamente ni proponer soluciones inmediatas. Por ello las reglas del comportamiento del mediador serían (Fierro, 2011, pp. 37 y 38):

- No juzgar,
- Ser neutral,
- Ser visto como imparcial por las personas en disputa,
- No ofrecer soluciones,
- No tomar decisiones por parte de las personas en conflicto,
- Mantener la confidencialidad,
- Utilizar un lenguaje corporal adecuado,
- Construir acuerdos justos,
- Completar de manera correcta los formatos de mediación.

Antonio Grispo agrega las siguientes características: ser confiable, ser perceptivo, tener capacidad para escuchar, ser facilitador de la comunicación, tener habilidad para motivar a las partes, entender los reglamentos de los diversos deportes, tener conocimiento del derecho y conocer las leyes nacionales e internacionales relacionadas con el deporte (Grispo, 2006, pp. 53 a 57).

### **5.3. La mediación en México**

En México, la mediación tiene su fundamento en el artículo 17 constitucional, como parte de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) -como se mencionó anteriormente- el cual le otorga el derecho a todo aquel que quiera disponer de esos medios alternos para solucionar sus controversias.

En México existen leyes y reglamentos que regulan la mediación, y en torno de estos mecanismos hay regulaciones tanto federales como locales ya que la mayor parte de las entidades federativas cuentan con una ley de MASC y muchas otras tienen iniciativas o reglamentos al interior de los poderes judiciales. Estas leyes regulan el funcionamiento del Centro de Mediación o de Justicia Alternativa que normalmente está a cargo del Tribunal Superior de la entidad federativa correspondiente (Fierro, 2011, p. 33).

La mediación es pues un método de gestión de conflictos que pretende evitar la apertura de procesos judiciales de carácter contencioso y poner fin a los ya iniciados. Como ejemplo de lo anterior, en la Ciudad de México la Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior del Distrito Federal reglamenta el párrafo cuarto del artículo 17 y el párrafo sexto del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estipula, en su artículo 1, que “la mediación es un método de gestión de conflictos para la solución de controversias entre particulares cuando éstas recaigan sobre derechos de los cuales pueden aquéllos disponer libremente, sin afectar el orden público, basado en la autocomposición asistida”.

El Centro de Justicia Alternativa del Distrito Federal (CJADF) es una dependencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que cuenta con autonomía técnica y de gestión, y se instituye para administrar y substanciar los métodos alternos de solución de controversias, particularmente la mediación, así como de orientación jurídica, psicológica y social a los mediados, durante la substanciación, capacitación, certificación, selección, registro y monitoreo de los mediadores para el servicio público y privado a efecto de garantizar altos índices de competencia profesional para la atención de los conflictos de naturaleza civil, mercantil, familiar, penal y de justicia para adolescentes, entre particulares, así como para su desarrollo (Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Dirección Ejecutiva de Planeación, 2008).

El servicio que brinda este centro es independiente de la jurisdicción ordinaria y su propósito es auxiliarla. Si bien es gratuito, se pueden contratar servicios de una mediadora o mediador privados, y entonces se tendrá que convenir el pago de sus honorarios.

Los asuntos que puede resolver, de acuerdo con el artículo 5, son:

Artículo 5. La mediación procederá en los siguientes supuestos:

- I. En materia civil, las controversias que deriven de relaciones entre particulares, sean personas físicas o morales, en tanto no involucren cuestiones de derecho familiar.
- II. En materia mercantil, las que deriven de relaciones entre comerciantes, en razón de su participación en actos de comercio, considerados así por las leyes correspondientes.
- III. En materia familiar, las controversias que deriven de las relaciones entre las personas que se encuentren unidas en matrimonio, concubinato, sociedad de convivencia o, aun cuando no se encuentren en dichos supuestos, tengan hijos en común; entre personas unidas por algún lazo de parentesco por consanguinidad, por afinidad o civil; así como los que surjan de esas relaciones con terceros.
- IV. En materia penal, en el marco de la justicia restaurativa, las controversias entre

particulares originadas por la comisión de un delito, y éste:

- a). - Se persiga por querrela o requisito equivalente de parte ofendida;
- b). - Sea un delito culposos; o
- c). - Sea un delito o un delito patrimonial cometido sin violencia sobre las personas; o no se trate de delitos de violencia familiar;

V. En materia de justicia para adolescentes, en los supuestos previstos en la Ley de Justicia para Adolescentes, siempre que dichas conductas no sean consideradas como delitos graves.

Los principios rectores del servicio de mediación que establece esta Ley son los siguientes:

**Voluntariedad:** La participación de los particulares en la mediación deberá ser por propia decisión, libre y auténtica;

**Confidencialidad:** La información generada por las partes durante la mediación no podrá ser divulgada;

**Flexibilidad:** La mediación carecerá de toda forma rígida, ya que parte de la voluntad de los mediados;

**Neutralidad:** Los mediadores que conduzcan la mediación deberán mantener a ésta exenta de juicios, opiniones y prejuicios propios respecto de los mediados, que puedan influir en la toma de decisiones;

**Imparcialidad:** Los mediadores que conduzcan la mediación deberán mantener a ésta libre de favoritismos, inclinaciones o preferencias personales, que impliquen la concesión de ventajas a alguno de los mediados;

**Equidad:** Los mediadores propiciarán condiciones de equilibrio entre los mediados, para obtener acuerdos recíprocamente satisfactorios;

**Legalidad:** La mediación tendrá como límites la voluntad de las partes, la ley, la moral y las buenas costumbres;

**Economía:** El procedimiento deberá implicar el mínimo de gastos, tiempo y desgaste personal (artículo 8).

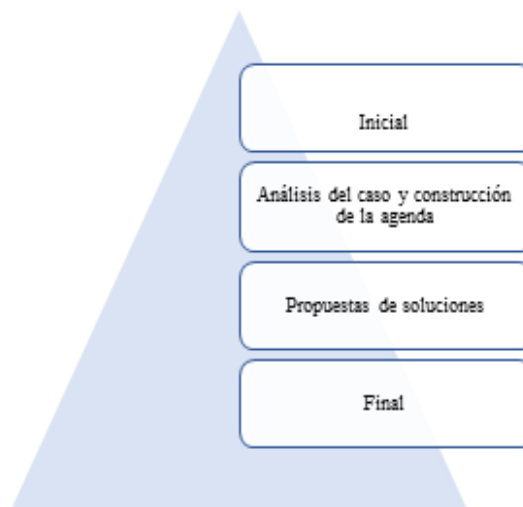
#### **5.4. La mediación en el deporte**

Para efectos de la Ley General de Cultura Física y Deporte, la mediación es “la función de establecer comunicación y negociación entre las partes para prevenir o resolver un conflicto”. Esta Ley no hace más señalamientos de la mediación que su definición, pero el Reglamento

de la Ley establece un procedimiento que debe agotar las cuatro etapas que aparecen en el esquema que se presentan más adelante.

El artículo 127 del Reglamento de esta Ley vigente instituye que las controversias jurídicas, de naturaleza estrictamente deportiva, que se susciten o puedan suscitarse entre deportistas, entrenadores, directivos, autoridades, entidades u organismos deportivos, podrán sujetarse a la mediación -del Área de Mediación y Conciliación de la CAAD- o de mediadores independientes auxiliados por el Área de Mediación y Conciliación de la CAAD.

La mediación se llevará a cabo mediante un procedimiento que deberá agotar las etapas siguientes:



- 1) En la etapa inicial, la Ley exige que se lleve a cabo:
  - a) La celebración de un acuerdo de mediación entre las partes en conflicto, elaborado por el Área de Mediación y Conciliación de la CAAD, en donde se determine si las etapas se verificarán ante dicha área o si se designa a un mediador independiente.
  - b) El encuentro entre el mediador y sus mediados.
  - c) El establecimiento de las reglas de la mediación y de una agenda.
  - d) La indicación de las formas y supuestos de terminación de la mediación.
  - e) La elaboración y firma de un convenio de confidencialidad.
  - f) La exposición y explicación del conflicto.

Al principio de un proceso de mediación es importante, cuando sea necesario, ayudar a los participantes a iniciar una conversación en la que se les recuerde que ellos estuvieron de acuerdo en tratar de resolver el problema por esa vía e invitarlos a reflexionar en las opciones que tendrían de no resolver el problema. Con el propósito de separar claramente cada uno de los intereses y abordarlos uno por uno siempre hay que recordar ser neutral y asegurarse de

haber superado las posiciones y encontrarse en la etapa de los intereses (Fierro, 2011, p. 32).

- 2) En la etapa análisis del caso y construcción de la agenda, se debe:
  - a) Identificar los puntos en conflicto.
  - b) Reconocer la corresponsabilidad.
  - c) Identificar los intereses controvertidos y las necesidades reales generadoras del conflicto.
  - d) Atender del aspecto emocional de los mediados
  - e) Listar los temas materia de la mediación.
  - f) Atender los temas de la agenda.
  
- 3) En la etapa de propuestas de soluciones es importante lo siguiente:
  - a) La aportación de alternativas.
  - b) La evaluación y selección de alternativas de solución.
  - c) La elaboración de acuerdos.

Para buscar soluciones, es indispensable evaluar todas las opciones, sin descalificar ninguna, recordando que toda propuesta es bienvenida y fomentar que los participantes hablen y negocien. El mediador debe intervenir sólo como último recurso (Fierro, 2011, p. 32).

- 4) En la etapa final:
  - a) Revisión y consenso de acuerdos.
  - b) Elaboración del convenio y someterlo a la aprobación del Pleno de la CAAD.
  - c) Firma del convenio.

Ana Elena Fierro señala que para evaluar soluciones deben establecerse pruebas que midan la realidad y preguntar qué sucedería en caso de optar por tal o cual solución (Fierro, 2011, p. 32).

Por tanto, a lo largo del proceso, el mediador debe seguir los siguientes pasos:

1. Presentar a las personas en disputa y al mediador.
2. Explicar en qué consiste el proceso de la mediación.
3. Aclarar su función como facilitador de la comunicación.
4. Explicar las reglas de confidencialidad.

5. Explicar las guías o reglas de la mediación.
6. Realizar preguntas por aclarar. Escucha/repite/resume.
7. Facilitar que los participantes en disputa ofrezcan diferentes soluciones.
8. Escribir la o las soluciones conforme sean acordadas.
9. Redactar el acuerdo según lo convenido.

¿Cuáles son los beneficios de la Mediación? Antonio Grispo (2006, p. 57) las describe de la siguiente manera:

- Que las partes negocian en un plano de igualdad.
- Que se reducen los altos costos del pleito.
- Que se impide la denegación de un precedente adverso.
- Que se preserva la continuidad de la relación.
- Que se evita publicidad.
- Que se conserva el patrimonio institucional.
- Que se protege el prestigio de las partes.

#### **5.4.1. Duración de la mediación**

La Ley vigente señala que ésta será variable en atención a la complejidad de la controversia y de cómo se organizó. Menciona que la mediación concluirá en cualquier momento si se actualiza alguno de los supuestos que establece el artículo 131 de la Ley y que son:

- I. Por convenio en el que se haya resuelto la totalidad o parte de los puntos litigiosos de la controversia;
- II. Por el comportamiento irrespetuoso o agresivo de alguna de las partes hacia la otra, el mediador o persona autorizada para intervenir en la mediación, cuya gravedad impida cualquier intento de diálogo posterior;
- III. Por decisión de una de las partes o por mutuo consentimiento;
- IV. Por inasistencia injustificada de ambas partes a dos sesiones consecutivas, o por inasistencia, sin causa justificada, de alguna de las partes a tres sesiones consecutivas, y



- V. Por decisión del mediador, cuando de la conducta de alguna o de ambas partes, se desprenda indudablemente que no hay voluntad para llegar a un acuerdo.

En cuanto a los acuerdos a los que lleguen los mediados, una vez aprobados por el Pleno de la CAAD, tendrán el mismo efecto de una resolución definitiva emitida por la CAAD, exigiéndose ser firmados por cuadruplicado y un ejemplar en original deberá entregarse a la CAAD por conducto de su Área de Mediación y Conciliación para su guarda y custodia.

Los honorarios de los mediadores independientes serán cubiertos por las partes en conflicto y se calcularán de común acuerdo entre éstas y el mediador independiente, en su caso, tomando en cuenta el arancel que para tales efectos fije la CAAD. El lugar y modo de pago se determinará en el acuerdo de mediación o de conciliación correspondiente.

Una vez estudiadas estas tres figuras principales, el arbitraje, la conciliación y la mediación, es importante mencionar las principales diferencias:

Francisco González de Cossío señala dos principales diferencias:

A. Por las facultades del tercero:

- a. El Mediador interviene para ayudar a las partes a que ellas mismas resuelvan sus controversias,
- b. El conciliador sugiere una solución,
- c. El árbitro realiza un acto jurisdiccional, emite un fallo (el laudo) que tiene fuerza de cosa juzgada y que obliga a las partes.

B. Por la participación de las partes en la solución de la controversia:

- a. En la mediación y conciliación, se trata de conducta cooperativa,
- b. En el arbitraje, el procedimiento es adversarial (González, 2008, p. 4).

Es importante mencionar que no en todas las leyes del deporte de los diversos países arbitraje, conciliación y mediación tienen el mismo significado. Por ejemplo, una comparación entre México y España muestra las siguientes diferencias:

<b>MÉXICO (Ley vigente)</b>	<b>ESPAÑA (Andreu Camps)</b>
Mediación: la función de establecer comunicación y negociación entre las partes para prevenir o resolver un conflicto.	Mediación: el tercero propone una solución a las partes, pero dicha solución debe ser aceptada posteriormente. El mediador propone soluciones. Mediador: propone.
Conciliación: el método para proponer a las partes alternativas concretas de solución para que resuelvan de común sus diferencias.	Conciliación: el tercero no propone ninguna solución para el conflicto, sino que se limita a procurar el acercamiento entre las posturas divergentes de las partes. La conciliación es una transacción.  Conciliador: acerca
<p>El arbitraje en estricto derecho: las partes fijarán en el acuerdo arbitral los puntos esenciales de la controversia y las reglas del procedimiento, acordes con los principios de legalidad, equidad e igualdad entre las partes. En el caso de que las partes no las propongan o no se hayan puesto de acuerdo, la CAAD las establecerá.</p> <p>El arbitraje en amigable composición las partes fijarán en el acuerdo arbitral las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje y la CAAD tendrá libertad para resolver en conciencia y a buena fe guardada, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. La CAAD tendrá la facultad de allegarse todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado.</p>	<p>Arbitraje: el tercero impone una resolución del conflicto, porque las partes han acordado previamente que así sea.</p> <p>Arbitro: decide (Pérez-Ugena, y otros 2015, p. 73).</p>

#### 5.4.2. Trámite para ser mediador o conciliador

La persona que aspira a ser mediador o conciliador, en términos de la Ley de 2013, debe:

1. Hacer la solicitud por escrito,
2. Cumplir los siguientes requisitos:
  - a) Contar con título de licenciado en derecho o abogado;
  - b) Acreditar ante la CAAD una práctica de por lo menos tres años en el ámbito del derecho del Deporte, o de los mecanismos alternativos de solución de controversias, o haber sido presidente o miembro titular de la CAAD o, en su caso, árbitro o mediador del Tribunal Arbitral del Deporte a nivel internacional;
  - c) Gozar de reconocido prestigio y honorabilidad;

- d) No haber sido sentenciado por delito doloso, y
  - e) No ser servidor público ni miembro del consejo directivo o junta directiva de una asociación deportiva nacional.
3. Una vez solicitado ser mediador o conciliador, el pleno de la CAAD expedirá una constancia al interesado que lo acredite como mediador y conciliador Independiente en materia deportiva.
  4. Podrán inscribirse en la lista de mediadores y conciliadores independientes de la CAAD. Esta inscripción tendrá vigencia de un año, contado a partir de la fecha de inscripción, y renovable en forma indefinida por períodos iguales.

Esta Ley establece el procedimiento en caso de la renovación, señalando que se puede dar siempre que exista solicitud por escrito del mediador o conciliador independiente, presentada ante la CAAD, durante los 20 días previos a la fecha de conclusión de la vigencia, en la que manifieste bajo protesta de decir verdad que sigue cumpliendo con los requisitos señalados en el artículo anterior.

## Capítulo V

### Planteamiento de un nuevo régimen jurídico

Con el propósito de instituir el planteamiento y propuesta de un nuevo régimen jurídico para la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte (CAAD) podemos señalar que el término régimen denota el conjunto de reglas que se imponen o se siguen (García, 1992, p. 883). Es el modo de gobernarse o regirse de una cosa, las constituciones, reglamentos o prácticas de un gobierno o de una de sus dependencias, así mismo la estructura, forma y funciones del gobierno de un Estado (Raluy, 1988, p. 643).

El régimen jurídico de la Administración Pública consiste en un “conjunto de normas que regulan la actuación de la administración pública y su sometimiento a derecho”. Dentro de tal conjunto se incluyen disposiciones relativas a la personalidad jurídica única de la propia administración pública. (Díez, 2002, p. 1243).

En otro sentido, el régimen jurídico es el conjunto de leyes y normativas al que debe someterse cierta materia. Todas las actividades y las conductas que se encuentran reguladas por el Estado están regidas por un régimen jurídico, conformado por la legislación vigente, aplicable a un determinado vínculo, situación, negocio, etc. Así, podemos señalar que el régimen jurídico de la administración pública regula, mediante leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas, la actuación de la propia administración.

Creemos que tanto su naturaleza jurídica como órgano desconcentrado como sus competencias y atribuciones, limitan las funciones de este organismo deportivo tanto desde el punto de vista procesal como administrativo, lo que hace que, por un lado, carezca de verdadera autonomía e independencia y coercitividad en sus actuaciones y, por otro que su presupuesto y administración sea condicionado por su dependencia con la Secretaría de Educación Pública. En virtud de estas consideraciones, iniciaremos el análisis y estudio de un nuevo régimen jurídico, partiendo del origen y evolución de los tribunales administrativos en México, para concluir con la propuesta definitiva, propósito y materia de este trabajo de investigación, que consiste en la creación de una Sala Especializada en materia deportiva adscrita al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

## **1. Origen y evolución de los tribunales administrativos en México**

### **1.1. Antecedentes constitucionales**

#### **1.1.1. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)**

El texto de 1824 es la primera Constitución federal de México y la primera Constitución del México independiente, que fue redactada por el segundo Congreso Constituyente Mexicano y promulgada el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado don Guadalupe Victoria primer presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. En su contexto histórico, este documento aparece como un complemento y desarrollo del Acta Constitutiva o Pacto de Unión del 31 de enero de 1824, cuyos principios respetaba y daba por definitivamente establecidos (citado en Barragán, 1989, pp. 660 a 663).

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte relativa a la jurisdicción administrativa, encontramos cierta influencia de cuatro documentos: Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y su Enmienda XIV del 9 de julio de 1868, Constitución del 22 frimario (1799) y la Constitución Política de la Monarquía Española (1812).

#### **1.1.2. Siete Leyes Constitucionales (1836)**

Las Leyes Constitucionales de 1836 recibieron también el nombre de Constitución de 1836 y fueron obra del Congreso ordinario de 1835, transformado en constituyente por acuerdo de sus propios miembros, con el consenso del Ejecutivo, y presionado por las circunstancias hostiles a seguir bajo la forma federativa establecida por la Constitución de 1824, que se derogó con la promulgación de esta nueva ley fundamental. Las Leyes Constitucionales, de carácter centralista unitario, se integraban por Siete Leyes Constitucionales, que estuvieron en vigor hasta la expedición de las Bases Orgánicas de 1843 (Barragán, 1989, p. 1981 a 1983).

Con relación a la justicia administrativa, las Leyes Constitucionales previeron (Carbonel, 2014, pp. 353, 354 y 379), en la Segunda Ley, relativa a la Organización de un Supremo Poder Conservador, en su artículo 12, que las atribuciones del Supremo Poder podían declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, cuando fueran contrarios a la constitución o a las leyes, dentro de cuatro meses contados desde que se comunicaran esos actos a las autoridades respectivas.

La quinta ley, del Poder Judicial de la República Mexicana, en su artículo 12 establecía las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia de conocer de las disputas judiciales que se promovían sobre contratas o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno, o por su orden expresa.

