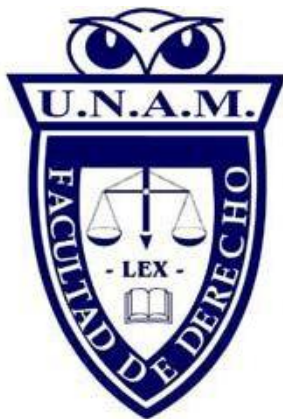




EL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE MEXICANA

Tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta el
alumno: **Federico Fabricio Santiago Sánchez**



Seminario de Derecho Administrativo.

Número de cuenta: 09528235-4.

Diciembre de 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

Dedico el presente trabajo a mi hermano Javier Santiago Sánchez, mi mejor ejemplo y mi mayor orgullo, con el ánimo que este pequeño tributo simbolice también la titulación que ya no pudo concluir.
¡Te amo y te extraño Choco!

A mis padres, Luz Sánchez Rodríguez y Federico Santiago Martínez, a quienes debo todo en la vida, pero especialmente por su infinito amor, su incansable apoyo y por darme un ejemplo de vida fundamentado en el amor, la bondad, la honradez y el esfuerzo.

AGRADECIMIENTOS

A Alin Liliana Villanueva Leal y a Aline Isabella Santiago Villanueva, por compartir su vida conmigo y darme su amor, apoyo e impulso para superarme en todas las áreas de mi vida.

A Sandra, Itzel, Sofía, Melany y Marcos, así como a la familia Santiago y a la familia Sánchez, por su amor y confianza.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme la oportunidad de formarme como profesionista, pero más aún por su humanismo y su profundo sentido social.

A la Facultad de Derecho, por inculcarme el amor al derecho, pero más aún por enseñarme a privilegiar la justicia.

Al Dr. Miguel Alejandro López Olvera, por su apoyo para la consecución de esta meta, pero más aún por su amistad desinteresada y su ejemplo de vida.

A mis profesoras y profesores de la Facultad de Derecho, por sus enseñanzas y dedicación en mi formación, pero más aún por su labor ejemplar que mantiene a nuestra Universidad a la vanguardia.

A todos mis amigos del Grupo Cultural Apocalipsis,
por su apoyo y amor desinteresado a la Universidad,
pero más aún por su amistad y conciencia social.

A Patricia, Guillermina, Plinio y Rogelio, por su amistad, apoyo y confianza.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D. F., a 4 de marzo de 2011

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad, **SANTIAGO SÁNCHEZ FEDERICO FABRICIO**, con número de cuenta **095282354**, ha elaborado la tesis denominada **“EL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE MEXICANA”**, bajo la dirección del **MTRO. MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA**, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

**LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO**



C.c.p.-Dr. Ruperto Patiño Manferrer.-Director de la Facultad de Derecho.
C.c.p.-Mtra. Zaudisareth Bobadilla. Secretaria de Exámenes Profesionales.
C.c.p.-Alumno Santiago Sánchez Federico Fabricio



EL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE MEXICANA

Introducción.....I

AbreviaturasIII

CAPÍTULO I

EL DEPORTE Y LA CULTURA FÍSICA EN MÉXICO.

LA EVOLUCIÓN DE SU REGULACIÓN JURÍDICA.....1

1. <i>Los conceptos de cultura física y de deporte</i>	1
A. <i>La cultura física</i>	1
B. <i>El deporte</i>	4
2. <i>La regulación histórica del deporte en México</i>	8
A. <i>El origen de la regulación jurídica del deporte</i>	8
B. <i>La evolución de la regulación del deporte</i>	9
a. <i>En la Constitución</i>	11
b. <i>En las leyes secundarias</i>	16
3. <i>La regulación histórica de la cultura física en México</i>	18
A. <i>La regulación constitucional de la cultura física</i>	19
B. <i>La regulación en las leyes secundarias</i>	20
4. <i>La regulación vigente del deporte y de la cultura física en México</i>	21
A. <i>En la Constitución</i>	22
B. <i>En los tratados internacionales</i>	23
C. <i>En las leyes secundarias</i>	24
D. <i>En los reglamentos</i>	27
E. <i>En los acuerdos</i>	28
F. <i>En las circulares</i>	29
G. <i>En los decretos</i>	30
H. <i>En los manuales de organización</i>	30
I. <i>En los estatutos</i>	32

CAPÍTULO II

LA COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA DE CULTURA

FÍSICA Y DEPORTE EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....33

1. <i>La competencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia</i>	35
---	----

