

Compliance en el deporte federado: el caso de México

Compliance in federated sports: the case of Mexico



ALEJANDRO ROJAS FLORES

Abogado por la Escuela Libre de Derecho, México.
Maestría Internacional en Negocios y Administración del Fútbol por
el Johan Cruyff Institute.

Recibido con fecha 19 de mayo de 2024 y aceptado por el Comité Arbitral con fecha 28 de abril del 2025



SUMARIO:

- I. *Compliance***
- II. Evolución de la legislación deportiva mexicana**
- III. Disposiciones específicas en materia de cumplimiento a la luz de la ley actual**

RESUMEN:

En el presente artículo emprenderemos un viaje sencillo por la historia de la legislación mexicana en materia deportiva, la institución gubernamental rectora del deporte federado en México, así como por las principales normas que la ley vigente contiene en materia de cumplimiento para normar las relaciones entre la autoridad y las federaciones nacionales deportivas, y entre éstas y sus deportistas y funcionarios.

Palabras clave: Cumplimiento, CONADE, federaciones deportivas, deportistas, fiscalización, estatutos.

ABSTRACT:

In this article, we will take a brief journey through the history of Mexican sports legislation, the government institution that regulates federated sports in Mexico, and the main provisions of current law regarding compliance to regulate relations between the authorities and national sports federations, and between the latter and their athletes and officials.

Keywords: Compliance, CONADE, sports federations, athletes, oversight, statutes.

I. COMPLIANCE

Este artículo tiene como objetivo lograr un acercamiento general del lector con el conocimiento de la institución rectora del deporte en México, la ley que la sustenta, así como las principales normas que establecen las obligaciones mínimas de cumplimiento, tanto para la autoridad como para las diferentes asociaciones deportivas nacionales conocidas también como federaciones deportivas nacionales.

En adelante, usaremos la palabra cumplimiento al referirnos a las actividades de *compliance*.

Por otra parte, este breve escrito no pretende convertirse en una lección sobre cumplimiento como figura específica, ya que hay mucho y muy buen material escrito al respecto, por lo que nos limitaremos a transcribir la definición de cumplimiento que da la World Compliance Association — en adelante WCA —, a saber: “*es un conjunto de procedimientos y buenas prácticas que las organizaciones adoptan para identificar y clasificar los riesgos operativos y legales a los que se enfrentan y establecer mecanismos internos de prevención, gestión, control y reacción frente a los mismos*”.¹

Es menester subrayar que dichos procedimien-

tos y prácticas surgen tanto por mandato de ley como de la voluntad propia de las organizaciones públicas y privadas. Su propósito es advertir riesgos operativos, pero principalmente, y en el caso que nos ocupa, establecer mecanismos de prevención, gestión, control y reacción tendientes a evitar actos de corrupción en el manejo de fondos públicos destinados al desarrollo de las tareas, obligaciones y actividades que corresponden a las federaciones nacionales en su carácter de rectoras de su deporte.

La WCA también establece que entre los principales beneficios del cumplimiento están los siguientes:

- a. Facilita la detección de malas praxis de directivos y empleados.
- b. Lleva a cabo mejoras organizativas y de control interno.
- c. Mitiga el riesgo del fraude interno a través de un mayor control sobre lo que sucede dentro de la propia empresa, generando así también un efecto disuasorio.
- d. Ayuda a identificar a aquellas organizaciones que buscan desarrollar sus actividades en un escenario de cumplimiento y buen gobierno corporativo.
- e. Se tienen organizaciones más comprometidas, éticas y transparentes.

1. “Qué es el compliance”, World Compliance Association, consultado el 19 de mayo de 2024 <https://www.world-complianceassociation.com/que-es-compliance.php>

- f. Genera confianza en las instituciones.
- g. Mediante la evaluación externa se puede evidenciar el cumplimiento.

Como se verá más adelante, la ley mexicana sobre la materia abarca en su articulado una buena cantidad de disposiciones que cumplen con los principios establecidos por la WCA.

II. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DEPORTIVA MEXICANA

Una vez que se dio un somero repaso al concepto de cumplimiento y sus beneficios principales, considero que dar un breve vistazo a la evolución del derecho del deporte en México hasta hoy día será enriquecedor para el contenido de este artículo.

- a. En 1990 se promulga la Ley de Estímulo y Fomento al Deporte, y su reglamento hasta el año de 1992. Esta ley se expidió bajo la figura de decreto presidencial, toda vez que en esa época el Congreso no estaba facultado para legislar sobre la materia. Esta ley tuvo como primer objetivo establecer el Sistema Nacional del Deporte — en adelante SINADE — y las bases de su funcionamiento a través de disposiciones de orden público e interés social; el segundo fue establecer las bases para la integración del SINADE, así como normar su funcionamiento otorgándole con ello una realidad distinta a la actividad deportiva, hasta ese momento prevaleciente en el país.
- b. En 1999 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir en su artículo 73 fracción XXIX-J, la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de deporte.
- c. En el año 2000 se promulga la Ley General del Deporte. Este primer intento legislativo dirigió su enfoque principalmente al fortalecimiento de las instancias rectoras del deporte y a normar la actuación de las federaciones deportivas nacionales.
- d. En el 2003 se promulga la Ley General de Cultura Física y Deporte, y, al año siguiente, su reglamento. Esta ley detalló en su texto la modalidad de activación física y las

complementarias de la práctica deportiva y actividades conexas, así como lo relativo al deporte social.

- e. En el 2011 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar el Derecho a la Cultura Física y el Deporte, y hacer los ajustes correspondientes en la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de cultura física y deporte.
- f. Finalmente, en junio de 2013 se promulga la Ley General de Cultura Física y Deporte, así como su reglamento, dispositivos legales que con sus respectivas modificaciones a través del tiempo continúan en vigor.

También es conveniente mencionar que el principio rector del actuar de los funcionarios públicos en general se establece en el artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que a la letra dice:

“Son principios rectores que rigen el servicio público los siguientes: legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

Los Entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público”.

La Comisión Nacional del Deporte —en adelante CONADE— es la autoridad máxima del deporte en México, y fue creada en diciembre de 1988 como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

Como órgano rector de la actividad, a la CONADE se le encomendó la instrumentación, establecimiento y coordinación del SINADE, en el que participan las dependencias y entidades de la Administración Pública federal y las instituciones de los sectores social y privado. Como consecuencia del mismo, también se le atribuyó la formulación del Programa Nacional del Deporte y la Cultura Física, el cual, en sus inicios, conside-

ró también una diversidad de proyectos sociales y de apoyo para la atención de la juventud.

La insuficiencia de atribuciones que le otorgaba el Decreto señalado a la CONADE precisó de la solvencia normativa de una Ley y su Reglamento. Esto, para que, con la amplitud y precisión suficientes, quedaran claramente expuestos los contenidos y alcances del SINADE, columna vertebral de la organización deportiva nacional y otros conceptos, que en el curso de la práctica del hacer deportivo requerían ser contemplados. Esta situación se resolvió en un principio con la expedición de la ley de 1990.

III. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS EN MATERIA DE CUMPLIMIENTO A LA LUZ DE LA LEY ACTUAL

Comenzaré por mencionar nuevamente que la Ley General de Cultura Física y Deporte, promulgada en el año 2013 y reformada hasta el año 2023, es la ley reglamentaria del artículo 4 constitucional que establece el derecho y garantía social de los mexicanos a tener acceso a la activación física y al deporte en sus diferentes modalidades.

El articulado de ésta es amplio y trata diferentes tópicos como, por ejemplo, el establecimiento, organización y esfera de competencia de las autoridades deportivas, así como la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno y sectores privado y social en la aplicación y ejecución de la ley en un esquema de colaboración. Asimismo, trata lo relativo a los requisitos para la constitución de las diferentes asociaciones y sociedades deportivas, su inscripción ante la CONADE y los requisitos a cumplir por las mismas para su debida operación y obtener así el reconocimiento oficial.