### **1.1.3. Bases Orgánicas (1843)**

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843 también conocidas con el nombre de Bases de Organización Política de la República Mexicana, es un documento solemne elaborado por la Junta Nacional Legislativa, integrada por 80 notables encargados de revisar la conflictiva situación por la que atravesaba la República y de dictar las bases de una nueva constitución que sustituyera a las Siete Leyes de 1836. La Junta acordó dictar una nueva Constitución (González, 1989, pp. 328 a 329).

En materia de jurisdicción administrativa, las Bases Orgánicas de 1843, conservaron los Tribunales de Finanzas y excluyeron toda injerencia de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos administrativos y económicos del Estado y de los departamentos; además, crearon un Consejo de Estado con funciones consultivas, compuesto por 25 personas calificadas y divididos en cinco secciones que correspondían a las cuatro secretarías existentes en esa época. Su artículo 93 expresaba que el despacho de todos los negocios del Gobierno estaría a cargo de cuatro ministros que se denominarían: de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de hacienda, y de guerra y marina (Carbonel, 2014, pp. 414 y 418).

### **1.1.4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)**

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857 es uno de los textos capitales del constitucionalismo mexicano. Su contenido significa la ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes: el poder económico y político de la Iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios, militar y eclesiástico.

En el texto de esta Constitución se plasmaron los principios básicos del Liberalismo Político y Económico, aunque no todos llevados a sus últimas consecuencias por la tesonera actitud de los conservadores y los liberales moderados, que impidieron la realización plena del ideario liberal. Este texto constitucional fue fundamental para iniciar la reconstrucción nacional después del prolongado estado de guerra civil que había sido la tónica durante los primeros cincuenta años de vida independiente (González, 1989, pp. 666 a 668).

El ordenamiento supremo de 1857 volvió las cosas al estado que guardaban en la

Constitución de 1824, respecto de la acumulación de todo el poder jurisdiccional en manos de los jueces ordinarios; la interpretación minuciosa de dicho precepto constitucional se infiere que no existía una jurisdicción administrativa.

El control de los actos de la administración pública se realizaba a través del Juicio de Amparo, consagrado en los artículos 101 y 102 de la Constitución, que señalaban que los tribunales de la federación resolverían toda controversia suscitada i) por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales; ii) por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y iii) por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal. Además, que todos estos juicios, se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinara una ley. La sentencia sería siempre tal, que solo se ocuparía de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que versara el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare (Carbonel, 2014, pp. 453).

Para Manuel Cruzado y José Algara, doctrinarios de aquella época, toda separación de la justicia administrativa sería contraria a los principios contenidos en los artículos 13, 14, 17 y 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857:

- a) El principio según el cual quedaba excluida la posibilidad de crear tribunales especiales. El artículo 13 de la Carta Magna, establecía que en la República Mexicana, nadie podía ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales.
- b) El artículo 14 Constitucional era interpretado en el sentido de que todo poder público se encontraba obligado a respetar las sentencias judiciales antes de privar a un particular de un derecho que le correspondía.

Según Manuel Cruzado, ésta idea se fortalecía con la opinión doctrinal según la cual el Juicio de Amparo constituía a forma más eficaz del sistema para la solución del contencioso administrativo (Vázquez, 1996, p. 181).

- c) La Administración Pública se convertiría, además en *judex un sua causa*, <sup>(50)</sup> en caso de que ella misma juzgara las cuestiones administrativas, contrariando las garantías en materia de justicia contenidas en el artículo 17 de la Constitución que señalaba que nadie podía ser preso por deudas de carácter puramente civil; que nadie podía ejercer violencia para reclamar su derecho; que los tribunales estarían siempre expeditos para administrar justicia y que ésta, será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las

---

<sup>(50)</sup> Expresión latina que significa Juez de su propia causa.

costas judiciales (Carbonel, 2004, p. 454).

- d) El principio de la *separación de poderes* que prohibía la reunión de varios poderes en manos de un solo individuo o una corporación (Artículo 50). Este artículo 50, expresaba que el supremo poder de la federación se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; que nunca podían reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo (Carbonel, 2004, p. 460).

### **1.1.5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue promulgada en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 e inició su vigencia el primero de mayo siguiente. Su antecedente o fuente mediata, fue el movimiento político-social surgido en nuestro país a partir del año 1910, que originariamente planteó terminar con la dictadura porfirista y plasmar en la Constitución el “principio de la no reelección”. Porfirio Díaz (1830-1915) gobernó dictatorialmente entre 1876 y 1911, aunque de 1880 a 1884 sólo tuvo la Secretaría de Fomento. En 1884 Díaz modificó la *Constitución* para ser reelegido. En 1907 anunció que el país ya estaba maduro para acceder a un régimen democrático. A pesar de ello, en 1910, se dedicó a preparar una nueva reelección. Las fuerzas de la oposición, agrupadas en torno al partido antirreeleccionista que encabezaba Francisco Madero, iniciaron un levantamiento (20 noviembre 1910). Cuando los sublevados lograron ocupar Ciudad Juárez (25 mayo 1911), Díaz renunció al poder, huyó de México y se refugió en Francia, donde murió.

Asesinado Francisco I. Madero, Victoriano Huerta - quien había ordenado ese asesinato - alcanzó la Presidencia de la República.

Cabe resaltar que en 1910, Francisco I. Madero (1873-1913) se presentó como candidato, por el “*Partido Nacional Antirreeleccionista*”, a la presidencia de la República frente a Porfirio Díaz. Empleando como arma electoral el “principio de no reelección”, consiguió amplia resonancia popular, pero fue detenido (junio 1910) y liberado cuando las elecciones dieron el triunfo a Díaz. Poco después huyó a los Estados Unidos, donde suscribió el “Plan de San Luis”, convocando al pueblo mexicano a la revolución. El llamamiento fue acogido con entusiasmo y le permitió entrar en México (febrero 1911) y tomar Ciudad Juárez, orillando a Díaz a abandonar la presidencia. Después triunfar en las elecciones, fue investido presidente (noviembre 1911). Sus escasas dotes políticas y falta de visión de los problemas sociales disminuyeron su popularidad y tuvo que afrontar constantes dificultades:



sublevaciones de Emiliano Zapata (Plan de Ayala), Pascual Orozco y Félix Díaz. Fue derrocado (febrero 1913) por el golpe militar de Victoriano Huerta y murió fusilado.

Y Victoriano Huerta fue colaborador de Porfirio Díaz y de Madero. Este último le encargó sofocar la rebelión de los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz. No obstante, Huerta pactó con los sublevados, detuvo a Madero y al vicepresidente Pino Suárez y se hizo proclamar presidente de la República, mientras ambos detenidos eran asesinados (1913).

El artículo 97, párrafo primero, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, fue retomado por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que señalaba que correspondía a los Tribunales de la Federación:

- i) Conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se suscitaren sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Afirmaba que cuando dichas controversias sólo afectaran a intereses particulares, podrían conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Señalaba que las sentencias de primera instancia serían apelables ante el superior inmediato del juez que conociera del asunto en primer grado. Ahora bien, de las sentencias que se dictaren en segunda instancia, podían suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determinare la ley;
- ii) De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;
- iii) De aquellas en que la Federación fuese parte;
- iv) De las que se suscitaren entre dos o más Estados, o en un Estado y la Federación, así como de los que sugiriesen entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado;
- v) De las que surgieren entre un Estado y uno o más vecinos de otro; y
- vi) De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular (Carbonel, 2004, p. 460).

## **2. Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

El 27 de agosto de 1936 fue creado por la Ley de Justicia Fiscal el Tribunal Fiscal de la Federación (TFF), en vigor a partir del 1o. de enero de 1937. En sus orígenes este órgano jurisdiccional fue concebido como una jurisdicción administrativa dotada de una competencia

estrictamente a la materia fiscal, confiriéndole el conocimiento de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales, la solución del contencioso fiscal, la depuración de ciertos créditos del Tesoro y el enjuiciamiento de ciertos casos de responsabilidad del Estado. Conforme a su Ley de creación, el TFF estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco salas, formadas por tres magistrados cada una.

En la exposición de motivos de dicho ordenamiento legal se afirma que la creación de tribunales administrativos ya había sido reconocida como posible en diversas sentencias de la Suprema Corte de Justicia. El legislador tuvo, como lo afirmó en esa parte que antecede al texto articulado de la propia ley, la voluntad de crear un tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés (Vázquez, 1996, p. 180 a 182).

Por medio de la exposición de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, la determinación del alcance de la misma, su razón, su justificación, o bien, cuál puede ser en un momento determinado su sentido jurídico o político. Es de comentar que la exposición de motivos recoge la intención del autor de la iniciativa y las razones que lo llevaron a proponer reformas, adiciones, derogación o un nuevo ordenamiento jurídico; una vez aprobada y publicada la ley, esto es, cuando ha adquirido carácter obligatorio, a quienes va dirigida y tengan necesidad de interpretarla para cualquier efecto, contarán con elementos para una mejor comprensión. La exposición de motivos juega un papel muy importante para resolver las dudas que pudieran surgir en el momento de aplicación de la ley al caso concreto (Acosta 1989, pp. 40 y 41).

La Ley de Justicia Fiscal de 1936 fue derogada por el Código Fiscal de la Federación (CFF) de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando.

En 1946 se crearon dos salas más, y aumentó el número de magistrados de 15 a 21. En 1967 se expidió la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a 22 magistrados, integrando las siete salas que ya existían, más el presidente que no integraría sala; asimismo se creaban las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el CFF las correspondientes al procedimiento; se introdujo el concepto de organismos fiscales autónomos y se otorgaron al TFF facultades para conocer de los juicios de lesividad, -juicio que es el promovido por una autoridad en contra de una resolución administrativa favorable a un particular, es decir, es el instrumento para demandar la nulidad de un fallo individual

benéfico para el contribuyente que resulte ilegal y lesiona al fisco federal-.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (LOTFF) del 31 de diciembre de 1977 tuvo como mérito la regionalización del TFF a lo largo y ancho del territorio nacional, siguiendo las tendencias del proceso de desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se crearon las salas regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas; la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto; asimismo se incluyó el recurso de revisión con el que se otorgó a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las salas regionales.

Cabe destacar que antes de la expedición de la LOTFF del 31 de diciembre de 1977, el TFF se integraba por un Pleno y por varias salas que se concentraban en la capital del país (Ciudad de México). Desde 1977 hasta 1995 esta jurisdicción administrativa contó con una sala superior y 18 salas regionales distribuidas en 12 regiones que cubrían todo el territorio nacional (artículo 21 LOTFF).

En 1981 se expidió un nuevo Código Fiscal de la Federación (CFF) - publicado en el *DOF* el 31 de diciembre de 1981, siendo su última reforma el 30 de noviembre de 2016 - conservando básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente se incluyeron en este ordenamiento las disposiciones relativas a la queja para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias. De acuerdo con su estructura, actualmente el CFF se integra por seis títulos, 22 capítulos, diez secciones, 263 artículos y 11 artículos transitorios.

Para el 10 de agosto de 1987, el TFF -en su carácter de Tribunal Administrativo- contaba con autonomía plena y total para emitir sus resoluciones, según lo establecido por en el Decreto por el que se adiciona la fracción I-B al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *DOF*, el lunes 10 de agosto de 1987.

En 1988 se modificó el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal con objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprimió la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las salas regionales a través del recurso de revisión. Posteriormente, con relación a los tribunales de la federación, se modificaron también los recursos de revisión y las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo -artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-.

En los años subsecuentes se expidieron diversas leyes que otorgaba competencia al TFF: en materia de comercio exterior, para conocer en juicio las resoluciones recaídas respecto al recurso de revocación previsto en la ley de la materia, así como de las resoluciones recaídas al recurso de revisión (artículos 83 a 96), que contempla la Ley Federal

de Procedimiento Administrativo (LFPA) publicada en el *DOF*, el 4 de agosto de 1994, siendo su última reforma el 2 de mayo de 2017, se integra por siete títulos, 23 capítulos, 96 artículos y cuatro transitorios.

En 1996 entró en vigor la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, (LOTFF) conservando su nombre y la competencia, pero modificando la integración de la Sala Superior de nueve magistrados a 11, así como su forma de operación a través de Pleno o secciones; éstas últimas conforme a la ley son dos y se integran cada una con cinco magistrados.

A fines del 2000 el Congreso de la Unión aprobó reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal y al Código Fiscal de la Federación, Publicadas en el *DOF*, el 31 de diciembre de 2000. Mediante esta reforma se modificó el nombre de la institución: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), y además se volvió a reformar el artículo 11, fracción XIII, de la Ley, con el fin de asegurar la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluían el recurso de revisión de la LFPA, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas que ponían fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resolvían un expediente, en los términos de la referida LFPA; asimismo se incorporó la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia del propio TFJFA. Además, se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

Las reformas al Código Fiscal de la Federación son al tenor siguiente:

- a) Se cambia el nombre de “*Procedimiento Contencioso Administrativo*” por el de “*Juicio Contencioso Administrativo*”;
- b) El actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista;
- c) Se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado;
- d) Se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones;
- e) Se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho

subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada;

- f) Se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tuvo su base en el procedimiento previsto en el título sexto “Del Juicio Contencioso Administrativo” del CFF, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, “ágil, seguro y transparente”.

De acuerdo con su estructura, la actual Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA) de 2016 publicada en el *DOF* el 18 de julio de 2016, se integra por cuatro títulos, 16 capítulos, 70 artículos y cinco artículos transitorios. Esta Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal. Según su artículo 1o., forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción y está sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 <sup>(51)</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este Tribunal conoce de juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican:

- a. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;
- b. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- c. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- d. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- e. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

---

<sup>(51)</sup> Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

- f. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones;
- g. Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;
- h. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- i. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;
- j. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;
- k. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;
- l. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

- m. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- n. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- o. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;
- p. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias;
- q. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;
- r. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- s. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Por otra parte, el Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (RITFJFA), fue publicado en el *DOF* el 13 de noviembre de 2009, cuya última reforma fue 20 de enero de 2015.

Cabe resaltar que la Sala Superior de este Tribunal creó un conjunto de salas especializadas competentes para conocer de cierto tipo de cuestiones administrativas, a fin de cumplir su función constitucional: resolver las controversias entre la administración pública federal y los particulares.

Miguel Pérez López, en el *Estudio sobre las Salas Especializadas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, refiere que “en virtud del crecimiento de la

competencia material del Tribunal y a fin de racionalizar las cargas de trabajo del Tribunal, evitar el rezago y considerar la complejidad de los crecientes y novedosos ramos administrativos, estas Salas Especializadas aparecen a partir de la iniciativa del senador José Isabel Trejo Reyes, de 10 de diciembre de 2009, mediante la adición del artículo 2 Bis de la LOTFJFA, abocadas a una materia específica y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 2010” (Pérez, pp. 11 y 12).

Este artículo 2 Bis señalaba que las Salas Especializadas conocerían de materias específicas, con la jurisdicción, competencia y sedes que se determinarían en su Reglamento Interior, de acuerdo con los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las necesidades del servicio. Decretaba que dichas salas observarían para su organización, integración y en su caso funcionamiento, las mismas disposiciones aplicables a las Salas Regionales, sin perjuicio de las adecuaciones que se requirieron para su buen desempeño.

El 3 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal que creó las Salas Auxiliares del Tribunal, a efecto de coadyuvar a las Salas Regionales y Especializadas en el dictado de sentencias que hayan sido del conocimiento de aquéllas en los juicios sustanciados en la vía tradicional, en línea o en vía sumaria (artículo 38 Bis).

Pérez López destaca que la reforma legal incide en la temática de estas notas en lo concerniente a la nueva fracción X del artículo 18 de la LOTFJFA, en cuanto a la facultad del Pleno de la Sala Superior del Tribunal a efecto de incluir la competencia material y territorial de las Salas Especializadas dentro del contenido del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo. Afirma que el acápite del artículo 37 de la LOTFJFA incorpora la referencia de las Salas Especializadas en dicho dispositivo dedicado a las atribuciones de los Magistrados Presidentes de las Salas Regionales, y las fracciones IV y V del artículo 41 de la LOTFJFA, para precisar las atribuciones de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, respecto a la realización de los estudios necesarios que determinen la competencia material y territorial de las Salas Especializadas, y la facultad de cambios de adscripción de los magistrados de Salas Regionales y demás servidores públicos del TFJFA hacia los ámbitos de las Salas Especializadas. (p.12)

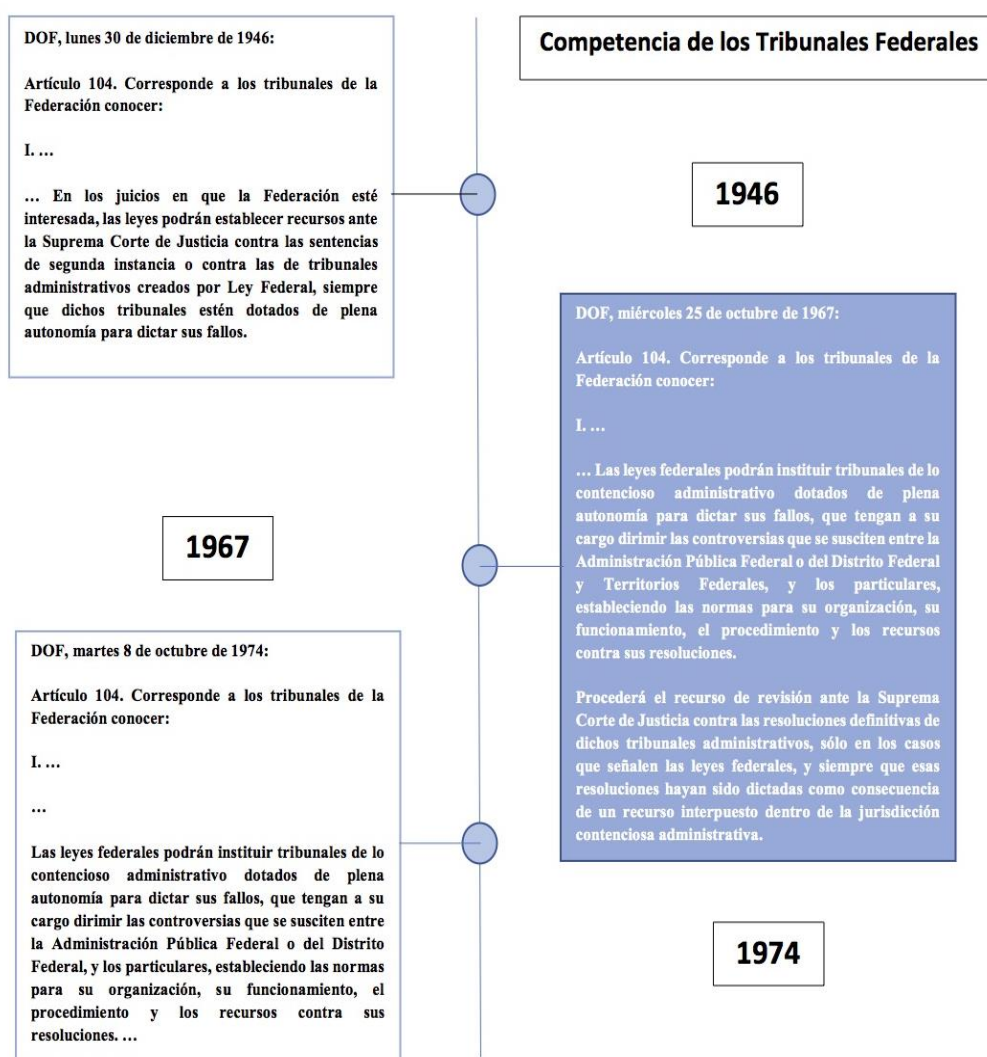
Este autor refiere que el antecedente de la potestad de fundación de las Salas Especializadas, anterior a la reforma procesal administrativa de diciembre de 2010, fue la creación de la Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, mediante el Acuerdo G/17/2008 del Pleno de la Sala Superior por el que fue adicionado el artículo 24 Bis al