2. La competencia del Presidente de la República para reglamentar la materia.....	38
3. La competencia de la Secretaría de Educación Pública para coordinar la materia.....	44
A. El régimen constitucional.....	45
B. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	45
C. La Ley General de Educación.....	48
D. El Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública.....	49
E. El Manual de Organización de la Secretaría de Educación Pública.....	50
4. El Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte.....	51
A. Naturaleza jurídica.....	52
B. Las partes integrantes del Sistema.....	58
a. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.....	59
b. Los órganos estatales, del Distrito Federal, y municipales de cultura física y deporte.....	60
c. La Confederación Deportiva Mexicana, A.C.....	62
d. El Comité Olímpico Mexicano, A.C.....	63
e. Las asociaciones deportivas nacionales.....	66
f. Los consejos nacionales del deporte estudiantil.....	70
g. Las asociaciones y sociedades que estén reconocidas en términos de la Ley General de Cultura Física y Deporte y su Reglamento.....	71

CAPÍTULO III
LA COMISIÓN NACIONAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE.....73

1. Naturaleza jurídica.....	73
A. Las características de la descentralización administrativa.....	76
a. Su establecimiento mediante ley o decreto.....	82
b. Personalidad jurídica propia.....	84
c. Patrimonio propio.....	88
d. Estatuto y regulación específicos.....	91
e. Realización de una actividad técnica.....	93
f. Tutela y vigilancia por parte de la administración central.....	95
B. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte como organismo público descentralizado federal.....	97
2. Organización de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.....	103
A. Los órganos de dirección y control.....	104
a. La junta directiva.....	105
b. La dirección general.....	113
c. El órgano interno de control.....	120

d. El órgano de vigilancia	124
B. Estructura administrativa de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	126
a. Subdirección General de Deporte	129
b. Subdirección General de Calidad para el Deporte	131
c. Subdirección General de Cultura Física	132
d. Subdirección General de Administración.....	134
e. Coordinación de Comunicación Social	135
f. Coordinación de Normatividad y Asuntos Jurídicos	136
g. Coordinación Ejecutiva de la Dirección General.....	138

CAPÍTULO IV

EL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN

NACIONAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE	140
--	-----

1. La facultad reglamentaria de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	140
A. Las bases constitucionales de la facultad reglamentaria.....	146
a. Clasificación de las disposiciones reglamentarias.....	149
b. Los límites de la facultad reglamentaria	156
c. Normas y procedimiento para la expedición de disposiciones reglamentarias	161
B. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales	165
C. La Ley General de Cultura Física y Deporte	167
D. El Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte.....	168
2. El origen y las modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	169
A. La expedición	170
B. La publicación.....	170
C. La vigencia	171
D. Las modificaciones.....	172
3. Estructura del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.....	176
A. Capítulo I. Disposiciones generales	178
B. Capítulo II. De la administración.....	179
C. Capítulo III. De la estructura administrativa.....	182
D. Capítulo IV. De la estructura y suplencias del órgano interno de control.....	186
E. Capítulo V. De los comités y subcomités técnicos	187
F. Capítulo VI. De la suplencia de los servidores públicos de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	188
G. Capítulo VII. Del régimen laboral	189
H. Capítulo VIII. De la supletoriedad.....	190

I. <i>Artículos transitorios</i>	191
Conclusiones.....	194
Bibliografía	200

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como su más sencilla finalidad presentar un estudio básico, pero integral, de los principales temas que inciden en la vida cotidiana del organismo público descentralizado de la administración pública federal que se denomina Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, con especial atención en el instrumento jurídico que contiene su estructura administrativa y delimita las atribuciones, funciones y obligaciones que son conferidas tanto a su órganos de administración, control y vigilancia como a las unidades administrativas y servidores públicos que integran su organización.

A pesar de que un servidor he sido un asiduo practicante de disciplinas deportivas tales como el fútbol asociación y el béisbol, debo confesar que el tema del presente trabajo no deriva de esa vocación lúdica, sino que debo agradecer la oportunidad de explorar el interesante mundo del derecho deportivo al Director del Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho, el Lic. Pedro Noguerón Consuegra, quien tuvo a bien darme la idea de dedicar mi trabajo recepcional a esta compleja, pero a la vez apasionante área del derecho administrativo.

De tal suerte, he decidido dividir el presente trabajo en cuatro capítulos que, considero, serán suficientes para obtener una radiografía actualizada de los siguientes temas: el régimen jurídico que se ha dado tanto a la cultura física como al deporte a través de las diversas etapas de nuestra historia como nación; la competencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales en materia de cultura física y deporte; la naturaleza jurídica, organización y estructura administrativa de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, y, por supuesto, la conformación y características del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

Por tanto, en el primero de los capítulos señalados pretendemos ubicar y delimitar los conceptos jurídicos de deporte y cultura física, recorriendo los orígenes y evolución que ha tenido su regulación jurídica y ubicando a los principales instrumentos jurídicos vigentes que regulan estos temas en la actualidad.