Dicho lo anterior, mencionaré algunas normas del citado dispositivo legal que se refieren a la materia de cumplimiento y cuyo objetivo es dar claridad y limpieza a las obligaciones, operación y limitaciones a que está sujeto el órgano rector del deporte nacional, a las relaciones entre las federaciones nacionales y sus deportistas, así como al manejo transparente de los fondos pú-

blicos que eventualmente otorga la CONADE a federaciones deportivas y deportistas para el mejor desempeño de sus actividades.

1. Del patrimonio de la CONADE.

El artículo 16 fracción III establece lo siguiente en lo referente a aportaciones de terceros a la CONADE:

"Las aportaciones que le realicen las personas físicas y morales nacionales o extranjeras, a través de donaciones, legados, fideicomisos y premios, los cuales de ninguna manera podrán implicar condiciones contrarias a su objetivo conforme lo establece la Ley".

Se puede decir que este artículo se explica por sí mismo, y la transgresión a su mandato somete a los servidores públicos a las sanciones establecidas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

2. De la Junta Directiva de la CONADE y sus responsabilidades en materia de Cumplimiento.

La Junta Directiva de la CONADE está formada por los titulares de ocho Secretarías de Estado con voz y voto, y presidida por el funcionario a cargo de la Secretaría de Educación Pública como cabeza del sector deportivo. Asimismo, podrán participar en las sesiones sin voz ni voto, representantes distinguidos de los sectores privado y social quienes podrán opinar sobre los planes y programas de la CONADE, así como del avance y resultados de los mismos.

El artículo XIX de la ley establece las facultades de la Junta Directiva, y entre las relativas a controles de cumplimiento se tienen las siguientes:

Fracción IV:

"Aprobar de acuerdo con los ordenamientos aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos o acuerdos que deba celebrar la CONADE con terceros en las materias de obras públi-

cas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles. El Director General y en su caso los servidores públicos que deban intervenir, de conformidad con el Estatuto, realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por la Junta Directiva”.

El director de la CONADE estará sujeto en todo momento a las instrucciones generales y aprobación de la Junta Directiva en esta materia y, a su vez esta última deberá girar sus instrucciones con apego a la normatividad específica para la realización de este tipo de contratos.

Fracción VII:

“Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, con la intervención que corresponda a las dependencias federales, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la CONADE requiera para la prestación de sus servicios y de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Reglamento de esta Ley”.

Fracción IX:

“Acordar, con sujeción a las disposiciones legales relativas, los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados, conforme a las instrucciones de la Coordinadora de Sector correspondiente”.

Fracción XI:

“Conocer oportunamente el cumplimiento de los planes, programas, presupuestos, reglamentos, manuales, sistemas y políticas, a efecto de ponderar las causas que determinen variaciones con respecto a lo autorizado y, en su caso, dictar las medidas correctivas que procedan en materia de planeación, organización o dirección”.

Fracción XVIII:

“Establecer las directrices y políticas para que

la ejecución de los programas y presupuestos se apeguen a la asignación presupuestal autorizada, lo que permitirá el logro oportuno de los objetivos y metas programadas de la CONADE”.

Fracción XXV:

“Proporcionar al Comisario la información que solicite para el desarrollo de sus funciones”.

Fracción XXVII:

“Aprobar las medidas que proponga el Director General para atender los informes que presente el Contralor Interno, resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones que haya realizado”.

Fracción XXIX:

“Autorizar al Director General para que ejerza facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas en nombre de la CONADE, de conformidad con las disposiciones legales o reglamentarias aplicables”.

Fracción XXX:

“Autorizar al Director General, con las limitaciones que al efecto se precisen, para que éste pueda emitir, avalar y negociar títulos de crédito a nombre de la CONADE”.

Para el debido cumplimiento, verificación y auditoría de las autorizaciones y actividades anteriores, resulta fundamental el papel honesto e independiente que juegan tanto el Comisario de la CONADE, como el Órgano Interno de Control.

3. De las facultades de la CONADE y sus obligaciones en materia de cumplimiento.

El artículo 30 fracción XVII establece lo siguiente:

“Supervisar que las Asociaciones Deportivas Nacionales y Organismos Afines realicen sus actividades conforme a sus respectivos estatutos, reglamentos y demás ordenamientos aplicables”.