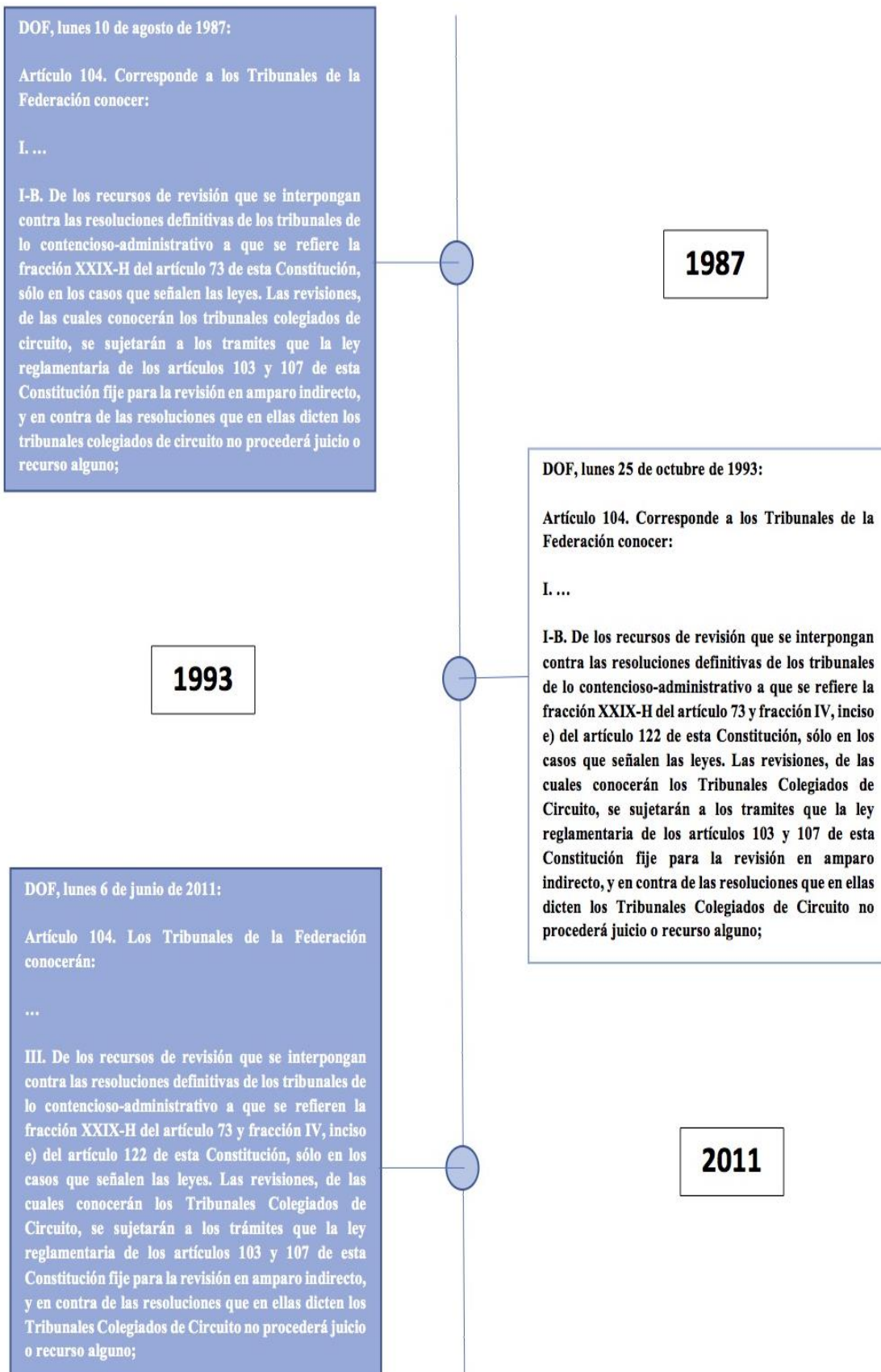


Reglamento Interior del TFJFA de 2003.43, con competencia en todo el territorio nacional. Su sede estaría en el Distrito Federal (Ciudad de México) iniciando su funcionamiento el 5 de enero de 2009 (p. 12).

### 3. Cronología de reformas y adiciones constitucionales aplicables a los tribunales administrativos

Es importante conocer la cronología de las reformas y adiciones constitucionales aplicables de estos tribunales administrativos, de acuerdo a la legislación mexicana, partiendo del hecho que la CAAD dirime controversias de carácter deportivo y que la Ley del Deporte, establece que las resoluciones emitidas por la CAAD sólo pueden ser impugnadas a través del juicio de nulidad o juicio de amparo.





DOF, miércoles 27 de mayo de 2015:

Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

...

III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y la BASE PRIMERA, fracción V, inciso n) y BASE QUINTA del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

2015

2016

DOF, viernes 29 de enero de 2016:

Artículo 104. ...

...

III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

## Facultades del Congreso

DOF, lunes 10 de agosto de 1987:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir la ley que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tenga a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

1987

1993

DOF, lunes 25 de octubre de 1993:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y

DOF, lunes 28 de junio de 1999:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

1999

DOF, lunes 4 de diciembre de 2006:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;...

2015

2006

DOF, miércoles 27 de mayo de 2015:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por

el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley

## **4. Marco constitucional y legal de la justicia administrativa en México**

### **4.1. Fundamentos legales y doctrinales**

Bajo la teoría, doctrina o principio de la división o separación de poderes, el Poder Ejecutivo ejerce funciones jurisdiccionales a través de tribunales administrativos y en sentido amplio (*latu sensu*), ejerce funciones materialmente no ejecutivas. Las funciones del Estado, en el criterio formal, son inherentes a las tareas o procedimientos asignados a los tres Poderes, que no siempre coinciden con el nombre que identifica al respectivo ente estatal (poder del Estado).

El criterio orgánico, formal o subjetivo únicamente toma en cuenta al ente público que realiza la función, sin considerar la naturaleza del acto (Martínez, 2006, pp. 623-624).

De acuerdo con el criterio orgánico, formal o subjetivo, el Poder Ejecutivo (Administración Pública) dirime conflictos en algunas materias, por ejemplo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA).

En el criterio material, el Poder Ejecutivo desarrolla actos jurisdiccionales, entre ellas las tareas del Tribunal Federal del Justicia Administrativa y de los tribunales agrarios, ciertos recursos administrativos y algunas actividades de organismos como la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CMBV), etc.

Si bien la función jurisdiccional es privativa del Poder Judicial, en la que existe coherencia entre órgano y función, la función jurisdiccional es, en ciertos casos, ser ejercida también por el Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo.

En ciertos casos, el Poder Ejecutivo está facultado por la ley para decidir con fuerza de verdad legal, algunas controversias entre particulares o entre ella misma y los particulares; esto es, una actividad desarrollada semejante, materialmente, a la actividad jurisdiccional. En todo caso no ejerce en ningún caso función jurisdiccional, sin embargo, por su contenido, sus actos son similares, a los de aquella función.

Bajo un criterio jurídico formal, el Poder Ejecutivo no le corresponde el ejercicio de la función jurisdiccional, sin embargo, ejerce tareas similares al Poder Judicial a través del Tribunal Fiscal de la Federación y Justicia Administrativa.

El criterio de separación de poderes se matiza en función de la colaboración entre los poderes y la asunción parcial por un poder de funciones que materialmente corresponderían a otro. Bajo esta tesitura, el Poder Ejecutivo desarrolla funciones jurisdiccionales a través de tribunales administrativos.

La Constitución Política bosqueja un sistema nacional de justicia administrativa para dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares, en los artículos 73 (fracción XXIX-H), 115, (fracción II, párrafo segundo y tercero, inciso a), 116 (fracciones V y IX) y 122 (Apartado “A”, fracción VIII):

Artículo. 73.- El Congreso tiene facultad: ...

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley. (Fracción reformada, mediante Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015. El acto legislativo en cuestión,

faculta al Congreso para expedir, entre otras, la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

Por su parte, el artículo 115 constitucional señala que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Estos municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Asimismo, este artículo expresa que los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Ahora bien, el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será instaurar las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

El poder público de los estados, de acuerdo con el artículo 116 constitucional, se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo; también deja claro que los poderes de los estados se organizarán conforme a sus respectivas constituciones, con sujeción a las normas.

El artículo 116 afirma que las constituciones y leyes de los estados deberán instituir tribunales de justicia administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Dispone que los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a



la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Por lo que hace a la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los estados, señala que se observará lo previsto en las constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos (esta fracción fue reformada, por Decreto publicado en el *DOF*, el 27 de mayo de 2015), y que las constituciones de los estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos (esta fracción fue adicionada por Decreto publicado en el *DOF.*, el 10 de febrero de 2014).

En el caso de la Ciudad de México, al artículo 122 constitucional asienta que es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa y que el gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la Constitución Federal.

Expresa, en su fracción VIII, que la Constitución Política de la Ciudad de México instituirá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Afirma que el Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.

Asimismo, señala que la ley fijará las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de sus magistrados y que la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

El sistema nacional de justicia administrativa para dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares, se ha desarrollado lentamente en tres

vertientes: 1) la justicia de barandilla en el ámbito municipal; 2) el recurso administrativo en sede administrativa y 3) la jurisdicción administrativa.

1) La justicia de barandilla en el ámbito municipal.

En el ámbito municipal de justicia administrativa, regulada en el ámbito del municipio por las leyes orgánicas municipales y los bandos de policía y buen gobierno, se pueden distinguir tres áreas diferentes: la de la justicia de barandilla, la del recurso administrativo y la del contencioso administrativo. Con relación a la justicia de barandilla, el artículo 21, párrafos cuarto y quinto, constitucional dispone que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirían en multa, arresto hasta por 36 horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas. Afirma que si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

2) El recurso administrativo en sede administrativa.

El sistema nacional de justicia administrativa incluye el recurso administrativo en los ámbitos federal, de la Ciudad de México, de los estados o entidades federativas y de los municipios. El recurso administrativo es regulado por el derecho administrativo a través de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo -y otros ordenamientos legales federales- y leyes homologas de las entidades federativas.

El propósito del recurso administrativo estriba en corregir los excesos y defectos de la actuación de la administración pública sin intervención de otras instancias del poder público. (Fernández, 1995, p. 13).

En opinión de Guido Zanobini (1954) el recurso administrativo es: “la instancia dirigida a obtener la anulación, revocación o reforma de un acto administrativo presentada a la autoridad administrativa por el titular del interés jurídico, de acuerdo con determinadas formas y dentro de los plazos prescritos por el derecho” (p. 42).

Para María Guadalupe Fernández Ruiz (1994), el recurso administrativo es un: “mecanismo de autocontrol de la administración pública para mantener su actuación dentro de los cauces de la legalidad. Empero, más que un mecanismo de autocontrol de la administración, en la actualidad se considera al recurso administrativo como un

medio de defensa del gobernado frente al poder público, concretamente respecto de la administración pública” (p. 117).

### 3) La jurisdicción administrativa.

La jurisdicción administrativa, conforme a la cual las controversias se dirimen en órganos jurisdiccionales imparciales e independientes, es regulada por el derecho procesal administrativo, mediante el Código Fiscal de la Federación (CFF), la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA) y sus equivalentes en las entidades federativas. Cabe resaltar que la LOTFJA fue publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

## 5. El sistema actual de los tribunales administrativos

En razón del conjunto de tribunales competentes en materia administrativa en México debido al carácter federal del Estado mexicano, hay una doble división de competencias: entre los tribunales federales y los locales, por una parte; y por otra, repartición de competencias entre los dos órdenes de jurisdicción (judicial u ordinaria, y administrativa) sea en la esfera federal o en la local (Palomar, 2008, p. 884). En los países de régimen federal, como el nuestro, la jurisdicción federal interviene en los asuntos que afectan a la totalidad de la nación.

Por cuanto a la división de competencias entre lo federal y lo local, la competencia federal o nacional corresponde, por una parte, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por la otra, los tribunales del Poder Judicial Federal son competentes para juzgar el contencioso de los actos administrativos que escapan a la jurisdicción del tribunal fiscal.

Encontramos además que en algunos estados de la República Mexicana existen tribunales administrativos, de ahí que haya una repartición de competencias entre estos tribunales especializados y los tribunales ordinarios.

Por otra parte, en principio existe en México una repartición de competencias entre los tribunales administrativos (federales y locales) y los tribunales que forman parte del Poder Judicial Federal (PJF). Sin embargo, siempre subsiste la posibilidad de que las decisiones emitidas por los tribunales administrativos sean sometidas al control de los tribunales judiciales.

De este modo, los tribunales judiciales intervienen en la esfera administrativa para garantizar el respeto de los derechos de los administrados en dos hipótesis:

1. En aquellos casos respecto de los cuales no son competentes los tribunales administrativos; y

2. Los tribunales judiciales federales conocen en última instancia, por la vía del juicio de amparo, los recursos en revisión presentados en contra de las sentencias definitivas de los tribunales administrativos (federales y locales) (Vázquez, 1996, pp. 181 y 182).

### **5.1. Justicia administrativa y jurisdicción administrativa**

Comúnmente algunos autores confunden el uso del tecnicismo y definición de justicia administrativa, y también es utilizado y sustituido por otros términos para describir diversos conceptos, llegando, incluso, a designar con esta idea lo que en rigor constituye la jurisdicción administrativa.

En términos generales, se entiende por justicia “la organización judicial de un país, y así se habla de tribunales de justicia, Corte Suprema de Justicia, administración de justicia, justicia civil, justicia penal, justicia administrativa, justicia militar, etc.” (Ossorio, 2004 p. 526).

De la doctrina mexicana exponemos las reflexiones, opiniones y argumentos de Andrés Serra Rojas, Antonio Carrillo Flores, Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela.

Para Andrés Serra Rojas (1984), la justicia administrativa es el “conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para defensa de los particulares” (p. 581).

Por su parte, Carrillo considera que la expresión “contencioso administrativo” comprende tanto a la justicia administrativa como a otros fenómenos ajenos a ella, que se refiere tanto a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos de la administración activa, sino por órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como tribunales”. El autor en cita opina que la justicia administrativa es la especie y el contencioso administrativo constituye el género (pp.141 y 142). Héctor Fix-Zamudio estima que la justicia administrativa debe entenderse como un “conjunto de instituciones muy complejas que se han establecido en los últimos años, con el objeto de tutelar los derechos o intereses subjetivos de los administrados” (pp. 129 y 53). Asimismo, infiere que la justicia administrativa es el género en el que se comprenden todos los instrumentos que los diversos ordenamientos han establecido para la defensa tanto de los derechos subjetivos como de los intereses de los administrados frente a la actividad de la administración. La justicia administrativa comprende todos aquellos mecanismos protectores de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los gobernados: las leyes de procedimiento administrativo, los recursos administrativos internos, el ombudsman, las

comisiones de vigilancia de la informática, así como cualquier otro tipo de control sobre la actividad de las autoridades administrativas.

Finalmente, Ovalle (1978) afirma que la justicia administrativa contiene tanto a la jurisdicción administrativa como al proceso administrativo (p. 439).

De las opiniones de los doctrinarios mexicanos, podemos inferir que la justicia administrativa es el conjunto de leyes, normas, principios, procesos, recursos, garantías, mecanismos e instituciones complejas que tiene por objeto tanto la defensa, tutela y protección de los derechos, intereses subjetivos de los administrados (particulares), como la legalidad administrativa frente a la actividad de la administración ante un tribunal contencioso administrativo (órgano jurisdiccional con autonomía).

De la doctrina extranjera se destacan las opiniones del tratadista español José Gascón y Marín y del profesor argentino Rafael Bielsa. Para Gascón y Marín (1946) la justicia administrativa consiste en el establecimiento legal de garantías constitucionales conferidas a particular y ante el abuso de poder de la autoridad [...] puede significar una especialización de la función jurisdiccional en razón de la materia, como significar una jurisdicción especial derivada de la especialización por razón de quienes ejercen la función jurisdiccional dentro de la administración (p. 506). La Jurisdicción especial es la que se ejerce con limitación a asuntos determinados o respecto de personas que por su clase, estado o profesión están sujetas a ella (Palomar, 2008, p. 884).

Rafael Bielsa conceptúa la justicia administrativa como: “la función de la administración pública que consiste en resolver las controversias nacidas con motivo de sus actos, entre ella y los administrados” (citado por Ramírez, 2003, p. 185).

De ambos publicistas se destaca que la justicia administrativa consiste en una función jurisdiccional en razón de la materia -especial o derivada- dentro de la administración pública, a través del establecimiento constitucional y legal de garantías conferidas a los particulares y/o administrados, con la finalidad de resolver las controversias nacidas con motivo de los actos de la propia administración pública y/o el abuso de poder de la autoridad.

La justicia administrativa se compone de los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción administrativa en estricto sentido. Durante mucho tiempo se ha considerado que el término justicia administrativa sólo correspondía al control de la legalidad ejercido por los tribunales encargados de resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados. Sin embargo, Antonio Carrillo Flores y Héctor Fix-Zamudio piensan que se debe adjudicar a todos los medios de defensa del particular frente a la actuación administrativa (Fix-Zamudio y Ovalle, F., 1983, p. 9).

Con respecto a la jurisdicción administrativa, José Luis Vázquez Alfaro afirma que es el componente más importante de la justicia administrativa (Vázquez, 1996, p. 27). Para Fix-Zamudio la jurisdicción administrativa constituye un aspecto especial de la jurisdicción *in genere*, por razón de la materia y con independencia del órgano público que ejercita la propia función. Es la función que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual debe decidir dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial. La jurisdicción administrativa, de acuerdo con Manuel Ossorio (2004), se define como la “potestad que reside en la administración pública o en los funcionarios o cuerpos representativos de esa parte del poder público, para decidir sobre las reclamaciones a que dan lugar los propios actos administrativos” (p. 524).

Para Juan Palomar de Miguel (2008) la jurisdicción administrativa es “la que se hace para efectos administrativos o políticos” (p. 884).

Una vez sometida a un análisis detallado de su noción y concepto, se deduce que la jurisdicción administrativa es el componente más importante de la justicia administrativa, cuya potestad y función reside en la administración pública, constituyendo un aspecto especial de la jurisdicción por razón de la materia -con independencia del órgano público que ejercita la propia función- que tiene por objeto resolver o decidir sobre las controversias que se plantean o las reclamaciones a que dan lugar los propios actos administrativos.

Actualmente existe consenso sobre la importancia, en el Estado de derecho de la jurisdicción administrativa. En términos generales, el Estado de Derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos. (Valadés, 2002, p. 8)

En razón del incremento de las funciones del Estado y el crecimiento en el volumen de la administración pública, resulta de gran importancia la creación y el adecuado funcionamiento de los instrumentos procedimentales y procesales para controlar a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo.

La jurisdicción administrativa es un importante instrumento de redefinición y perfeccionamiento de las instituciones del derecho público.

Es innegable que los principales aspectos de la jurisdicción administrativa por parte de los tribunales administrativos los constituyen tres elementos integradores: a) la protección

efectiva de los derechos fundamentales de la persona humana; b) la constitucionalidad de las actividades de los órganos públicos y c) la función controladora de la legalidad. En el orden jurídico mexicano, los tribunales de lo contencioso administrativo tienen un papel cada vez más importante en dicha función creadora y renovadora del derecho administrativo y del derecho procesal administrativo (Vázquez, 1991, p.7). Se crean órganos dentro de la propia administración pública (tribunales de lo contencioso administrativo), investidos de autonomía, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre aquélla el particular que se considere afectado por algún otro acto administrativo. (Martínez 2006, pp. 250 y 251).

## 5.2. Categorías de la jurisdicción administrativa

Los tipos de la jurisdicción administrativa pueden clasificarse en cuatro grandes grupos:

Grupo	Criterio	Tipos
I	Especialidad de la jurisdicción:	- Jurisdicción administrativa genérica. - Jurisdicción tributaria
II	Amplitud de las facultades de los tribunales administrativos:	- Jurisdicción retenida. - Jurisdicción delegada. - Plena autonomía.
III	Pretensiones deducidas y los efectos de la resolución.	- Jurisdicción de nulidad. - Procesos de plena jurisdicción.
IV	Motivos aducidos para impugnar los actos administrativos	- Jurisdicción de legitimidad. - Jurisdicción de mérito.

(Vázquez, 1991, pp. 33 a 38).

### I. Especialidad de la jurisdicción

- *Jurisdicción administrativa genérica* (materia contenciosa administrativa *latu sensu*). En el supuesto o hipótesis de la jurisdicción administrativa *in genere*, el órgano jurisdiccional conoce de toda clase de controversias administrativas; esto es, deducirá, sin distinción, todas las pretensiones fundadas en derecho administrativo.