Por lo que toca al segundo capítulo, este tendrá como objetivos primordiales estudiar la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de cultura física y deporte, analizando también el alcance y particularidades de la facultad del presidente de la República para expedir reglamentos en dichas materias, además de revisar las facultades conferidas a la Secretaría de Educación Pública para coordinar las materias en estudio, no sin antes diseccionar la conformación y actuación del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte y de sus integrantes.

El tercer capítulo de esta investigación se avocará a revisar las características que le son inherentes a la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte en su carácter de organismo público descentralizado de la administración pública federal, además de analizar las características de sus órganos de gobierno, control interno y vigilancia, para después pasar al estudio de su estructura administrativa.

El cuarto y último capítulo de esta tesis, se enfocará directamente en la búsqueda del fundamento jurídico que le confiere a la junta directiva de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte la posibilidad de emitir el estatuto orgánico de este organismo público descentralizado, además de hacer un riguroso examen de los pormenores que se han presentado durante la aprobación, publicación y modificaciones al referido Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, lanzando, por supuesto, algunas propuestas personales que consideramos podrían contribuir al mejoramiento de su estructura y composición.

De este modo, el presente estudio pretende colaborar, aunque de manera muy discreta, con la discusión académica respecto de todos estos temas que, a pesar de ser interesantes, no han sido lo suficientemente abordados por los doctrinarios del derecho administrativo, hecho que ha generado que sean muy pocos los estudios especializados y actualizados que se encarguen de explorar el derecho deportivo mexicano, por lo que esperamos que el presente ejercicio sirva como referencia para que otros estudiantes de esta honorable Universidad Nacional se comprometan a la difícil tarea de explorar los caminos solitarios del derecho mexicano del deporte.

ABREVIATURAS

CONADE: Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

CPUEM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DOF: Diario Oficial de la Federación

EOCONADE: Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

LFEP: Ley Federal de las Entidades Paraestatales

LFPA: Ley Federal de Procedimiento Administrativo

LFT: Ley Federal del Trabajo

LGCFD: Ley General de Cultura Física y Deporte

LGE. Ley General de Educación

LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

RLFEP: Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

RLGCFD: Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte

RISEP: Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

RISINADE: Reglamento Interno del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte

SEP: Secretaría de Educación Pública

SINADE: Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte

CAPÍTULO I
EL DEPORTE Y LA CULTURA FÍSICA EN MÉXICO.
LA EVOLUCIÓN DE SU REGULACIÓN JURÍDICA.

1. Los conceptos de cultura física y de deporte

La tarea de forjar conceptos que contengan todas y cada una de las características del objeto que se pretende delimitar no siempre resulta una tarea fácil de desempeñar, sobre todo cuando se trata de actividades que por su naturaleza resultan complejas debido a que implican una interacción humana, la asimilación de aspectos culturales y, en algunos casos, la observancia de reglas o principios de ejecución. La naturaleza y desarrollo histórico de la cultura física y del deporte ubican a estas actividades dentro de esa categoría de materias complejas en su comprensión y delimitación, en virtud de lo cual, la conceptualización que se obtenga de los mismos en el presente trabajo seguramente será perfectible y susceptible de ser complementada. No obstante, dichos ejercicios de conceptualización son necesarios e indispensables para construir la visión y entendimiento integrales de los temas a desarrollar, de tal manera que, a partir de la definición de estos postulados sea posible construir conclusiones lógicas y adecuadas sobre los mismos, las cuales puedan reflejar la realidad de los avances y de los pendientes que, en materia jurídica, mantienen actualmente la cultura física y el deporte en nuestro país.

A. La cultura física

Acotado lo anterior, es necesario comenzar con esa delimitación conceptual de lo que puede entenderse por cultura física, sin perder de vista que se trata de un

concepto cuya creación y estudio encuentra su origen en abstracciones más sociales que jurídicas. Así, para iniciar con el análisis de los elementos que componen a este concepto podemos recurrir a la definición del término *cultura* que la Real Academia Española ha establecido al definirla como “Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico” o “Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.”¹ Como podemos observar, el concepto de cultura no sólo se refiere a un cúmulo de conocimientos sobre una materia específica, que pueden ser o no sistematizados, sino que tiene un alcance mucho más amplio al integrar elementos sociales, tales como las costumbres y los modos de vida de un grupo social en un lapso determinado de su historia, los cuales, por supuesto, llegan a ser temporales y mutables. Así, al entender que la cultura se establece como ese conjunto de elementos comunes y cambiantes que comparten determinados grupos humanos en numerosos áreas del conocimiento, podemos dimensionar y acotar este gran concepto al dilucidar sobre el término *cultura física*, mismo que también ha sido establecido por el *Diccionario de la Lengua Española*, al definirla como “Conjunto de conocimientos sobre gimnasia y deportes, y práctica de ellos, encaminados al pleno desarrollo de las facultades corporales.”²