Como puede observarse, a partir de este artículo se accede ya a las facultades de la CONADE en materia de intervención en la formación, vida y operación de los diferentes entes deportivos regulados por la ley, especialmente las asociaciones deportivas nacionales también conocidas como federaciones nacionales. Asimismo, nos referiremos a sus facultades de fiscalización en el manejo de los fondos públicos que dichas entidades lleguen eventualmente a recibir con cargo al erario federal en sus diferentes modalidades.

La fracción XVIII del mismo artículo manda lo siguiente:

“Verificar y asegurar que los estatutos, reglamentos y demás reglamentos deportivos que expidan las Asociaciones Deportivas Nacionales y, en su caso, los Organismos Afines, 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”.

Esta última facultad se ejerce principalmente en el momento en que la CONADE recibe la solicitud de un ente deportivo contemplado por la ley para su inscripción en el Registro Nacional del Deporte conocido como RENADE. Si no hay cumplimiento, no hay inscripción.

Por otro lado, el artículo 54 en su fracción IV, incisos a) y d) ordena a las Asociaciones Deportivas Nacionales tener y cumplir entre otras cosas con lo siguiente:

- a. *Órganos de dirección, de administración, de auditoría, de evaluación de resultados y de justicia deportiva, así como sus respectivas atribuciones, sin perjuicio de las demás que se establezcan en la presente Ley y su Reglamento.*
- (...)
- d. *El reconocimiento de las facultades de la CONADE por conducto del COVED, establecidas*

en la presente Ley y su Reglamento en materia de vigilancia de los procesos electorales de los órganos de gobierno y representación de las Asociaciones Deportivas Nacionales, en atención a sus funciones que como agentes colaboradores del Gobierno Federal le son delegadas.

Aquí resulta importante destacar, y se verá más adelante con otras obligaciones a cargo de las federaciones nacionales, que los estatutos de las mismas deben incorporarlas necesariamente en su escritura constitutiva. El área de Normas Oficiales del SINADE es la encargada de evaluar el documento notarial correspondiente o proyecto del mismo, emitir su opinión y, en su caso, asesorar a los funcionarios de las federaciones nacionales para que puedan cumplir con los requerimientos legales que correspondan.

Cabe comentar también que, si bien la ley establece la necesaria incorporación estatutaria de algunos órganos de dirección y control en las federaciones nacionales, es igualmente cierto que no existe una limitación para que estos entes implementen el número de comités internos que consideren pertinentes para un mejor y transparente desarrollo de sus actividades.

Siguiendo con las facultades de fiscalización a cargo de la CONADE, el inciso g) de la fracción IV del artículo 54 preceptúa lo siguiente:

- g. *El reconocimiento de la facultad de la CONADE de fiscalizar la correcta aplicación y ejercicio de los recursos públicos, así como evaluar los resultados de los programas operados con los mencionados recursos.*

A su vez, el artículo 58 asienta, de manera general, las facultades de la mencionada institución para vigilar el destino y uso de los recursos públicos que las federaciones nacionales reciban con cargo a los fondos federales, como apoyo a sus tareas como entes rectores de su deporte.

“Con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las funciones que como colaboradoras de la Administración Pública Federal les son delegadas a las Asociaciones Depor-

tivas Nacionales en términos de la presente Ley, la CONADE, con absoluto y estricto respeto a los principios de auto organización que resultan 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”.

Cabe mencionar aquí que las federaciones nacionales, por encargo de ley, actúan como agentes colaboradores del gobierno federal otorgándoles la calidad de máxima autoridad de un deporte en específico.

4. Sobre el correcto uso de los fondos públicos otorgados por la CONADE a asociaciones y sociedades deportivas

El artículo 66 estatuye que:

“Cualquier órgano ya sea público o privado de los reconocidos en este Título que reciba recursos del erario público, deberá presentar a la CONADE un informe semestral sobre la aplicación de los mismos y estarán sujetos a las auditorías financieras y evaluaciones que la misma CONADE determine. De igual forma, deberán rendir a la CONADE un informe anual sobre las actividades realizadas y los resultados nacionales e internacionales alcanzados, y acompañar al mismo el programa de trabajo para el siguiente ejercicio”.