- *Jurisdicción tributaria*. El proceso tributario es el que mayor desarrollo ha alcanzado y configurado tanto en el ordenamiento como en el proceso administrativo de nuestro país, considerando que los órganos de jurisdicción tributaria se han convertido en

órganos de jurisdicción administrativa genérica, debido en gran parte a la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

## II. Amplitud de las facultades de los tribunales administrativos

*Jurisdicción retenida.* Es aquella que realizan órganos que forman parte de la administración activa. Un ejemplo de tribunal de jurisdicción retenida es el Consejo de Estado francés (1790, reformado en 1872). En México un organismo de jurisdicción retenida era el Consejo Consultivo Agrario, (órgano colegiado previsto en la fracción XI, inciso b) del artículo 27 Constitucional -fracción derogada por Decreto publicado en el *DOF*, el 6 de enero de 1992- y en la ley federal de reforma agraria, publicada en el *DOF*, el 16 de abril de 1971, derogada por el artículo segundo transitorio de la ley agraria, publicada en el *DOF*, el 26 de febrero de 1992), que elaboraba los dictámenes que debían ser suscritos por el presidente de la República en su carácter de máxima autoridad agraria. <sup>(52)</sup>

*Jurisdicción delegada.* Los tribunales que ejercen jurisdicción delegada, en contraste con los que ejercen jurisdicción retenida, si emiten auténticas sentencias, aunque las pronuncien en nombre de la administración no obstante, su adscripción es dentro del Poder Ejecutivo; si bien tienen limitaciones para hacer ejecutar sus resoluciones, poseen autonomía funcional respecto de las autoridades de la administración activa. La jurisdicción es delegada debido a que en ellos recae la “delegación” de las funciones jurisdiccionales que en otro tiempo correspondían a órganos de la administración activa.

Cabe mencionar que el Consejo de Estado francés, a partir de la reforma de 1872, se convirtió en Tribunal de jurisdicción delegada. En el caso de nuestro país, el Tribunal Fiscal de la Federación (TFF) fue creado con la calidad de órgano de jurisdicción delegada.

---

<sup>(52)</sup> Capítulo II: Atribuciones de las autoridades agrarias. Artículo 8.- El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente: I.- De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas; II.- De ampliación de los ya concedidos; III.- De creación de nuevos centros de población; IV.- De reconocimiento y titulación de bienes comunales; V.- De expropiación de bienes ejidales y comunales; VI. - De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades; y VII.- Los demás que señala esta ley. VIII.- Derogado.



*Plena autonomía.* Los órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía son aquellos tribunales con plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por autoridades de la administración activa ni formal ni materialmente. En nuestro orden jurídico, con un sistema mixto, existen tribunales administrativos con plena autonomía para dictar sus fallos, ubicados formal y legalmente en la estructura del Poder Ejecutivo. El TFF fue un tribunal con plena autonomía. Desde la expedición de su Ley Orgánica en 1967, calidad elevada a rango constitucional en 1968 y continuó con la reforma constitucional a los artículos 104, párrafo segundo (Decretos publicados en el *Diario Oficial* del 25 de octubre de 1967, 8 de octubre de 1974, 10 de agosto de 1987, 25 de octubre de 1993, 6 de junio de 2011, 27 de mayo de 2015 y 29 de enero de 2016) y 73, fracción XXIX-H (Decretos publicados en el *Diario Oficial* del 10 de agosto de 1987, 25 de octubre de 1993, 28 de junio de 1999, 4 de diciembre de 2006 y 27 de mayo de 2015).

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 1o. de su Ley Orgánica el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA) publicada en el *DOF* el 18 de julio de 2016, es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

### III. Pretensiones deducidas y los efectos de la resolución

*Jurisdicción de nulidad.* Las sentencias de los tribunales que ejercen la jurisdicción de nulidad, únicamente declaran la nulidad de un acto o resolución atribuidos a una autoridad administrativa, la que deberá sustituir los actos declarados nulos por otro tipo de providencias, de acuerdo con el mandato de la resolución judicial; en la jurisdicción de nulidad, el órgano jurisdiccional se limita a anular el acto impugnado.

*Procesos de plena jurisdicción.* Cuando un tribunal ejerce plena jurisdicción, puede dictar una sentencia en la cual, en forma específica, condene a la administración a realizar una serie de prestaciones en beneficio del particular que impugnó el acto administrativo. En los procesos de plena jurisdicción, el juzgador puede tomar las medidas que estime necesarias para satisfacer la pretensión del actor. (González, 1964, p. 325).

#### IV. Motivos aducidos para impugnar los actos administrativos

- *Jurisdicción de legitimidad.* A través de los procesos de legitimidad será revisada la validez jurídica de un acto administrativo impugnado; en este caso, el juzgador actuará como juez de derecho, y su poder de decisión será similar al de un juez de casación. (Los vicios jurídicos de los que un acto administrativo puede encontrarse afectado básicamente son aquellos en los que la administración viola las normas jurídicas que regulan sus actividades: ilegalidad, incompetencia y exceso de poder (Vázquez, 1996, p. 37).

*Jurisdicción de mérito.* Mediante los procesos de mérito, desde el punto de vista administrativo, el acto administrativo será impugnado respecto de su justificación, conveniencia y oportunidad. El acto impugnado será examinado en cuanto a la posible existencia de vicios administrativos: la ilegalidad, la incompetencia y el exceso de poder; en este caso, el juez valorará el acto con el criterio de un prudente y buen administrador, cuyo poder de decisión es considerado un poder de reforma, en virtud de que puede sustituir el acto injusto o inoportuno en uno justo y oportuno.

#### **5.3. Jurisdicción contenciosa y jurisdicción contenciosa administrativa**

La expresión jurisdicción contenciosa se emplea para calificar la actividad procesal de los tribunales (Martínez, 2006, p. 729), y se ejerce en forma de juicio sobre derechos o pretensiones contrapuestas de las partes litigantes (Palomar, 2008, p. 884). La jurisdicción contenciosa administrativa es la que conoce de los recursos contra las decisiones definitivas de la administración. Para el especialista argentino Rafael Bielsa, se denomina jurisdicción contenciosa-administrativa a la función jurisdiccional que tiene por objeto resolver los conflictos, litigios o contiendas que surgen por virtud de la acción administrativa y que se suscitan entre la administración pública y los administrados o entre entidades administrativas” (citado por Ossorio, 2004, p. 525).

#### **5.4. Órgano de la jurisdicción administrativa: el Tribunal Administrativo**

La voz tribunal proviene del latín *tribunal* (Palomar, 2008, p. 1576). En términos generales o genéricos, se denomina tribunal el lugar que se destina a los jueces para administrar justicia y pronunciar sentencias (Polanco, 1998, p. 205); al órgano de jurisdicción destinado a la aplicación del derecho por la vía del proceso (De Pina, 2013, p. 485), así como el magistrado

o conjunto de magistrados, ministro o grupo de ministros que conocen de los asuntos de justicia y pronuncian sentencia o que ejercen la función jurisdiccional, sea en el orden civil, penal, laboral, administrativo o en otro fuero, y cualquiera que sea su categoría jerárquica. Se llama unipersonal cuando está constituido por un solo juez y colegiado, cuando lo integran tres o más jueces; también recibe este nombre el lugar en que los jueces administran justicia (Palomar, 2008, p. 1576, y Ossorio, 2004, p. 959).

En su acepción específica, el término *tribunal* tiene tres connotaciones o significados:

- a) Tribunal como sinónimo de juzgado, lugar donde un juzgador imparte justicia;
- b) Tribunal colegiado, el formado por tres o más juzgadores, en contraposición del tribunal unipersonal, en el sistema mexicano se les denomina Salas, en el fuero común; y en la justicia federal existen tribunales colegiados y tribunales unipersonales;
- c) Tribunal como institución pública o Poder Judicial, el integrado por magistrados, jueces, auxiliares de justicia y empleados para el fuero común, y en el fuero común también se incluyen a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque también hay tribunales atendiendo a la materia o especialidad, como: administrativos, civiles, penales, de apelación, de lo contencioso administrativo, eclesiástico, del trabajo, de ejecución, fiscales, etcétera (Polanco, 1998, p. 205).

Agustín Gordillo concibe al tribunal administrativo como “todo organismo que, al margen de su adscripción formal dentro de la administración o del Poder Judicial, está dotado de autonomía y, por tanto, puede resolver en forma imparcial y suprapartes, una controversia o litigio de carácter administrativo” (Gordillo, 1981, p. 57). Por otra parte, Manuel Ossorio, aduce que el tribunal administrativo es “cualquiera de los establecidos en la jurisdicción contenciosa administrativa” (Ossorio, 2004, p. 959). En términos idénticos se pronuncia en México Juan Palomar de Miguel. (Diccionario para juristas, 2008, p. 1576).

### **5.5. La jurisdicción administrativa en México**

En México, el sistema de jurisdicción administrativa presenta una naturaleza híbrida; es un sistema judicial parecido al sistema estadounidense, pero con algunas implantaciones de los tribunales administrativos del modelo francés. En el sistema jurisdiccional mexicano, el control de los actos de las autoridades administrativas compete, en última instancia, a los tribunales judiciales; este principio ha sido la regla en el conjunto de los textos normativos

(constitucionales y legales) en la historia de nuestro país. (Vázquez, 1996, p. 179 y nota 374). Cabe mencionar que México forma parte del grupo de estados latinoamericanos que han desarrollado progresivamente la formación de una jurisdicción administrativa distinta de los tribunales judiciales en materia contenciosa administrativa.

## **6. Propuesta de creación de una Sala Especializada en materia deportiva adscrita al Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

Para comenzar con el análisis de esta propuesta, cabe preguntarnos: ¿Es necesaria una instancia con competencia para dirimir conflictos y controversias de carácter deportiva, diferente a la CAAD?

Para contestar esta pregunta, recordemos lo mencionado en los capítulos anteriores, relacionado con el funcionamiento y la eficiencia de la CAAD.

La Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que si bien tiene autonomía técnica, no tiene personalidad jurídica ni patrimonio, propios. Durante sus casi 28 años de existencia, se ha ocupado de cumplir con el objetivo para el que fue creado: resolver controversias en materia jurídico deportiva. Sus resoluciones definitivas de acuerdo a la actual Ley, no admiten recurso alguno en el ámbito deportivo; es decir, es la máxima instancia en materia deportiva y a pesar de que la ley establece que éstas serán obligatorias y se ejecutarán, a través de la autoridad, entidad u organismo que corresponda, y que será responsable de su estricto y efectivo cumplimiento, esto no sucede en la realidad ya que en muchas ocasiones, los organismos deportivos no cumplen con las resoluciones de la CAAD.

Es importante destacar la falta de efectividad de este organismo, tal vez se requiera implantar una categoría de faltas con sus respectivas sanciones que vayan de acuerdo con la gravedad de dichas faltas, y no dejar al arbitrio de CONADE, la sanción aplicable a cada caso.

Por lo anterior, consideramos que esta Comisión debiera contar con atribuciones coercitivas para imponer y ejecutar sanciones, dado que el hecho de que la CONADE sea quien debe aplicarlas a su criterio, se presta a que por cuestiones políticas o de otro tipo, no se apliquen sanciones correspondientes a la gravedad de la falta.

El hecho que la CONADE no le dé la importancia a los desacatos que le envía la CAAD, ha originado desacuerdos en los apelantes que luego de haber tramitado su recurso de apelación y de contar con una resolución favorable, no se sancione por ese incumplimiento.

Podemos concluir que actualmente los acuerdos y resoluciones de la CAAD carecen del carácter ejecutorio, pues no pueden ser ejecutados coactivamente aun cuando hayan causado ejecutoria a menos que se acuda a los tribunales federales a través del juicio de nulidad o del juicio de amparo.

Entre las fortalezas con las que cuenta la CAAD, destacan las siguientes:

- i) Se lleva a cabo un procedimiento administrativo en forma de juicio como una de las funciones significativas de la CAAD.
- ii) Cuenta con las facultades de: a) conceder la suspensión provisional y en su caso la definitiva del acto que se impugna, b) realizar la suplencia de la deficiencia de la queja dentro del recurso de apelación cuando el impugnante no sea directivo, autoridad, entidad u organismo deportivo, c) fungir como conciliador dentro del trámite del recurso de apelación, d) imponer correcciones disciplinarias y medidas de apremio a aquellos que se nieguen a acatar y ejecutar o que no acaten y ejecuten en sus términos, los acuerdos, decisiones, laudos y resoluciones emitidos por la CAAD.
- iii) Sus resoluciones definitivas no admiten recurso alguno en el ámbito deportivo.
- iv) Cuenta con medios alternos de solución de controversias, tales como arbitraje, mediación y conciliación.

Como debilidades de esta Comisión, se destacan las siguientes:

- i) Depende de la Secretaría de Educación Pública por ser un órgano desconcentrado, lo que implica una total dependencia económica y administrativa.
- ii) Aun cuando la ley y los estatutos de las federaciones deportivas mexicanas exigen el cumplimiento de sus resoluciones, en muchas ocasiones éstas no se cumplen.
- iii) No cuenta con facultades coercitivas para obligar al cumplimiento de sus resoluciones.
- iv) No se establece en la ley la sanción por desacato a la resolución de la CAAD.
- v) Depende de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, para aplicar sanciones y éstas se aplican a criterio de la misma.
- vi) Carece de autonomía real.

Por lo anterior, para hacer la propuesta en esta tesis, se analizaron dos posturas:

1. Continuar con la figura de la CAAD cambiando: i) su naturaleza jurídica, a fin de que no tenga esa dependencia y subordinación, como la tiene ahora, de la Secretaría de Educación Pública pues limita su actuar en todo lo relativo a su presupuesto y administración y ii) sus atribuciones, para que tenga coercitividad en las resoluciones que emite; es decir, otorgarle las facultades suficientes para que las resoluciones que emita la CAAD se cumplan y se ejecuten; y
2. Proponer la creación de la Sala Especializada en materia deportiva del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en la Ciudad de México, y competencia para tramitar y resolver, en todo el territorio nacional, los juicios que se promuevan contra resoluciones, sanciones, actos, omisiones, decisiones y acuerdos emitidos por autoridades, entidades u organismos, deportivos; los procesos electorales de los órganos de gobierno de las federaciones deportivas nacionales, procedimientos de lucha contra el dopaje en la actividad deportiva y demás procedimientos que se lleven a cabo en materia deportiva.

Respecto de la primera postura, hemos visto que aun cuando la CAAD tiene ya varios años de existencia, habiéndose modificado el capítulo de la CAAD en la ley del deporte en cuatro ocasiones (1994, 2000, 2003 y 2013), no se ha logrado con esos cambios o modificaciones que este órgano desconcentrado sea reconocido por los integrantes del SINADE como un órgano confiable y respetable que tenga la fuerza para hacer exigibles y ejecutables sus resoluciones, aun cuando en los estatutos de las federaciones deportivas y de sus asociados (asociaciones estatales) se establece como obligación de los asociados y afiliados, acatar las resoluciones de la CAAD.

Aunado a lo anterior, el hecho de que la CONADE tenga injerencia en la designación del presidente y los miembros titulares de la CAAD, influye de cierta forma en muchas ocasiones, en el sentido de las resoluciones. No obstante lo anterior, quizás sea viable y factible esta propuesta si se le otorgara una atribución coercitiva para imponer sanciones y hacer ejecutables sus resoluciones; sin embargo, después de los análisis que se realizó en los capítulos III y IV, consideramos más conveniente crear una nueva figura que nazca con todas las facultades necesarias para que tenga credibilidad y sea eficaz y eficiente en su funcionamiento.

Analizando la segunda postura, estimamos importante la existencia de un sistema de garantías jurisdiccionales y de autonomía institucional, cómo sería una Sala Especializada en materia deportiva adscrita al Tribunal Federal de Justicia Administrativa; de allí la

importancia de asegurar éstas y la necesidad de que la justicia deportiva sea impartida por un órgano autónomo que asegure la independencia de sus juzgadores.

Sabemos que el artículo 73, fracción XXIX-H, de nuestra Carta Magna faculta al Congreso para expedir la ley que instituye el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y determinar su organización, funcionamiento y recursos para impugnar sus resoluciones.

Como señala esta fracción, el Tribunal tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; asimismo, es el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Además, la fracción referida establece que este tribunal funciona en pleno o en salas regionales. La Sala Superior del Tribunal se compone de 16 magistrados y actúa en Pleno o en secciones, de las cuales a una corresponde la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de dicha fracción. Los magistrados de la Sala Superior son designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la comisión permanente. Duran en su encargo 15 años improrrogables. Por otra parte, expresa que los magistrados de Sala Regional son designados por el presidente de la República y ratificados por la mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la comisión permanente. Duran en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos. Los magistrados sólo pueden ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

Esta consideración hace factible crear una Sala Especializada en materia deportiva, adscrita al Tribunal Administrativo que ha adquirido en los últimos años, con la reciente modificación de la LOTFJA (2016), más relevancia, pues el objetivo principal de la modificación, como se señala en la exposición de motivos de dicha Ley, es evitar que siga existiendo una fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión, que si bien están facultados para garantizar la transparencia y el correcto ejercicio de los recursos públicos, en la práctica la falta de claridad en los mandatos presupuestales, facultades dispersas entre poderes y los distintos órdenes de gobierno alimentan la cultura, promovida, a nivel institucional, por un sistema que se encuentra dividido y en un estado caótico, con

amplias lagunas jurídicas en la regulación de actos de corrupción, tanto de servidores públicos como de particulares, y que es ineficaz en la disuasión e investigación de dichos actos.

Por tanto, con el “nuevo” diseño institucional como lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se busca la implementación de un sistema que active mecanismos de prevención, control externo e investigación y sanción que generen una rendición de cuentas horizontal, de todos los órdenes de gobierno en el cual el poder se disperse y no exista un monopolio legal de ninguna institución.

### **6.1. Justificación de la propuesta**

En México, los deportistas y la sociedad mexicana demandan el acceso y efectivo derecho humano a la práctica del deporte. Uno de los reclamos de la comunidad deportiva es contar con una instancia de justicia eficaz, expedita, imparcial y pronta, que brinde solución a las controversias y conflictos que se suscitan entre las federaciones deportivas nacionales y sus afiliados; entre directivos que pertenecen al sector público municipal, estatal y nacional y, en términos generales, entre los miembros que integran el SINADE. Estos conflictos de naturaleza jurídica deportiva deben ser resueltos con base en el principio de legalidad y respeto a los derechos humanos.

De ahí la importancia de estructurar órganos que respondan a las exigencias del principio de tutela judicial efectiva; es decir, no podemos concebir un Estado de derecho sin un sistema de justicia deportiva que garantice la tutela de ese derecho deportivo que reconoce nuestra Constitución Política.

Actualmente el sistema funcional de la “justicia en materia deportiva” presenta distorsiones porque sus instituciones y procesos fueron creados en una condición histórica que contrasta con la actual. Recordemos que la CAAD fue creada en 1990 y hasta la fecha ha mantenido, de manera general, las mismas características como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública y no se han tomado en cuenta los inconvenientes de ser un órgano carente de autonomía, tanto en el aspecto administrativo, como en el aspecto procesal. Tampoco se han tomado en cuenta, para su modernización y actualización, las circunstancias imperantes del deporte nacional y mundial que han cambiado drásticamente y rápidamente.

Hoy día, los avances tecnológicos en materia de comunicación, de medición de tiempos, de sistemas antidopaje, los descubrimientos médicos y demás circunstancias han influido en el deporte, así como las relaciones entre federaciones deportivas nacionales e internacionales con organismos como el Comité Olímpico Internacional y otros, y demandan



en nuestro país la impartición de una justicia pronta, expedita y eficaz.

La función de las instancias impartidoras de justicia en materia deportiva ha quedado desfasada frente a las necesidades y expectativas de la sociedad actual. Los problemas que la afectan surgen por factores y mecanismos anacrónicos frente a la realidad de la sociedad mexicana. Sabemos que en los últimos años, en México, la impartición de justicia en el deporte ha experimentado profundos cambios, pues recientemente se ha producido un aumento significativo de los conflictos deportivos, los cuales se implementan aún más en fechas próximas a eventos importantes tales como los Juegos Olímpicos, los Juegos Centroamericanos y del Caribe y los Juegos Deportivos Panamericanos, fechas en las cuales se empiezan a reflejar y a salir a la luz las violaciones a los derechos de algunos deportistas a participar en esos eventos por arbitrariedades y componendas de dirigentes deportivos. Estos cambios tienen que ver con la última reforma que sufrió la Ley General de Cultura Física y Deporte el 7 de junio de 2013.

La estructura, procedimientos y atribuciones del Panel de Arbitraje, desde su creación hasta la Ley General de Cultura Física y Deporte vigente, se han mantenido prácticamente intactos, porque la mayoría de los asuntos que se atienden en la CAAD, no se resuelven en arbitraje.

Si bien la Ley de 2013 contiene importantes aspectos para modernizar esa impartición de la que hablamos, no ha sido lo suficientemente eficaz, ni ha propiciado un cambio positivo, ni un ambiente de diálogo y equilibrio entre la comunidad deportiva; la actual Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte no ha creado esa confianza como órgano que dirime controversias de carácter deportivo, por su estructura y principalmente por esa falta de coercitividad que tiene ante los miembros del SINADE. Es por eso que la comunidad deportiva no respeta, en muchas ocasiones, las resoluciones que emite este órgano deportivo, aun cuando existe la exigencia en los ordenamientos legales de las federaciones deportivas nacionales y en la propia ley del deporte. Resulta infructuoso para un quejoso que lleva a cabo un procedimiento de aproximadamente 7 meses ante la actual CAAD, en donde la resolución que le fue favorable, no siempre sea respetada por la autoridad respectiva, ni mucho menos ejecutada, obligando al deportista a acudir al juicio de amparo o al juicio de nulidad y con este respecto, ha sucedido que habiendo ganado el asunto el deportista en todas las instancias, ha pasado tanto tiempo que el evento en el cual podía participar, concluyó sin su participación por lo que la resolución favorable servía solo de adorno habiendo perdido toda eficacia.

## **6.2. Viabilidad y factibilidad**

Consideramos que la viabilidad y factibilidad de nuestra propuesta radica en establecer un marco de competencias o atribuciones efectivas para la resolución de conflictos o controversias de carácter deportivas que tenga coercitividad para imponer sus resoluciones y en caso de incumplimiento, cuente con facultades para imponer sanciones, haciendo ejecutables sus acuerdos, laudos, decisiones y resoluciones. Por ello, necesitamos un nuevo diseño institucional que brinde esa confianza y, sobre todo, que tenga verdadera fuerza y coercitividad en la ejecución de sus resoluciones. Creemos necesaria la incorporación y creación de la Sala Especializada en materia deportiva adscrita al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que permita resolver los conflictos de carácter deportivo.

## **6.3. Contenido de la propuesta**

Es de resaltar que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de acuerdo con su Ley Orgánica, cuenta con las Salas Regionales: Ordinarias, Auxiliares, Especializadas y Mixtas. La propuesta de esta investigación, es que dentro de estas Salas Regionales exista la Especializada en materia deportiva; es decir, se propone la creación, organización y funcionamiento de esta Sala Especializada que conozca de los juicios que se promuevan contra las resoluciones, actos, omisiones y procedimientos que afecten la esfera jurídica tutelada por la Ley General de Cultura Física y Deporte, de los deportistas y organismos deportivos.

La Junta de Gobierno y Administración, es el órgano del Tribunal que tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional y cuenta con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones; facultades que le otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA).

En términos del artículo 23 fracción XXXVIII de la LOTFJA, la Junta de Gobierno y Administración sería el órgano facultado para determinar su establecimiento. Esto incluye su ámbito jurisdiccional, que podría ser nacional o regional, de conformidad con criterios de racionalidad y de accesibilidad a la justicia. Esta Sala Especializada, atendería la materia deportiva, con la jurisdicción, competencia y sedes determinadas en la LOTFJA o en el Reglamento Interior del propio Tribunal, de acuerdo a los estudios y propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, con base en las necesidades del servicio (artículo 28 fracción III).

#### **6.4. Disposiciones aplicables a la Sala Especializada**

A esta Sala Especializada le sería aplicable, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016, - principalmente por el capítulo IX “*De las Salas Regionales Ordinarias, Auxiliares, Especializadas o Mixtas*”- pues como señala su artículo 1, está sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

##### **6.4.1. Magistrados de la Sala Especializada**

En cuanto a la designación de quienes deban resolver controversias o conflictos en materia deportiva, se busca con esta propuesta, garantizar un proceso de selección de quienes, como candidatos idóneos tengan conocimiento y prestigio dentro del ámbito deportivo. Esto contribuiría, a su vez, que se garantizara una verdadera autonomía, toda vez que es menos probable que no se vea presionado por negociaciones o condiciones que pudiesen serle impuestas para obtener su nombramiento.

Es importante que los juzgadores que sean parte de esta Sala Especializada, sean verdaderos especialistas que conozcan a fondo esta materia, es decir, que puedan contribuir activamente al desarrollo de la legislación en la materia, estableciendo criterios de observancia obligatoria, que auxilien a interpretar la legislación deportiva vigente, por lo que se propone que los magistrados integrantes de la Sala Especializada, cuenten con atribuciones que le permitan convertirse en uno de los actores principales en el desarrollo del derecho del deporte en México, ya que de ejecutarse la propuesta planteada, dicha jurisdicción concentraría a los verdaderos especialistas en la materia.

Por lo anterior, se propone que esta Sala Especializada en materia deportiva, se integre por tres magistrados, con jurisdicción en la circunscripción territorial y sede que les fuere asignada en el Reglamento Interior del Tribunal, o en la misma ley. Los magistrados serían designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarían en su encargo diez años, al cabo de los cuales podrían ser ratificados por una sola ocasión para otro periodo igual. (artículo 43 de la LOTFJA)

##### **6.4.2. Requisitos para ser magistrado**

Los requisitos para ser magistrado serían los que establece el artículo 45 de la LOTFJA que son:

- I. Ser mexicano por nacimiento;

- II. Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- III. Ser mayor de treinta y cinco años de edad a la fecha del nombramiento;
- IV. Contar con buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad, competencia y excelencia profesional en el ejercicio de la actividad jurídica;
- V. Ser licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos diez años antes del nombramiento, *y se agregaría esta fracción VI:*
- VI. **Contar como mínimo con ocho años de experiencia comprobada en materia deportiva.**

#### **6.4.3. Equidad entre las partes y debido proceso legal**

Dado que en muchas ocasiones los procesos ante la actual CAAD son largos, lo que además de provocar el desinterés de las partes contendientes, también genera cierta incertidumbre sobre la vigencia y alcance de las suspensiones emitidas por dicha autoridad, se propone que se establezca un mínimo de disposiciones procesales que garanticen la equidad entre las partes y el debido proceso legal.

#### **6.4.4. Juicio por la vía sumaria en materia deportiva**

Se propone que todos los juicios sometidos a consideración de la Sala Especializada, se tramiten en la vía sumaria, entendiéndolo como el procedimiento breve que prescinde de ciertos trámites o formalidades, con el fin de que las resoluciones emitidas se realicen en el menor tiempo posible. La razón de lo anterior estriba en que la jurisdicción en el ámbito deportivo, se encuentran involucrados en la mayoría de los casos, deportistas, entrenadores, árbitros, jueces, y el desgaste de dar seguimiento a la secuela procesal en cualquier juicio, por lo general, interrumpe horarios de entrenamiento y/o de concentración. Asimismo, un juicio largo, por lo general, en el que se encuentre involucrado uno o varios deportistas, causa que éstos no puedan participar en eventos que quizás su ausencia les impida calificar para eventos de más relevancia nacional y/o internacional.

En otras palabras, estimamos necesario crear un proceso sumario principalmente para aquellas controversias donde se encuentran involucrados, sobre todo, deportistas de alto rendimiento, siempre será beneficioso, porque resolvería de manera rápida un asunto que para el atleta sería necesaria su pronta resolución por cuestión de participación, pues sabemos que un juicio largo, causa que éstos no puedan participar en eventos que quizás su ausencia les impida calificar para eventos de relevancia nacional y/o internacional; igualmente, un juicio largo, provoca el descuido en sus actividades, de las partes en conflicto.

Es importante destacar que uno de los fundamentos a considerar para la aplicación de juicios en la vía sumaria, radica en que las federaciones deportivas nacionales conforme a sus propios estatutos, están obligados a desahogar un procedimiento para la aplicación de sanciones, el cual debe encontrarse debidamente documentado, por lo que al presentarse un recurso en contra de una sanción, actualmente la CAAD requiere a la Federación para que exhiba el expediente que acredite que la sanción fue impuesta conforme a la formalidad que exige su propio estatuto. Ahora bien, para el caso de que la Federación no cuente con la documentación que acredite el correcto cumplimiento del proceso, es evidente que se declarará la ilegalidad del castigo. En cambio, si la Federación llevó a cabo el proceso, presentará su documentación como informe desde la primera actuación, el cual acreditará lo actuado, motivo por el cual el período probatorio puede ser mucho más corto que en un juicio ordinario.

Respecto de los juicios en la vía sumaria, la LOTFJA, establece que el magistrado que haya instruido el juicio, lo resolverá, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Su artículo 1º. fracción XIV, conoce como Juicio en la vía sumaria, el juicio contencioso administrativo federal en aquellos casos a los que se refiere el capítulo XI del título II de esta Ley.

Cabe resaltar que el artículo 1 de esta Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que los juicios que se promuevan ante este Tribunal, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley. Ahora bien, cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso. Asimismo, este artículo primero expresa que cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

A efecto de comprender a cabalidad los aspectos relativos al juicio sumario, se exponen las líneas siguientes:

Con el adjetivo “sumario” se denota lo que es breve, sucinto, corto, reducido, resumido (Raluy, 1988, p. 721). El vocablo “sumario” se aplica a determinados juicios en que se procede brevemente, sin algunos trámites o, bien, prescindiendo de ciertas formalidades. (García, 1992, p. 966). En la doctrina argentina Juan D., Ramírez Gondra (2003) define al juicio sumario como “aquel que se realiza sin observarse todas las formalidades del juicio ordinario” (p.184). Por su parte Manuel Ossorio infiere que “es aquel en que, por la simplicidad de las cuestiones a resolver o por la urgencia de resolverlas, se abrevian los trámites y los plazos” (Ossorio, 2004, p. 521).

Para el doctrinario español Pedro, Sánchez Rivera, el juicio sumario es el “proceso cuya cognición es limitada” (Sánchez, 2002, p. 868).

En la doctrina italiana, Piero Calamandrei, considera como sumarios “todos los procedimientos en los cuales la cognición tiene lugar en forma compendiosa y abreviada” (citado por De Pina, 2013, p. 338).

La doctrina mexicana se pronuncia al respecto a través de la opinión de Juan Palomar de Miguel, en el sentido que el juicio sumario es “aquel en que, debido a la simplicidad de las cuestiones que se va a dilucidar y a la urgencia por resolverlas, se abrevian los trámites y los plazos (Palomar, 2008, p. 879).

De acuerdo con Rafael Pérez Pérez, el juicio sumario es “aquel con el que se pretende evitar las demoras y tardanzas propias de los juicios ordinarios” (citado por Martínez, 2006, p. 724).

Rafael de Pina establece que el juicio sumario es el “Juicio civil que tiene como características fundamentales la sencillez de los trámites y la oralidad” (De Pina, 2013, p. 338).

De manera más precisa y aclaratoria, Ignacio Medina Lima, formula su argumento del modo siguiente: “Tradicionalmente se ha llamado juicio sumario a lo que los procesalistas modernos denominan, con mejor técnica, proceso sumario, expresión que, entre otras ventajas tiene la de acentuar la distinción entre el instrumento jurídico, proceso y el acto de juzgamiento que es el juicio propiamente dicho”. (Medina, 1989, p. 766).

Finalmente, para Eduardo Pallares: Las características o particularidades del juicio sumario son las siguientes:

1. El juicio sumario siempre es oral.
2. En el juicio sumario:
  - No hay término extraordinario de prueba.
  - No hay un término especial para de ofrecimiento de pruebas.

- Únicamente pueden admitirse la compensación y la reconvencción.
- La fijación de la Litis se hace en la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.
- Solo impide el curso del juicio la incompetencia y la falta de personalidad.
- La sentencia definitiva debe pronunciarse en la misma audiencia, o a más tardar en un plazo de tres días.
- El juez no puede conceder términos de gracia. (Pallares, 1990, pp. 505-506).

#### **6.4.5. Federaciones deportivas mexicanas como demandadas**

Un criterio que se suma a la propuesta de encargar el ámbito deportivo a una Sala Especializada es que en la gran mayoría de los conflictos que actualmente se deducen en la existente Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, se encuentran las federaciones deportivas mexicanas como parte demandada, situación que trae aparejada el minucioso análisis de la naturaleza y los elementos jurídicos del acto que causa perjuicio.

Conforme a lo establecido en el artículo 50 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, las federaciones deportivas mexicanas que cuenten con el reconocimiento por parte del gobierno federal, previos trámites y requisitos de ley, adquirirán el carácter de asociaciones deportivas nacionales, con lo que se someten a un régimen jurídico especial, por lo que además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores del gobierno federal, por lo que dicha actuación se considerará de utilidad pública <sup>(53)</sup>.

Esto representa una importante discusión para el derecho mexicano, toda vez que las asociaciones deportivas nacionales son las únicas a las que se les otorga la calidad de agentes colaboradores del gobierno federal, por lo que existen sentencias de tribunales federales, que han optado por considerar que las federaciones deportivas, son autoridad en materia de amparo y que emiten actos de autoridad administrativa, por tanto, les es aplicable la legislación correspondiente a la función administrativa.

---

<sup>(53)</sup> Artículo 50. La presente Ley reconoce a las Federaciones Deportivas Mexicanas el carácter de Asociaciones Deportivas Nacionales, por lo que todo lo previsto en esta Ley para las Asociaciones Deportivas, les será aplicable.

Las Asociaciones Deportivas Nacionales regularán su estructura interna y funcionamiento, de conformidad con sus Estatutos Sociales, la presente Ley y su Reglamento, observando en todo momento los principios de democracia, representatividad, equidad, legalidad, transparencia y rendición de cuentas.

Artículo 51. Las Asociaciones Deportivas Nacionales debidamente reconocidas en términos de la presente Ley, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores del Gobierno Federal, por lo que dicha actuación se considerará de utilidad pública. Además de las actividades propias de gobierno, administración, gestión, organización y reglamentación de las especialidades que corresponden a cada una de sus disciplinas deportivas, ejercen bajo la coordinación de la CONADE las siguientes funciones públicas de carácter administrativo.

Lo señalado anteriormente, se basa en los ejemplos de algunas resoluciones y sentencias de tribunales federales que a continuación se mencionan.

### *Caso Esgrima*

En el año 2012, una deportista de esgrima, interpuso un recurso de apelación en contra de actos de la Federación Mexicana de Esgrima, asociación civil, consistentes principalmente, en la exclusión de la selección mexicana de esgrima, para participar en el pre-olímpico que se celebraría en Santiago de Chile.

Dicho recurso le fue adverso a la Federación por lo que ésta acudió al Juicio de Amparo indirecto ante un juez de distrito; juicio que también le fue adverso por lo que recurrió dicha sentencia mediante el recurso de revisión ante el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El Acuerdo (R.A.7/2013) de fecha 12 de abril de 2013, emitido por este Tribunal Colegiado, confirmó la sentencia de amparo en el que se estableció que los actos impugnados por la deportista en contra de la Federación de Esgrima, fueron emitidos en su carácter de asociación deportiva nacional reconocida en la Ley General de Cultura Física y Deporte, al ejercer por delegación, sus funciones públicas de carácter administrativo, actuando como agente colaborador del gobierno federal, es decir, “con calidad de imperio y, por ende, como persona moral de derecho público, máxima instancia técnica en la disciplina de esgrima.” (p. 23) y que sus actos emitidos, fueron en su carácter de persona moral de derecho público.

Por lo anterior, el Tribunal Colegiado confirmó lo establecido por el juez de distrito pues advirtió que las principales razones por las cuales se decidió sobreseer el juicio de amparo, fue porque el juez de distrito estimó que la quejosa no era un particular sino una persona moral de derecho público; que era una autoridad para efectos del juicio de amparo, pues esa calidad le era reconocida por la Ley General de Cultura Física y Deporte; que su calidad de autoridad se le reconocía por mandato de ley, ya que de acuerdo a dicha normatividad debía desempeñar funciones administrativas.

Por otro lado, el Acuerdo del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito de fecha 12 de abril de 2013 señala que conforme a lo que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la calidad de autoridad, para efectos del juicio de amparo, la tendrá aquel ente que ejerza facultades de decisión y que le son atribuidas en la ley y, por ende, constituyen una potestad pública, cuyo ejercicio es irrenunciable, con lo que su actuación se traduce en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Este acuerdo afirma que esta Federación de Esgrima, es una autoridad, para



efectos del juicio de amparo, en virtud de que reúne las notas distintivas establecidas por el Máximo Tribunal, consistente en que se establece una relación de supra a subordinación entre ella y los deportistas integrantes, al ejercer por delegación sus funciones públicas de carácter administrativo.

#### *Caso Atletismo*

La Asociación Veracruzana de Atletismo, asociación civil, promovió recurso de apelación ante la CAAD en contra de actos de la Federación Mexicana de Asociaciones de Atletismo, asociación civil, consistente en una sanción impuesta al presidente de la Asociación Veracruzana de Atletismo, asociación civil. Este recurso de apelación le fue favorable a la Asociación Veracruzana, por lo que la Federación acudió al juicio de amparo indirecto ante un Juez de Distrito y en la resolución se le concedió el amparo a la Federación. La CAAD se inconformó a esta resolución y promovió el recurso de revisión ante el Decimonoveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer Circuito (AMPARO DE REVISIÓN R.A. 280/2015), de fecha 26 de febrero de 2016, (p. 20 y ss.) y como resultado, este Tribunal emitió una sentencia, que revocó y sobreseyó la sentencia de amparo y entre otras consideraciones, señala lo siguiente: “la Federación Mexicana de Asociaciones de Atletismo, asociación civil, tiene una naturaleza especial, ya que a pesar de que se constituyó como tal (asociación civil); lo cierto es que la ley que rige su actuar, esto es, la Ley General de Cultura Física y Deporte, es un ordenamiento público y de interés social, prevé su existencia, esto es, que el legislador externó su voluntad en ese sentido y de que forme parte del Sistema de Cultura Física y del Deporte, coordinada por la CONADE, para obtener diversos objetivos establecidos por el propio ordenamiento legal”.

Esta sentencia, señala que el consejo directivo de la Federación tiene a su cargo la vigilancia del cumplimiento de los objetivos, disposiciones generales y demás normatividad aplicable a dicha Federación; con tales facultades, puede interferir en la esfera jurídica de sus asociados, de tal suerte que crea, modifica o extingue derechos de los mismos.

Se infiere que la Federación Mexicana de Asociaciones de Atletismo, asociación civil, no tiene una relación en un mismo plano con sus asociados, ya que se reitera, en ejercicio de sus facultades legales y estatutarias e incide de manera importante y unilateral en la esfera jurídica de los mismos, por lo que no puede considerarse la relación como de coordinación sino de supra a subordinación, esto es que dicha Federación se desempeña frente sus

asociados como autoridad de hecho y de derecho por las atribuciones que le confiere la Ley General de Cultura Física y Deporte.

Asimismo, agrega que: “el procedimiento de donde emanaron los actos reclamados, la Federación citada no actuó como sujeto de derecho privado, sino de derecho público frente al asociado sancionado, por haberse fundado en una ley de orden público e interés social, como lo es la Ley General de Cultura Física y Deporte a cuya observancia están obligadas la multicitada Federación y el inconforme, a pesar de que se haya constituido la primera como asociación civil, por tanto y como lo refiere la recurrente, Federación Mexicana de Asociaciones de Atletismo, asociación civil en el presente caso actuó como autoridad” (pp. 22 y 23).