Como se vio en el artículo anterior, las facultades de prevención y verificación de la CONADE no se refieren de manera exclusiva a la correcta aplicación de los fondos, sino al beneficio que los mismos deben llevar para el logro de las metas y resultados deportivos para los que fueron solicitados, ya sea en competencias nacionales o internacionales.

5. De las obligaciones de la CONADE, deportistas y federaciones, derivadas de la concesión de estímulos gubernamentales.

El artículo 111 establece puntualmente, entre otras, las finalidades a las que deberán dirigirse

los estímulos a deportistas y federaciones con cargo al presupuesto de la CONADE.

- i. *Desarrollar los programas deportivos de las Asociaciones Deportivas Nacionales;*
(...)
- i. *Promover la actividad de clubes, asociaciones, ligas y deportistas, cuando esta actividad se desarrolle en el ámbito nacional;*
(...)
- i. *Realizar cualquier actividad que contribuya al desarrollo de las competencias que de acuerdo con la legislación vigente corresponda a la CONADE.*

Esta última fracción delimita de alguna manera la coordinación que deberá existir entre la CONADE y el Comité Olímpico Mexicano, para la distribución de gastos y nombramiento de delegaciones de deportistas que compitan en justas relevantes como los Juegos Olímpicos.

El artículo 112 precisa los requisitos a cumplir por los deportistas para ser candidatos al otorgamiento de estímulos a la actividad deportiva:

“Los candidatos a obtener estímulos y apoyos a que se refiere este Capítulo, deberán satisfacer además de los requisitos que establezca el Reglamento de la presente Ley los siguientes:

- I. *Formar parte del SINADE, y*
- II. *Ser propuesto por la Asociación Deportiva Nacional correspondiente.*

El trámite y demás requisitos para ser acreedores de los estímulos a que se refiere este Capítulo, se especificarán en el Reglamento de la presente Ley y su otorgamiento y goce estará sujeto al estricto cumplimiento de las disposiciones antes mencionadas, los Reglamentos Técnicos y Deportivos de su disciplina deportiva, así como a las bases que establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la CONADE”.

Los mencionados estímulos podrán ser otorgados en dinero o especie, capacitación, asesoría, asistencia y gestoría.

El artículo 114 en sus diferentes fracciones ordena a los beneficiarios de estímulos a cumplir con lo siguiente:

- i. *Realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de los estímulos;*
- (...)
- iii. *El sometimiento a las actuaciones de comprobación y a las de control financiero que correspondan en relación a los estímulos y apoyos concedidos, y*
- iv. *Facilitar cuanta información le sea requerida por las autoridades de la Administración Pública Federal.*

Finalmente, existen disposiciones en el cuerpo de la ley relativas al dopaje y a la violencia en los espectáculos deportivos, las cuales contienen normas dirigidas a evitar situaciones contrarias por un lado a la limpieza y ética en las competencias deportivas y, por el otro a minimizar el

riesgo de violencia dentro de las instalaciones deportivas y sus alrededores.

No se incluyeron los mencionados capítulos en este trabajo, toda vez que la intención primera del mismo es dar a conocer los dispositivos legales más importantes que rigen a la actividad de la CONADE como órgano rector del deporte federado mexicano, su relación con asociaciones deportivas y federaciones, así como la relación de estas últimas con la propia CONADE y con sus deportistas y directivos, teniendo como objetivo fijar reglas claras para prevenir desviaciones en su interacción y operación.

De igual manera, se consideró que los numerales expuestos en este texto reflejan claramente el espíritu de la ley en cuanto a su objetivo de normar la parte administrativa del deporte y las ayudas y estímulos correspondientes de manera transparente, sin lugar a desviaciones y estableciendo rigurosos controles de cumplimiento.

Espero que este texto pueda despertar el interés de los diferentes actores del deporte y estudiosos del tema por conocer la normatividad vigente en sus países, analizarla, proponer mejoras y cumplirla cabalmente en beneficio del deporte en las diferentes latitudes latinoamericanas.