Asimismo, indica que los actos que dieron origen al recurso de apelación formulada por la CAAD, fueron emitidos por la Federación Mexicana de Atletismo, en su carácter de autoridad, ya que el acto de sancionar al presidente de la Asociación Veracruzana lo hizo en un carácter evidente de supra a subordinación en relación con su afiliado, dado que, en términos de los Estatutos de la Federación, se consideran asociados a ésta; además, se señala que se dejó de observar que la Federación de Atletismo es autoridad para efectos del juicio de amparo, pues realiza funciones de utilidad pública que se encuentran previstas en la Ley General de Cultura Física y Deporte.

#### *Caso Fiscoconstructivismo*

La Federación Mexicana de Fiscoconstructivismo y Fitness, asociación civil, promovió un juicio de amparo (1522/2015 de fecha 14 de enero de 2016) en contra de actos del Pleno de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte en donde el Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, resolvió sobreseer dicho juicio de amparo. Este juzgado hace, entre otras, las manifestaciones siguientes:

Que la Federación Mexicana de Fiscoconstructivismo y Fitness, asociación civil, tiene una naturaleza especial, ya que si bien se creó como asociación civil, forma parte del Sistema de Cultura Física y Deporte y desarrolla funciones en uso del cúmulo de atribuciones que le otorga principalmente la Ley General de Cultura Física y Deporte y su estatuto orgánico, entre las que se encuentran funciones de utilidad pública en su carácter de autoridad respecto de los asuntos relacionados con la disciplina relativa al Fiscoconstructivismo y Fitness.

Agrega que la Federación se encuentra constituida como una asociación civil, toda vez que si bien podría establecerse que la legislación civil tiene relación directa con su constitución, de conformidad con la Ley General de Cultura Física y Deporte, le corresponde desempeñar funciones administrativas como agente colaborador del Gobierno Federal en su calidad de persona moral oficial integrante del SINADE.

Una gran contribución a la situación que antecede, ha sido la promulgación de la Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en fecha 2 de abril de 2013, toda vez que conforme al segundo párrafo de la fracción II del artículo 5o. <sup>(54)</sup> establece que los particulares son sujetos de considerarse como “autoridad responsable”, cuando realicen actos equiparables a los emitidos por una autoridad. Por lo que al ser la referida ley de amparo, supletoria para los procesos jurisdiccionales administrativos, jurídicamente sostiene la sujeción de las federaciones deportivas nacionales a la jurisdicción de los tribunales federales como si fuese una autoridad.

Para mayor abundamiento, nos permitimos hacer referencia a la interpretación que los tribunales jurisdiccionales federales han establecido como protocolo para determinar si un particular puede ser considerado como “autoridad responsable”.

Existe una tesis aislada “Autoridad responsable en el amparo para determinar si un particular encuadra en esa categoría, no sólo debe analizarse su acto u omisión en sí, sino además si afecta derechos y deriva de las facultades u obligaciones establecidas en una norma”, que señala que de los artículos 1, fracción I y 5º., fracción II, de la Ley de Amparo se advierte que el concepto de autoridad responsable queda desvinculado de la naturaleza formal del órgano público y atiende, ahora, a la unilateralidad del acto susceptible de crear, modificar o extinguir, en forma obligatoria, situaciones jurídicas, o de la omisión para desplegar un acto que -de realizarse- crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas, máxime que la interpretación teleológica de la norma reglamentaria así lo confirma, al señalarse en el proceso legislativo -que le dio origen- la necesidad de ampliar la procedencia del juicio contra actos provenientes no sólo de autoridades, sino también de particulares, a través de los cuales se afectara la esfera jurídica de derechos de los

---

<sup>(54)</sup> Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

...

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

gobernados, sin que ello significara el abandono de los medios de defensa ordinarios; y aunque se propuso que en la propia ley se especificaran los casos en que esos actos serían susceptibles de impugnación, se optó por dejar al Poder Judicial de la Federación la determinación de esas hipótesis, atento a las particularidades de cada caso y a las notas del acto cuestionado. En estas condiciones, autoridad responsable, para los efectos del juicio de amparo es: a) la que -con independencia de su naturaleza formal- dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que, de realizarse, crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas y b) el particular que realice u omite actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos y que las funciones deben estar determinadas por una norma general. Por tanto, para determinar si un particular encuadra en la categoría de autoridad responsable, no sólo debe analizarse su acto u omisión en sí, sino, además, si afecta derechos y deriva de las facultades u obligaciones establecidas en una norma.

Un ejemplo de ese reconocimiento, es en la sentencia del Decimonoveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (AMPARO DE REVISIÓN R.A. 280/2015), de fecha 26 de febrero de 2016, en donde se observa y se funda que la Federación Mexicana de Asociaciones de Atletismo, asociación civil, es autoridad para efectos del juicio de amparo, pues realiza funciones de utilidad pública que se encuentran previstas en la Ley General de Cultura Física y Deporte, su Reglamento, su Estatuto Social y su Reglamento, que la reconocen como la autoridad máxima del atletismo, reconocida por sus ascendentes deportivas como lo son la Federación Internacional de atletismo, el Comité Olímpico Mexicano, asociación civil, el SINADE y la CONADE.

#### *Caso Taekwondo*

El Pleno del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, analizó en controversia jurisprudencial, si las actuaciones de la Federación Mexicana de Taekwondo, A.C., son consideradas actos de autoridad provenientes de particulares. Al efecto, dicho Tribunal manifiesta que no basta que el acto actualice el contenido de la norma y materialice un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado, como es negar una prestación de seguridad social, o retener un impuesto en el caso de los notarios, o recabar documentación e información que permite conocer el origen de pagos en efectivo cuando se trata del desarrollo de actividades vulnerables; sino que es preciso que las funciones estén determinadas en una norma que le confiera atribuciones y cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad, de modo que su acto u omisión afecta un derecho

fundamental o humano del gobernado.

Este Tribunal procedió a analizar la naturaleza jurídica de la Federación Mexicana de Taekwondo y si existía una norma o normas jurídicas que le atribuían facultades o atribuciones, cuyo ejercicio tuviera un margen de discrecionalidad, y si su acto u omisión, consistente en negar información solicitada por uno de sus afiliados, en relación con ese marco, pudo ser considerado equivalente al acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, para lo cual, consideró necesario hacer un pronunciamiento sobre su naturaleza jurídica y atribuciones, en el marco constitucional y legal.

Inició su análisis manifestando que en su carácter de asociaciones civiles, las federaciones deportivas mexicanas son personas morales constituidas bajo el amparo de normas de carácter civil, de modo que, en principio, su actividad se regula por un estatuto privado civil y que rige las relaciones entre aquéllas y sus asociados.

Las asociaciones deportivas nacionales, para ser sujetos de los apoyos y estímulos que en su caso acuerde el Ejecutivo federal, deberán estar registradas como tales ante la CONADE; cumplir con lo previsto en la Ley General de Cultura Física y Deporte y con el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte; con las obligaciones que se les imponga como integrantes del SINADE y demás disposiciones aplicables en materia presupuestaria, incluyendo el decreto de presupuesto de egresos de la Federación que anualmente expida la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como las reglas de operación correspondientes.

Asimismo, establece que las asociaciones deportivas nacionales regularán su estructura interna y funcionamiento, de conformidad con sus estatutos sociales, la ley y su reglamento, observando en todo momento los principios de democracia, representatividad, equidad, legalidad, transparencia y rendición de cuentas.

El Pleno del Tribunal Colegiado señaló que las federaciones deportivas mexicanas son asociaciones civiles, como es el caso de la Federación Mexicana de Taekwondo por lo que, en principio, tienen ingresos propios de su función como personas morales de carácter privado. Sin embargo, la Ley General de Cultura Física y Deporte contempla que las asociaciones deportivas nacionales tienen participación de recursos federales.

Por su parte, la CONADE cuenta con la facultad legal de llevar a cabo acciones de fiscalización, supervisión, evaluación y vigilancia de los recursos públicos respecto de las asociaciones deportivas nacionales, con estricto respeto al principio de su autoorganización que resultan compatibles con la vigilancia y protección de intereses públicos.

El propio estatuto de la Federación contempla que tiene ingresos conforme a las leyes

aplicables, provenientes de los gobiernos federal, estatal, municipal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como otros provenientes de sus actividades propias y que además de ese estatuto, se rige conforme a la legislación nacional.

Lo que el Tribunal hace patente en su contradicción de tesis, es que, al manejar la Federación Mexicana de Taekwondo los recursos públicos, ésta cuenta con distintas obligaciones previstas constitucional y legalmente, y es sujeta de fiscalización y, como tal, sujeta de escrutinio en cuanto a que el manejo de tales recursos se destine a los propósitos que fijan las leyes correspondientes, que todos los actos encaminados a la custodia y cuidado de los recursos públicos se cumplan cabalmente. Se vigile, investigue y compruebe de la mejor manera, la existencia de posibles conductas ilícitas que atenten contra los valores y funciones mencionadas y, en su caso, que se impongan las sanciones establecidas para ese efecto en las leyes respectivas, con base en los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes.

Lo anterior, a efecto de evitar que cualquier entidad, incluyendo cualquier persona moral privada que maneje recursos públicos federales, quede fuera del control y de la rendición de cuentas, para corroborar la aplicación adecuada y el uso correcto de los mismos.

En las resoluciones en contradicción, los tribunales contendientes analizaron en vía de revisión, juicios de amparo en los que, en ejercicio del derecho de petición a que se refiere el artículo 8o. de nuestra Constitución Política se solicitó al presidente de la Federación Mexicana de Taekwondo, Asociación Civil, información relativa al número de deportistas que la federación ha afiliado; número de instituciones registradas por la federación y en proceso de registro; monto total de los ingresos recaudados por la federación por ciertos registros (de atletas y deportistas, de escuelas e instituciones y de cintas negras); en qué se gastaron los recursos que ingresaron por concepto de esos registros; así como los beneficios que se obtienen con el registro de la federación.

En ese sentido, al omitir dar una respuesta a tales planteamientos, se traduce en que, con independencia de que formalmente está constituida como una asociación de carácter civil, dicha federación omitió realizar actos equivalentes a los de autoridad, afectando derechos.

Sin embargo, no por ese hecho la federación estará obligada a informar detalladamente cada ingreso y gasto en particular, pero sí, de manera general, el origen, destino y aplicación de los recursos públicos.

Se explica, en cuanto a los ingresos se podrá separar a cuánto ascienden los recursos

públicos que recibió y a cuánto los obtenidos de las restantes fuentes, sin contar con la obligación de detallar o abundar respecto a estos últimos.

Así, la actitud pasiva de la federación de mérito implicó que omitió actuar conforme a una norma general que le confiera atribuciones para actuar como una autoridad del Estado.

En este contexto, dicha federación se ubicó en una situación de supra a subordinación respecto de un gobernado, revestida de imperio, con un carácter estatal similar al de la actuación de una entidad pública, que tiene como base una autorización de carácter legal.

También existen casos en los que las federaciones deportivas mexicanas realizan actos simplemente por estar obligadas a realizarlos conforme a la legislación aplicable, donde actúan como auxiliares de la administración pública, realizando actos que no corresponden a los de autoridad, pues no se llevan a cabo de manera unilateral y obligatoria, en donde actúa en un plano de coordinación o de sometimiento a la autoridad, por ejemplo, cuando por disposición legal retiene y entera un impuesto, de donde se entiende que actuaría como auxiliar del fisco. Del mismo modo, existen múltiples actos que son emitidos en el ámbito meramente privado de las relaciones de tales federaciones con otros particulares, a los que presta un servicio deportivo, de acuerdo a su régimen estatutario y normativo, casos en los que no puede ser considerada autoridad responsable, pues actúa en un plano de coordinación.

Así, concluye que:

- 1) Algunos actos en los que ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando, en este caso, como agentes colaboradores del Gobierno Federal, los cuales pueden considerarse "actos de autoridad", porque al realizarlos u omitir hacerlo se conducen alejadas de su ámbito privado o particular convencional;
- 2) Otros actos u omisiones relacionados con el derecho a la información que consagra el artículo 6o. constitucional, en relación con los principios de transparencia y rendición de cuentas, por manejar recursos públicos y tener una actividad encomendada por la ley que las rige, en relación con el derecho a la práctica del deporte y la cultura física, y que al realizarlos u omitir hacerlo, también se encuentran alejadas de su ámbito privado o particular convencional y también pueden considerarse "actos de autoridad";
- 3) Otros actos que, aunque estén obligadas a realizar, no tienen ese carácter de autoridad, sino que actúan como auxiliares de la administración pública, realizando actos que no corresponden a los de autoridad, pues no se llevan a cabo de manera unilateral y obligatoria, sino que se realizan en cumplimiento de lo que disponen las disposiciones que le ordenan la realización precisamente de esos actos, en donde actúa en un plano de coordinación o de sometimiento a la autoridad y

4) Otros actos que son emitidos en el ámbito meramente privado de sus relaciones con los también particulares, a los que presta un servicio deportivo, de acuerdo a su régimen estatutario y normativo.

De modo que solamente al realizar alguno de los actos del primer y segundo rubros u omitir hacerlo, puede considerarse que las federaciones deportivas mexicanas actúan como particulares equiparados a una autoridad para efectos del juicio de amparo.

#### **6.4.6. Competencia de la Sala Especializada**

Para continuar con la propuesta y atender al derecho fundamental que establece el artículo cuarto constitucional (último párrafo) se propone que el Tribunal tenga competencia para conocer los juicios que se promuevan contra:

- resoluciones, sanciones, actos, omisiones, decisiones, y acuerdos, emitidos por autoridades, entidades u organismos, deportivos, que afecten derechos deportivos;
- actos u omisiones en los procesos electorales de los órganos de gobierno de las federaciones deportivas nacionales;
- actos u omisiones derivados de los procedimientos de lucha contra el dopaje en la actividad deportiva; y
- los demás señaladas en la Ley como competencia del Tribunal

El objeto de esta Sala Especializada en materia deportiva será resolver controversias y conflictos de naturaleza jurídico deportiva entre deportistas, entrenadores, jueces, árbitros, técnicos, directivos, autoridades, entidades u organismos deportivos, de los sectores público, social y privado, o entre unos y otros, cuyas atribuciones, funciones, fines y objetivos tengan relación con el deporte y sus resoluciones deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso (artículo 1º. cuarto párrafo de la LOTFJA). Se podría incluso, adoptar el juicio en línea para facilitar el acceso a los expedientes.

#### **6.4.7. Legitimación activa y pasiva**

Referente a la legitimación activa y pasiva, es de comentar que actualmente, la vigente Ley General de Cultura Física y Deporte, establece que sólo los miembros del SINADE, y las



personas físicas o morales inscritas en el RENADE, se encuentran legitimados para interponer el recurso de apelación ante la CAAD; es decir, sólo éstos son sujetos de ser emplazados mediante dicho recurso. Sin embargo, esta restricción se encuentra rebasada, en virtud de que la legislación mexicana reconoce que los particulares entre ellos las federaciones deportivas, emiten verdaderos actos de autoridad, por lo que es conducente llamarlos a juicio como “autoridades responsables”. Por lo tanto, en la propuesta que se hace, no sólo podrán acudir a esta Sala Especializada los miembros del SINADE o los registrados en RENADE, sino todos aquellos que vean afectados sus derechos deportivos.

#### **6.4.8. Suspensión de los actos reclamados**

La suspensión de los actos reclamados que proviene del Recurso de Apelación contemplado en la actual ley del deporte es una medida precautoria de gran impacto para la comunidad deportiva al fungir como una herramienta que ha coadyuvado, a que los deportistas puedan participar libremente en las competiciones nacionales y clasificatorias, aunque se encuentren sujetos a un proceso sancionatorio.

El otorgamiento de la suspensión representa un gran acierto para el derecho deportivo mexicano, toda vez que permite detener los efectos de un acto de autoridad que de llevarse a cabo podría representar un daño irreparable en contra del apelante, por ejemplo, la negación del aval a un deportista para participar en una competición nacional clasificatoria a un campeonato internacional.

Por tanto, se propone que al igual que la actual CAAD, la Sala Especializada propuesta, mantenga la facultad de suspender los efectos del acto reclamado, sumando a ésta, la potestad de contar con plena jurisdicción para conceder la suspensión desde el momento de dictar el auto de radicación, notificándose a la apelada desde el emplazamiento mismo, a efecto de hacer más eficiente esta medida precautoria.

Respecto del acto reclamado, es de señalar que dentro del vigente Recurso de Apelación desahogado ante la CAAD, se faculta a ésta para otorgar la suspensión de los efectos del acto reclamado en favor del apelante, dicha suspensión podrá otorgarse de manera provisional o definitiva, sujeta a los requisitos siguientes: <sup>(55)</sup>

---

<sup>(55)</sup> Artículo 83. La tramitación y resolución del recurso de apelación a que hace referencia este Título, se sujetará a los requisitos y condiciones siguientes: ... III. Admitido el recurso de apelación, la CAAD podrá conceder la suspensión provisional y en su caso definitiva del acto impugnado o de la resolución materia de la apelación, siempre y cuando lo justifique el apelante, no se trate de actos consumados, no se ponga en riesgo a la comunidad de la disciplina deportiva respectiva, ni se contravengan disposiciones de orden público. La CAAD podrá revocar en cualquier momento esta suspensión, cuando cambien las condiciones de su otorgamiento; (LGCFD. Título Tercero. De la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte).

“... siempre y cuando lo justifique el apelante, no se trate de actos consumados, no se ponga en riesgo a la comunidad de la disciplina deportiva respectiva, ni se contravengan disposiciones de orden público...”.

#### **6.4.9. Suplencia de la deficiencia de la queja**

Vale la pena resaltar que en la vigente Ley se prevé como atribución de la CAAD, aplicar la suplencia de la deficiencia de la queja dentro del trámite del recurso de apelación, en favor del apelante cuando éste no sea directivo, autoridad, entidad u organismo deportivo, es decir, aplicará la suplencia de la deficiencia de la queja en favor de los impugnantes siempre y cuando éstos no sean capaces de emitir actos de autoridad.

En este tenor, cabe aclarar que en la práctica esta disposición ha significado un problema al tratar de delimitar los alcances de aplicación de la suplencia referida, toda vez que en términos de la supletoria y jerárquicamente superior Ley de Amparo, la suplencia de la deficiencia de la queja en materia administrativa se encuentra sujeta a la siguiente interpretación:

Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

- I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes.

En la praxis, la suplencia de la deficiencia de la queja o suplencia de la queja, es el “hecho consistente en subsanar las autoridades las omisiones o errores de las partes en el juicio” (Palomar, 2008, p 1493). Es definida como el “acto jurisdiccional con el que el juez o tribunal sentenciador se sustituye al quejoso o recurrente, en su beneficio, integrando debidamente su demanda” (Martínez, 2006, p. 1157).

Consiste en la potestad conferida al juez para que en los casos señalados por el legislador subsane en la sentencia el error o la insuficiencia en que incurrió el quejoso al formular su queja.

El legislador no deja el ejercicio de esta potestad al arbitrio del juez, sino que lo impone como una verdadera obligación de éste (De Pina, 2013, p. 466).

La suplencia de la queja se puede caracterizar como “el conjunto de atribuciones que se confieren al juez de amparo para corregir los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes que por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento, y que puede expendirse, como ocurre en el proceso social agrario, a los diversos actos procesales de la parte débil incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba” (Fix-Zamudio, 2012, pp. 593 y 594).

En virtud de la posición que guarda un deportista en la relación entre éste y su federación deportiva o su club o asociación, es menester proporcionarle los elementos que le permitan una defensa en igualdad de circunstancia y son los deportistas los que menos recursos tienen precisamente para defender sus intereses, por esa razón de inferioridad en el proceso que el legislador consideró pertinente proporcionarle este privilegio que también existe en la legislación agraria, la suplencia de la deficiencia de la queja. Privilegio que también deberá de subsistir en el procedimiento que sustancie la Sala Especializada en materia deportiva.

#### **6.4.10. Seguridad jurídica en el ámbito deportivo**

La propuesta de creación de una Sala Especializada en materia deportiva nos llevó a reflexionar en torno al principio, premisa, idea, noción y política pública de seguridad jurídica en el ámbito deportivo, ejercicio de análisis e inferencia que representó un gran desafío, considerando la situación por la que actualmente atraviesa el deporte en México, particularmente a la impartición de la justicia ‘a modo’ y la falta de confianza en el funcionamiento de la institución competente en la materia, amén de la constante violación y transgresión a los derechos humanos de las personas vinculadas al deporte.

El principio de seguridad jurídica, fortalece el Estado de Derecho, pieza fundamental de los Estados con gobiernos democráticos.

Conceptuamos a la seguridad jurídica en el ámbito deportivo como el principio de justicia, igualdad, libertad, certeza y de confianza; el reconocimiento y condición esencial dada al deportista -persona física, humana e individuo- así como el aseguramiento, protección y, en su caso, reparación de sus bienes, derechos humanos y garantías por la organización del Estado a través de la aplicación objetiva del orden jurídico.

A manera de resultado, dejamos asentado que nuestra propuesta va dirigida a lograr

prontitud en el despacho de asuntos que se sometan a la resolución de esta Sala Especializada en materia deportiva, para una mejor impartición de justicia, que sea del todo confiable y eficaz ya que sus resoluciones podrán ser ejecutadas a través de la fuerza pública y cualquier desacato a sus acuerdos o resoluciones, podrán configurar desobediencia judicial en el ámbito federal.

## **6.5. Aspectos positivos de la propuesta**

### **En el ámbito de los derechos humanos.**

- Asegurar a los deportistas, entrenadores, directivos, jueces, árbitros, técnicos, etc., la protección de sus derechos humanos y sus derechos fundamentales.

### **En el ámbito de las políticas públicas.**

- Fortalecer nuestro Estado de Derecho.
- Construir las bases de una política pública integral en materia de justicia en materia deportiva.
- Implementar, fortalecer, impulsar, mejorar, reformar, simplificar y transformar las funciones, mecanismos, procedimientos y políticas públicas aplicables en el acceso e impartición de la justicia en nuestro país, en el ámbito deportivo.

### **En el ámbito social.**

- Combatir y reducir los márgenes de discrecionalidad, opacidad, parcialidad y simulación.
- Terminar con los espacios susceptibles de acoger inercias, vicios y prácticas que, durante el desarrollo de un conflicto deportivo, den lugar a la incertidumbre jurídica.
- Fortalecer la paz social y convivencia armónica en la comunidad deportiva.

### **En el ámbito jurisdiccional.**

- Transformar el sistema de justicia en materia deportiva, reformándola a fondo por el TFJA, órgano del Poder Ejecutivo Federal, a cargo de una *Sala Especializada* competente en el ámbito deportivo.
- Garantizar la resolución, de fondo, de los conflictos deportivos por encima de aspectos ajenos a la justicia o cuestiones de carácter político, intereses de grupo u individuales y, fundamentalmente, sin vicios de corrupción.
- Consolidar y fortalecer la autonomía de esa Sala Especializada en materia deportiva.

- Establecer y unificar criterios jurisprudenciales en este campo, evitando con ello disparidad en las reglas e interpretación de los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables en el ámbito deportivo.
- Establecer y fortalecer modelos y mejores prácticas en la solución de conflictos deportivos.
- Adoptar el juicio en línea para facilitar el acceso a los expedientes.
- Posibilitar un cambio estructural al modelo de justicia del TFJA, con la creación y funcionamiento de una Sala Especializada en el ámbito deportivo.
- Formación de magistrados en esta materia.

## Conclusiones

1. En México, desde el año de 2011, el deporte tiene el estatus de derecho humano y garantía consagrado en el artículo 4o. párrafo último, constitucional, correspondiendo al Estado su promoción, fomento y estímulo: “Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia”. (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Título Primero, Capítulo I, *De los Derechos Humanos y sus Garantías*. Párrafo adicionado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de octubre de 2011).
2. De acuerdo a la estructura de las leyes deportivas en México, podemos percibir su contenido y evolución: *Ley de Estímulo y Fomento del Deporte* (DOF, 27 de diciembre de 1990): 8 capítulos, 43 artículos y un transitorio; *Ley General del Deporte* (DOF, 8 de junio de 2000): 5 capítulos, 63 artículos y cinco transitorios; *Ley General de Cultura Física y Deporte* (DOF, 24 de febrero de 2003), y la *Ley General de Cultura Física y Deporte* (DOF, 7 de junio de 2013): 5 títulos, 8 capítulos, 7 secciones, 155 artículos y 11 transitorios.
3. La primera ley en materia deportiva en México, la *Ley de Estímulo y Fomento del Deporte* (1990) establece el *Sistema Nacional del Deporte* (SINADE) y crea la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, que tiene la función de “atender y resolver administrativamente las inconformidades que los miembros del SINADE presenten en contra de las sanciones que apliquen las autoridades deportivas”.
4. La Administración pública se puede clasificar, entre otras, en *activa y contenciosa*; la primera denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos; la segunda es inherente a los órganos del *Poder Ejecutivo* facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia *administración pública*.
5. La *Administración Pública Federal* es el conjunto de dependencias y entidades que integran de manera directa o indirecta el *Poder Ejecutivo* cuyo titular es el presidente

de la República, cuya base se encuentra en el artículo 90 de la Constitución General de la República.

6. Las dependencias de la *Administración Pública centralizada* son, entre otras, las Secretarías de Estado - por citar, la *Secretaría de Educación Pública*, SEP - a cuyo frente se encuentra un *Secretario de Estado*.
7. De conformidad con la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, a la *Secretaría de Educación Pública* (SEP) corresponde “formular normas y programas, y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias del deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” (Artículo 38, fracción XXV).
8. La Secretaría de Educación Pública (SEP) es de particular importancia para el tema que origina la presente investigación, en virtud de que la *Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte* es un *órgano desconcentrado* de dicha dependencia, de acuerdo con el artículo 78 de la *Ley General de Cultura Física y Deporte* (2013).
9. En México, los *órganos desconcentrados* forman parte de la administración centralizada; mantienen una relación jerárquica con algún órgano centralizado (Secretaría); poseen cierta libertad para su actuación técnica; debe ser un instrumento de *Derecho público* (Ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga; cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio, y no poseen personalidad jurídica propia.
10. Del artículo 78 de la *Ley General de Cultura Física y Deporte*, se desprenden las particularidades de la *Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte*:
  - Naturaleza: Órgano desconcentrado de la SEP.

- Objeto: Resolver el recurso de apelación, fungir como árbitro, mediador y conciliación, interpuestos en los casos y términos previstos en la Ley y su Reglamento.
  - En su función como panel de Arbitraje, emite laudos respecto de controversias de naturaleza jurídica deportiva entre deportistas, entrenadores, directivos, autoridades, entidades u organismos deportivos con la organización y competencia que la Ley establece.
  - Organización y competencia establecida por la Ley.
  - Organismo dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus acuerdos, laudos y resoluciones.
  - Independiente de las autoridades administrativas.
11. Entre las debilidades de la CAAD destacamos que algunas de sus resoluciones no se cumplen, no obstante que la ley exige su cumplimiento; no cuenta con facultades coercitivas para obligar al cumplimiento de sus determinaciones; la Ley General de Cultura Física y Deporte carece del régimen de sanciones por desacato a la resolución de la CAAD; depende de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, para aplicar sanciones, y carece de autonomía real; sus funciones procesales y administrativas son limitadas en razón de su naturaleza jurídica (órgano desconcentrado de la SEP) y por sus competencias y atribuciones establecidas en la ley; carece de independencia plena y facultad coercitiva en sus actuaciones y, finalmente, su presupuesto y administración se encuentran supeditados a la SEP.
12. La Ley General de Cultura Física y Deporte y su Reglamento regulan tres tipos o clases de recursos: *Recurso de apelación*, *recurso de revisión* y *recurso de inconformidad*. La *Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte* tiene por objeto resolver el *recurso de apelación* interpuesto en los casos y términos previstos en la Ley y su Reglamento.
13. El *acto administrativo es un acto jurídico*, que abarca el acto administrativo general y el acto administrativo concreto. Los acuerdos, laudos y resoluciones de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte son actos administrativos y actos jurídicos. Los actos, omisiones, decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por las autoridades, entidades u organismos, deportivos que afecten los derechos en materia deportiva; así



como el resultado de los procesos electorales de los órganos de gobierno de las federaciones deportivas nacionales y demás procedimientos que lleven a cabo los miembros del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte y en general, la comunidad deportiva constituye, de manera indubitable, actos jurídicos.

14. Se conceptúa al *acto administrativo* como la declaración, decisión o manifestación jurídica concreta, unilateral, general y externa de voluntad o base de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados, realizada por la Administración Pública (órgano o autoridad administrativa competente en ejercicio de sus funciones, o de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria, a través de la actuación de sus titulares -personas físicas- de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas -generalmente ejecutivo- cuya finalidad estriba en satisfacer un interés general u otro de carácter administrativo.
15. Conforme al artículo de la *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa* (DOF, 18 de julio de 2016), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. (Artículo 1, párrafo segundo), cuyas resoluciones que emita deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.
16. Se han utilizado de manera ambigua, confusa, equívoca, imprecisa, equivalente y como sinónimos, los términos o tecnicismos “*justicia administrativa*” y “*jurisdicción administrativa*”. La *justicia administrativa* se compone de los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa. La *justicia administrativa* debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la *jurisdicción administrativa* - uno de sus sectores más importantes: la jurisdicción especializada en esta materia- para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso.

17. El término *justicia administrativa*, se utiliza para señalar un género de instituciones que tienen por objeto amparar, defender, garantizar o tutelar la esfera jurídica de los particulares respecto de las autoridades administrativas con motivo de una controversia jurídica entre ambos; asimismo la solución de las controversias entre la administración y los administrados a través de la función de los jueces o tribunales administrativos. La *jurisdicción administrativa* constituye una especie dentro de la *justicia administrativa*; comprende o abarca, indistintamente, los vocablos *proceso administrativo* o *contencioso administrativo*.
18. Los instrumentos tutelares e instituciones jurídicas que conforman a la *justicia administrativa* son, entre otros, las leyes de procedimiento administrativo y los recursos administrativos.
19. Nuestro planteamiento de un nuevo régimen jurídico, a través de la propuesta de ***creación de una Sala Especializada en materia deportiva adscrita al Tribunal Federal de Justicia Administrativa***, va dirigida a lograr prontitud en el despacho de asuntos que se sometan a la resolución de esta Sala, para una mejor impartición de justicia, que sea del todo confiable y eficaz ya que sus resoluciones podrán ser ejecutadas a través de la fuerza pública y cualquier desacato a sus acuerdos o resoluciones, podrán configurar desobediencia judicial en el ámbito federal.
20. El objeto de esta Sala Especializada será resolver controversias y conflictos de naturaleza jurídico deportiva entre deportistas, entrenadores, jueces, árbitros, técnicos, directivos, autoridades, entidades u organismos deportivos, de los sectores público, social y privado, o entre unos y otros, cuyas atribuciones, funciones, fines y objetivos tengan relación con el deporte y sus resoluciones deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.
21. Atendiendo al derecho fundamental que establece el artículo cuarto constitucional se propone que este Tribunal tenga competencia para conocer los juicios que se promuevan contra:
  - resoluciones, sanciones, actos, omisiones, decisiones, y acuerdos, emitidos por autoridades, entidades u organismos, deportivos, que afecten derechos deportivos;

- los procesos electorales de los órganos de gobierno de las federaciones deportivas nacionales;
  - los procedimientos de lucha contra el dopaje en la actividad deportiva; y
  - los demás procedimientos que se lleven a cabo en materia deportiva
22. A dicha instancia jurisdiccional le sería aplicable la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (*DOF*, 18 de julio de 2016), Capítulo IX “*De las Salas Regionales Ordinarias, Auxiliares, Especializadas o Mixtas*”, integrada por tres Magistrados, designados por el presidente de la República y ratificados por el Senado de la República.
23. Referente al proceso que se llevaría a cabo, se propone que los juicios sometidos a consideración de la Sala Especializada, se tramiten en la vía sumaria, con el fin de que las resoluciones emitidas se realicen en el menor tiempo posible.

### Lista de Referencias

- Aceves, D. (1992). *Primer Informe de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte*. México.
- Acosta, M. (1988). *Teoría general del derecho administrativo*. (8 ed.). México: Editorial Porrúa.
- Acosta, R. (1989). *Segundo curso de derecho administrativo*. (1ª ed.). México: Editorial Porrúa.
- Agirreazkuenaga, I. (1998). *Intervención pública en el deporte*. Madrid: Editorial Cívitas.
- Alcalá-Zamora y Castillo, N. (1975) *Proceso administrativo. Estudios procesales*. (1ª ed.). Madrid: Editorial Tecnos.
- Arteaga, E. (1999). *Derecho constitucional*. (1 ed.). México: Editorial Oxford University Press.
- Barallo, G. (1990). *Valores y beneficios del deporte*. En D. de Brouwer (ed.), Bilbao: *Gran Enciclopedia Vasca*.
- Barragán, J. (1989). *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824. Diccionario Jurídico Mexicano*. (3ª ed). Tomo I. México: Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Bejar, L. J. (2011). *El acto administrativo y su finalidad*. México: Universidad Panamericana. Editorial Porrúa.
- Bennett, B. Howell, M. y Simri, U. (1975). *Comparative Physical Education and Sports*. Filadelfia: Editorial Lea y Febiger.
- Bermejo, J. (2003). *Congreso internacional, poderes públicos y deporte*, Andalucía Tierra del Deporte, *Modelos Deportivos en España*. Comunidades Autónomas y Consejo Superior de Deportes, Poderes Públicos y Deporte. Ponencia presentada al Congreso Internacional Andalucía. Recuperado de:  
<http://www.worldcat.org/title/poderes-publicos-y-deporte-ponencias-presentadas-al-congreso-internacional-andalucia-tierra-del-deporte-cadiz-18-21-de-septiembre-2003/oclc/716997977> (consultado el día 10 de octubre de 2017)
- Bermejo, J. (2003). *Ordenamiento Jurídico Deportivo*. Distribución Competencial del Deporte, Master de Derecho Deportivo, 2012-2014.
- Blanco E., Burriel, J. Camps, A., Carretero, J., Landaberea, J. y Montes, V. (2006). *Manual de la organización institucional del deporte* (2 ed.). Badalona: Editorial Paidotribo.

- Brasch, R. (1972). *How did sports begin? A look into the origins of man at play*. Londres: Editorial Longman.
- Briseño, H. (2005). *Derecho procesal*. (2 ed.). México: Editorial Oxford University Press.
- Burgoa, I. (2003) *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*. (7o. ed.). México: Editorial Porrúa, p. 151).
- Calvo, J. (1997). *Diccionario de Sociología*. (2ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica. Pratt Fairchild, Henry (ed).
- Camps, A. (1996). *Las federaciones deportivas. Régimen jurídico*. Madrid: Editorial Cívitas.
- Camps A. (s/a). *Apuntes del master oficial de derecho deportivo sobre "la conciliación judicial y el arbitraje"*.
- Cantón, M., y Vázquez, A. (1968). *Derecho del deporte*. México: Editorial Esfinge.
- Carbonell, M. (2012). La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades. *Artículos*. Recuperado de [http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades\\_printer.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades_printer.shtml).
- Carrillo F. (1945). *Contencioso administrativo, Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Tomo VII, núms. 25, 26 y 27, ene-dic. México.
- Carrillo F. (1972). *La justicia federal y la administración pública*. (1ª ed.) México: Editorial Porrúa.
- Carta internacional revisada de la educación física, la actividad física y el deporte (2015). Recuperado de [http://portal.UNESCO.org/es/ev.phpURL\\_ID=13150&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.UNESCO.org/es/ev.phpURL_ID=13150&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).
- Casarín, M. (2003). *La Facultad Reglamentaria*. (1 ed.). México: Editorial Porrúa.
- Casarín, M. (2014). *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. Tomo II. México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cazorla, L. M., Arnaldo, E., González-Serrano, J., Mayoral, F., y Ruiz, J. L. (1992). *Derecho del deporte*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Chichino, J. (2013, octubre) *La historia de la CAAD/Entrevistador: Satow, A*. Ciudad de México.
- CNNExpansión. (2015). La Cámara de diputados aprueba la reforma política del DF. *Expansión*. Recuperado de <http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/12/09/diputados-aprueban-la-reforma-politica-del-df>.

- Código Federal de Procedimientos Civiles*, publicado en el *DOF* el 24 de febrero de 1943; última reforma publicada en el *DOF* el 9 de abril de 2012.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*, en Carbonell, M., y texto conforme al *Diario Oficial*, Tomo V, 4ª. Época, No. 30. México.
- Constitución Política de la Monarquía Española del 18 de marzo de 1917*, en Carbonell, M., Cruz B. y Pérez Portilla, K. (2004). *Constituciones históricas de México*. (2ª ed.) México: Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte (1996). *Instancia de justicia deportiva de México*. México: Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.
- Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte (1994). *Instancia de justicia deportiva*. México: Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. (2013). Quiénes Somos. Recuperado de <http://historico.CONADE.gob.mx/portal/?id=1959>.
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. (2016, 06/04/2016). Historia de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. Recuperado de <https://www.gob.mx/CONADE/acciones-y-programas/historia-de-la-comision-nacional-de-cultura-fisica-y-deporte?idiom=es>.
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. (2016). Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE). Recuperado de <http://www.gob.mx/CONADE/acciones-y-programas/sistema-nacional-de-cultura-fisica-y-deporte-SINADE>.
- Confederación Deportiva Mexicana. (2003). *Siete décadas 2033-2003*, México. Recuperado de <http://www.CODEME.com.mx/index.php/CODEME/historia>.
- Congreso Internacional de Derecho del Deporte. (1968). *Memoria del Primer Congreso Internacional de Derecho del Deporte*. México: UNAM.
- Consejo de Europa. (1992). *Carta Europea del Deporte*. Madrid: Consejo de Europa. Recuperado de <http://femp.femp.es/files/566-69-archivo/CARTA EUROPEA DEL DEPORTE.pdf>.
- Constitución Española. (1978). Recuperado de <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.

Cosculluela, L. (2014). *Manual de derecho administrativo*. (25 ed.). Pamplona: Editorial Civitas.

Court of Arbitration for Sport (s/f). Frequently Asked Questions. Recuperado de <http://www.tas-cas.org/en/general-information/frequently-asked-questions.html>.

Corripio, F. (coord). (1995). *Diccionario Práctico de Sinónimos Antónimos*. (1ª ed., 3ª reimp.). México: Larousse.

Covián, M. (2004). *Teoría de la Constitución*. (3 ed.). México: CEDIPC.

*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*. Recuperado de [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espanol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espanol/es_ddhc.pdf). (Consultado el 2 de febrero de 2018).

Decreto por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73 C.F.R. fracción XXIX-J (2011). Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5213825&fecha=12/10/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213825&fecha=12/10/2011).

Decreto por el que se adiciona la fracción I-B al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *DOF*, el lunes 10 de agosto de 1987. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_113\\_10ago87\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_113_10ago87_ima.pdf), (Consultado el 4 de febrero de 2018).

Díez, F. (2002). *Régimen jurídico de la Administración*, Palés, M. (dir.) y Villar, C. (edit.). *Diccionario jurídico Espasa Lex*. (9ª ed.) España: Espasa-Calpe.

De Pina, R. (2013). *Diccionario de derecho*. (37 ed.). México: Editorial Porrúa.

*Diario Oficial de la Federación* de 13 de diciembre de 1988.

*Diario Oficial de la Federación* de 24 de febrero de 2003.

*Diccionario de la Real Academia Española* en la web. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=Q3h5qfS> (consultado el 10 de septiembre de 2017).

<http://dle.rae.es/?id=IAzM5Tz> (consultado el 20 de octubre de 2017).

<http://dle.rae.es/?id=ULyG6Yb> (consultado el 20 de octubre de 2017).

*Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, (1984). México: Editorial Porrúa.

De Moragas, M., y Botella, M. (eds.). (1993). *Las claves del éxito. Impactos sociales, deportivos, económicos y comunicativos de Barcelona '92*. España: Centro de

- Estudios Olímpicos y del Deporte; Universidad Autónoma de Barcelona; Comité Olímpico Español; Museo Olímpico de Lausana y Fundación Barcelona Olímpica.
- De Moragas, M., Rivenburgh, N. K. y Larson, J. F. (1995). *Television in the Olympics*. Londres: J. Libbey.
- Domínguez, J. A. *Orden público y la autonomía de la voluntad*, en la web. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3834/9.pdf>. (consultado el 15 de octubre de 2017).
- Dromi, R. (2001). *Derecho administrativo*. (9 ed.). Buenos Aires: Editorial Grouz.
- Dublán, M. y Lozano, J. M. (1877). *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la Republica*. Edición oficial, tomo VI. México: imprenta del Comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo).
- Enciclopedia jurídica mexicana*, (3ª ed., 1ª reimp.). México: Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Estatuto General de la Abogacía Española. Recuperado de [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/rd658-2001.html#cpdisde](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd658-2001.html#cpdisde) (consultado el 16 de noviembre de 2016).
- Ermo, Q. Apuntes jurídicos en la web. Recuperado de: [http://jorgemachicado.blogspot.mx/2009/11/jurisdiccio.html#\\_Toc246126604](http://jorgemachicado.blogspot.mx/2009/11/jurisdiccio.html#_Toc246126604) (consultado el 24 de julio de 2015).
- Eudoro, Y. en la web. Recuperado de: [www3.diputados.gob.mx/.../file/4Ponencia%20Eudoro%20Fonseca%20Yerena.doc](http://www3.diputados.gob.mx/.../file/4Ponencia%20Eudoro%20Fonseca%20Yerena.doc) (consultado el 29 de octubre de 2017).
- Farrando, I. y Martínez, P. (1999). *Manual de derecho administrativo*. (1 ed.). Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Faya Viesca, J. (1998). *El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal*. Distrito Federal: Editorial Porrúa.
- Fernández, J. (2003). *Poder legislativo*. (1ª ed.) México: Editorial Porrúa.
- Fernández, J. (2008). *Derecho administrativo y administración pública* (2 ed.). México: Editorial Porrúa.
- Fernández J. (1995). *La justicia administrativa en el ámbito municipal, Res Pública*, López O., (dir) (1995). *Revista de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo*. Año I, mayo-agosto, núm. 2.



- Fernández J. (1994). *El origen consensual del Estado y los derechos del hombre*, Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho.
- Fix-Zamudio, H. (s/f). *Función del poder en las Constituciones latinoamericanas, Función del poder en las Constituciones latinoamericanas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fix-Zamudio, H. (1989). *Suplencia de la queja. Enciclopedia jurídica mexicana*, (3ª ed.). México: Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fix-Zamudio, H. y Ovalle F. (1983). *Derecho procesal*, (1º ed.). Colección: Introducción al derecho mexicano, serie A. Fuentes b) Textos y estudios legislativos, núm. 45. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Flores-García, F. (1998). *Recurso. Derecho procesal*. (1ª ed.). Colegio de profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca de Diccionarios Jurídicos Temáticos, tomo 4. México: Editorial Harla.
- Fraga, G. (1984). *Derecho administrativo*, (24ª ed.). México: Editorial Porrúa.
- García de Enterría, E. y Ramón, F. (1987). *Curso de derecho administrativo*. (4ª ed.). Tomo I. Madrid: Cívitas.
- Fraga, G. (2000). *Derecho administrativo*. (40 ed.). México: Editorial Porrúa.
- Fierro Ferráez, A. E. (2011). *Manejo de conflictos y mediación* (1ª ed.). Distrito Federal: Oxford-CIDE.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (1987). *Curso de derecho administrativo*. (4 ed.). Tomo I. Madrid: Editorial Cívitas.
- García de Enterría, E., y Fernández, T. R. (2013). *Curso de derecho administrativo* (15ª ed.). Madrid: Civitas Ediciones.
- García, E. (1984). *Introducción al estudio del derecho*. (36ª ed.). México: Editorial Porrúa
- García, J. D., Jaimes, A. y García J. D. (2012). *Diccionario jurídico mexicano* (1ª ed.). Hermosillo: Universidad de Sonora; Pearson.
- García, V. (dir). (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. (22ª ed.). Madrid: Real Academia Española, Espasa-Calpe y Mateu Cromo Artes Gráficas.
- García, P. y Gross, R. (1992) *Pequeño Larousse ilustrado*. (16ª ed. 3ª reimp.). México: Larousse.

- García, P. y Gross, R. (1992) *Pequeño Larousse ilustrado*. (16ª ed. 3ª reimp.). México: Larousse.
- Gallardo, J. I. (1968, 26-30 junio). *Reflexiones socio-jurídicas en torno al movimiento olímpico y la proyección ecuménica del derecho español del deporte*. Documento presentado en el Primer Congreso Internacional de Derecho del Deporte, México.
- Gascón y M. (1946). *Tratado de derecho administrativo*. (9ª ed.). Madrid: Bermejo editor, 1946.
- Gaxiola, F. J., y González, M. (eds.). (1997) *Diccionario jurídico mexicano* (6 vols.). México: Editorial Porrú
- Gaxiola F.J., y González, M. (2012). *Ley reglamentaria, Enciclopedia jurídica mexicana*. (3ª ed. 1ª reimp.). Tomo IV (F-L). México: Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gillet, B. (1971). *Historia del deporte*. Barcelona: Oikos-Tau, S.A., Ediciones.
- Gómez, C. (1983). *Teoría general del proceso*, (6ª ed.), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades. Dirección General de Publicaciones. Colección Textos Universitarios.
- Gómez, C. (1984). *Derecho procesal civil*. (1ª ed.). México: Editorial Trillas.
- González, J. (1964). *Derecho procesal administrativo*. (2ª ed.). Tomo I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos,
- González, M. D., y Campos, A. (2010). La intervención didáctica del docente del deporte escolar, según su formación inicial. *Revista de psicodidáctica*, 15(1), 101-120.
- González, M. (2012). *Enciclopedia jurídica mexicana*. (3 ed.). Tomo VI. México: Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- González, M. (1989). *Diccionario jurídico mexicano*. (3ª ed.) México: Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- González, M. R. (s/f). *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo I (A-CH).
- González, N. y Manzo, A. (2012). *Derecho Deportivo. Cultura física y deporte, visión jurídica*. México: Cárdenas Editores.
- González, R. (2013, octubre) *La historia de la CAAD/Entrevistador: Satow, A*. Ciudad de México.
- Gordillo, A. (1981). *Tribunales administrativos, Revista del Colegio de Abogados de La Plata*. Año XXIII, número 41, sept-dic. Argentina.

- Gordillo, A. (2004), *Tratado de derecho administrativo*. (9ª ed.). Tomo I, parte general. México: Editorial Porrúa.
- Greco, C. y Muñoz, G. (1977). *Lecciones de derecho administrativo*. (1ed.). Tomo I. Buenos Aires: Editorial Morena.
- Javaloyes S. V. (2014). *El régimen jurídico del Tribunal Arbitral del Deporte* (1ª. ed.). Madrid: Editorial Aranzadi.
- Jiménez, B. (2015 noviembre). *Federación Tiro con Arco, asunto: Erika Reyes/Entrevistadora: González, N.* México.
- Jiménez, R. (2016). *Derecho administrativo. Procedimientos, actos y contratos administrativos* (3ª. ed.). Madrid: Universidad a Distancia de Madrid, Centros de Estudios Financieros.
- Kelsen, H. (1961). *General theory of law and state*. New York: Russell and Russell.
- Kidd, B., y Donnelly, P. (2000). Human Rights in Sports. *International Review for the Sociology of Sport*, 35(2), 131-148. doi:10.1177/101269000035002001.
- Knight, A. (1996). Estado, revolución y cultura popular en los años treinta. En M. T. Águila M. y A. Enríquez Perea (dds.), *Perspectivas sobre el cardenismo. Ensayos sobre economía, trabajo, política y cultura en los años treinta*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Azcapotzalco.
- Lei N° 9.615, de 24 de março (1998). Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9615-24-marco-1998-351240-publicacaooriginal-1-pl.html>.
- Ley de Estímulo y Fomento del Deporte. *D.O.F.*, México, 27 de diciembre de 1990. Recuperado de [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4695511&fecha=27/12/1990](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4695511&fecha=27/12/1990).
- Ley del Deporte de España. Ley 10/1990, de 15 de octubre. (1990). Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1990/BOE-A-1990-25037-consolidado.pdf>.
- Ley de Amparo*, publicada en el *DOF*, el 2 de abril de 2013; última reforma publicada en el *DOF*, el 19 de enero de 2018.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, publicada en el *DOF*, el 4 de agosto de 1994; última reforma publicada en el *DOF* el 9 de abril de 2012.
- Ley General de Cultura Física y Deporte. *D.O.F.*, México, 7 de junio de 2013; última reforma publicada en el *DOF* el 19 de enero de 2018. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.

La *Ley General de Cultura Física y Deporte* de 2013, publicada en el *DOF*, el 24 de febrero de 2003.

La *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa* publicada en el *DOF*, el 18 de julio de 2016.

*Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, aprobada por el Poder Legislativo del Estado (“LI” Legislatura), el 26 de febrero de 1993, promulgada y publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 2 de marzo de 1993.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicada en el *DOF* de 29 de diciembre de 1976; última reforma publicada en el *DOF* el 19 de mayo 2017.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Recuperado de:  
(<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26318>) (consultado el 3 de agosto de 2017).

Ley Nacional para el desarrollo de la Cultura Física y Deporte de Guatemala. (1997).  
Recuperado de

[www.cog.org.gt/.../Ley\\_Nacional\\_de\\_Cultura\\_Fisica\\_y\\_del\\_Deporte%28Decreto%20](http://www.cog.org.gt/.../Ley_Nacional_de_Cultura_Fisica_y_del_Deporte%28Decreto%20)

López, M. (2007). *Tratado de la facultad reglamentaria*. (1ª ed.). México: Editorial Porrúa.

López, M. (2001). *Técnica legislativa*. (1 ed.). México: Editorial McGrawHill.

Magnane, G. (1996). *Sociología del derecho*. Madrid: Editorial Península.

Margáin E. (2012). *Juicio contencioso-administrativo*, (3ª ed. 1ª reimp.). Tomo I (A-B).  
*Enciclopedia jurídica mexicana*, México: Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas,

Márquez, D. (2014). *Atribuciones, función pública, servicio público y municipio*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Martínez, R. I. (2006). *Derecho administrativo. Primer curso*. (2ª ed.). México: Editorial Harla, colección: Textos Jurídicos Universitarios.

Martínez, R. I. (2006). *Diccionario jurídico general*. Tomo III. México: Iure Editores.

Martínez R. I. (1994). *Derecho Administrativo. Primer Curso*. (2ª ed.). Colección: Textos Jurídicos Universitarios. México: Editorial Harla.

Medina, I. (1989). *Juicio sumario, Diccionario jurídico mexicano*, (3ª ed.). México: Editorial Porrúa.

Monerero, J. L. y Fernández, J. A. *La teoría del derecho en la obra de Piero Calamandrei*.  
Recuperado de:

- <http://www.ugr.es/~redce/REDCE8/articulos/10PieroCalamandrei.htm> (consultado el 30 de octubre de 2015).
- Moreno, J. (2013). *Análisis de la problemática de la impartición de justicia en materia de deporte*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Moreno, J. (2013, octubre) *La historia de la CAAD/Entrevistador: Satow, A.* Ciudad de México.
- Muñoz, F. (1994). *Reformas a la Ley de Estímulo y Fomento del Deporte, Comentada*. México: LV Legislatura, Cámara de Diputados.
- Muñoz, F. (2013, febrero). *Juegos Olímpicos de Atlanta '96/Entrevistador: Nivón, R.* Ciudad de México.
- Nava, A. (1989). *Derecho Administrativo, Diccionario Jurídico Mexicano. (3ª ed.)*. Tomo D-H. México: Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Nava, A. (1959). *Derecho procesal administrativo. (1ª ed.)*. México: Editorial Porrúa.
- Nivón Ramírez, R., Elías Jiménez, A., y Elías Jiménez, A. (2013). *Cuando la vida se mide en vueltas. Historia de la gimnasia en México, 1926-2012*. México: Comité Olímpico Mexicano y Federación Mexicana de Gimnasia.
- Ochoa, R. (2007, 14 de octubre). *Imposiciones en la CAAD*. Revista *Proceso*. Número 1594. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/92491/imposiciones-en-la-caad>.
- Obare, R. S. (2003). *Can Sports Exist Without Religion?* Sheffield University, UK. Recuperado de [http://www.shef.ac.uk/polopoly\\_fs/1.71451!/file/obare.pdf](http://www.shef.ac.uk/polopoly_fs/1.71451!/file/obare.pdf).
- Ortega, C. L. (s.a.). *La función jurisdiccional del Estado*. Revista de la Facultad de Derecho de México (172-173-174).
- Osornio, F. J. y Villarreal, L. (2012). *Administración pública. Enciclopedia jurídica mexicana. (3ª ed. 1ª reimp.)*. Tomo I (A-B). México: Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ossorio, M. (2004). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. (30 ed.)*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Ovalle, J. (2015). *Derechos de los consumidores. (3 ed.)*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ovalle J. (1978). *Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano*”, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 110, mayo-agosto. Tomo XXXIII. México.

- Pachot, Z. *El derecho constitucional al deporte en la web*. Recuperado de:  
<https://revistas.juridicas.unam.mx/.../view?...Karel%20Luis...Pachot%20Zambrana>  
 (consultado el 30 de octubre de 2017).
- Pallares, E. (1990). *Diccionario de derecho procesal civil*. (19ª. ed.) México: Editorial Porrúa.
- Palomar, M. (2008). *Diccionario para juristas*. (3 ed.) México: Editorial Porrúa.
- Parada, J. R. (2013). *Derecho administrativo*. Madrid, España: OPEN Ediciones Universitarias.
- Peniche, F. J. (1979). *Introducción al estudio del derecho*. (4ª ed.). México: Porrúa, 1979.
- Pereyra, B. (2016, 20 agosto). Río 2016: Así construyeron el desastre. Revista *Proceso*.  
 Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/451761/asi-construyeron-desastre>.
- Pérez, M., *Estudio sobre las salas especializadas del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa*. Notas sobre las reformas al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (octubre de 2011 y febrero de 2012). Recuperado de:  
[cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/.../pdf/estudiosobrelasalasespecializadastfjfa.pdf](https://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/.../pdf/estudiosobrelasalasespecializadastfjfa.pdf)
- Pina, R. (2013). *Diccionario de derecho*. (37ª. ed.). México: Editorial Porrúa.
- Piña, M. (2013, noviembre). *La historia de la CAAD/Entrevistador: Satow, A*.
- Polanco, E. (1998). *Tribunal. Derecho procesal*. (1ª ed.). Tomo 4. Colegio de profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca de Diccionarios Jurídicos Temáticos. México: Editorial Harla.
- Raluy, A. (dir.). (1988). *Diccionario Porrúa de la lengua española*. (28ª ed.). México: Editorial Porrúa.
- Ramírez, F. (2006). *La teoría de la división de poderes y la cultura física en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Editorial Porrúa.
- Ramírez, J. D. (2003). *Diccionario jurídico*. (12ª ed.). Buenos Aires: Editorial Claridad.
- Ramírez, M. (2013, diciembre). *La historia de la CAAD/Entrevistador: Satow, A*. México.
- Real Academia Española. (2014). Conocer. *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=AMmujSR>.
- Real Academia Española. (Ed.) (2017) *Diccionario de la lengua española* (vols. 2), Madrid: Real Academia Española.

- Real Ferrer, G. (1991). *Derecho público del deporte (1ª ed.)*, Universidad de Alicante, Madrid: Editorial Civitas.
- Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, 658/2001 C.F.R. (2001).
- Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte. Recuperado de:  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-1050>.
- Real, G. (1991). *Derecho público del deporte. (1ª ed.)*. Madrid: Universidad de Alicante Editorial Civitas.
- Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Apelación y Arbitraje del Deporte (de Michoacán) publicado en el Periódico Oficial, el miércoles 20 de abril de 2005, segunda sección, t. CXXXV, núm. 98. Recuperado de:  
[www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MICHOACAN/Reglamentos/MICHREG34.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MICHOACAN/Reglamentos/MICHREG34.pdf).
- Reglas de Operación de la CAAD, publicadas por el Pleno de la CAAD el 16 de julio de 2015. Reuperado de  
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/149310/Reglas\\_de\\_operacio\\_n\\_y\\_funcionamiento\\_de\\_la\\_CAAD.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/149310/Reglas_de_operacio_n_y_funcionamiento_de_la_CAAD.pdf).
- Reglas de Operación y Funcionamiento de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, (2015, 16 de julio). Pleno de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, Acuerdo General 050/2015. Recuperado de  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/150870/Acuerdo\\_General\\_05\\_2015\\_y\\_Reglas\\_de\\_Operacio\\_n\\_y\\_Funcionamiento\\_del\\_CAAD](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/150870/Acuerdo_General_05_2015_y_Reglas_de_Operacio_n_y_Funcionamiento_del_CAAD).
- Resolución emitida por el Comité Directivo de la AMIJ en oficio número SE/AMIJ/427/2011, de fecha 22 de noviembre de 2011, firmado por el doctor Rolando de Lassé Cañas, Secretario Ejecutivo.
- Resaséns, L. (1981). *Introducción al estudio del derecho. (6ª ed.)*. México: Editorial Porrúa.
- Rodríguez, A. (1998). *El Otro 68. Política y estilo en la organización de los juegos olímpicos de la Ciudad de México. Relaciones*, 76(XIX), 109-129.
- Rodríguez, A. (2003). *Hacia México '68. Pedro Ramírez Vázquez y el proyecto olímpico. Secuencia*, 56.
- Serra, A. (1972). *Derecho administrativo. (5o. ed.)*. México: Editorial Porrúa.
- Sisniega, C. (2015, julio) *La historia de la CAAD/Entrevistador: Nivón, R.* Ciudad de México.

- Sánchez, P. *Juicio*, Palés, M. (dir.) y Villar, C. (edit.). *Diccionario jurídico Espasa Lex*. (9ª ed.) España: Espasa-Calpe.
- Sierra, A. (1984). *Derecho administrativo*. (14ª ed.). Tomo II. México: Editorial Porrúa.
- Sieyès, E. J. (2007). *Escritos y discursos de la Revolución*. (2ª ed., 1ª imp.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, trad. Ramón Máiz Suárez, colección Clásicos políticos.
- Tamayo y Salmorán, R. (1995). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa.
- Tamayo, R. (2012). *Enciclopedia jurídica mexicana*. (3 ed.). Tomo V. México. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Toledo, V. (2013, noviembre) *La historia de la CAAD/Entrevistador: Satow, A*. Ciudad de México.
- Torobolino, D. (2014). Distinción entre Licenciado en Derecho y Abogado. Recuperado de: [https://prezi.com/\\_hmopsi0vwgy/distincion-entre-licenciado-en-derecho-y-abogado/](https://prezi.com/_hmopsi0vwgy/distincion-entre-licenciado-en-derecho-y-abogado/). (consultado el 20 de marzo de 2016).
- Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Apéndice 2000. Tomo III, Administrativa, P.R. TCC. Trillo-Figueroa, J. (2002). *Diccionario jurídico Espasa Lex*. (1ª ed.). Madrid: Editorial Espasa Calpe y Fundación Tomás Moro.
- Unidades Administrativas. Recuperado de <http://definicionlegal.blogspot.mx/2012/11/unidades-administrativas.html> (consultado el 17 de diciembre de 2015).
- Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1995). *Diccionario jurídico mexicano*. (8o. ed.). México: Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1985). *Diccionario jurídico mexicano*. (1ª ed.). México: Editorial Porrúa: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valls, S. (2001). *Facultad reglamentaria*. (1ª ed.). México: Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Valadés, D. (2002). *La no aplicación de las normas y el estado de derecho*. Número 103. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Boletín Mexicano de Derecho Comparado.



- Vargas, N. (2013, octubre) *La historia de la CAAD/Entrevistador: Satow, A.* Ciudad de México.
- Vázquez, J. L. (1996). *El control de la administración pública en México. (1ª ed.)*. Serie A: Fuentes. b) Textos y Estudios Legislativos. Núm. 93. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Vázquez, J. L. (1991). *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano. (1ª ed.)*. Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 127. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Vedel, G. (1980). *Derecho Administrativo, (1ª ed.)*. Tomo I. Madrid: Editorial Aguilar.
- Zanobini, G. (1954). *Curso de derecho administrativo*, Tomo II. Buenos Aires: Editorial Arayu. Trad. Héctor Manata.