Resultan interesantes los componentes utilizados para delimitar el concepto *cultura física* desde su enfoque semántico, no obstante, desde el punto de vista jurídico, el concepto de cultura física adquiere relevancia hasta el momento en que los órganos del Estado se vinculan al mismo, ya sea para delimitar su contenido y alcance en los ordenamientos jurídicos o bien cuando adquieren obligaciones de promoción, difusión o fomento entre la población de los conocimientos deportivos y educativos encaminados al desarrollo de las facultades corporales de cada persona.

¹ *Diccionario de la Lengua Española*, 22^a ed., Real Academia Española, en <http://www.rae.es/rae.html> (20 de mayo de 2009).

² *Idem*.

En nuestro País, la adopción del término cultura física es de relativa reciente integración al sistema jurídico, ya que el mismo se incluye por primera vez en la Ley de Estímulo y Fomento al Deporte, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre de 1990, misma que en su artículo 6 menciona que los donativos que se apliquen en beneficio de la cultura física y del deporte serán deducibles de los ingresos acumulables para la determinación de las contribuciones que corresponda pagar a los donantes, más no define o desarrolla aquello que ha de entenderse por cultura física. Es con la publicación de la Ley General de Cultura Física y Deporte en el *DOF* de 24 de febrero de 2003, donde se establece por primera vez, en la fracción II de su artículo 4, lo que se debe entender por cultura física, definiéndola como “Conjunto de bienes (conocimientos, ideas, valores y elementos materiales) que el hombre ha producido con relación al movimiento y uso de su cuerpo”.

De tal manera, la cultura física puede ser entendida como “...una parte de la cultura general encaminada al desarrollo del saber del hombre acerca de su cuerpo, lo que lógicamente implicaría, un conjunto de bienes (conocimientos, ideas, valores y elementos materiales) que el hombre ha producido en relación con el movimiento y uso de su cuerpo”.³

Analizados los elementos anteriores, es posible afirmar que la cultura física esta conformada por ese cúmulo de bienes intelectuales y materiales encaminados al desarrollo de las facultades corporales de cada persona, los cuales contienen las costumbres y los modos de vida que, respecto a esa materia, han sido adoptados por un grupo social en un lapso determinado de su historia.

Así entendida, la cultura física adopta en nuestro país una importancia sin precedentes, toda vez que, de acuerdo con los Resultados de Nutrición de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, México tiene una de las más altas prevalencias de sobrepeso y obesidad del mundo.⁴ Este es un reto no sólo para la

³ Del Carmen Clemente, Jalil Ascary y otros, *Derecho deportivo mexicano*, Senado de la República- Asociación Mexicana de Investigación Jurídica Deportiva-Miguel Porrúa, México, 2008, p.66.

⁴ *Resultados de nutrición de la ENSANUT 2006*, Instituto Nacional de Salud Pública, México, en://www.insp.mx/ensanut/resultados_ensanut.pdf (20 de mayo de 2009).

administración pública, sino para todos los ciudadanos, en el cual la cultura física juega un papel trascendental, ya que puede convertirse en una herramienta efectiva para hacer frente a estos graves índices de obesidad y sobrepeso, sobre todo en los niños y adolescentes, a través de una mejor difusión e implementación de esos conocimientos, ideas y valores que hagan consciente a la población mexicana de que la actividad física o corporal es una alternativa viable para una vida sana y equilibrada.

El hombre contemporáneo vive en condiciones difíciles para su salud y se expone cada vez más a las consecuencias de un acelerado proceso de industrialización, urbanización y deterioro de las condiciones ambientales de vida, todo lo que hace que en un busca de un equilibrio biológico y psicológico, la Cultura Física se convierta en una excepcional ayuda para lograr este objetivo.⁵

B. *El deporte*

Por cuanto hace al concepto de deporte es necesario señalar que, al igual que sucede con la cultura física, se torna verdaderamente difícil encontrar una definición que englobe todos los elementos sociales y jurídicos que implica esta actividad. Sin embargo, se hace indispensable, también en este caso, realizar una delimitación precisa de lo que debe entenderse por deporte en el contexto del presente trabajo. Así, podemos observar que las definiciones que se le han dado a este concepto a lo largo de la historia de humanidad son múltiples y complejas, en virtud de que las actividades que engloba han estado presentes durante el desarrollo de las sociedades y ha constituido un elemento primordial dentro de la cultura de cada pueblo, pues, de alguna manera, "El hombre ha practicado el deporte en todas las formas de organización política y social en que le ha correspondido vivir".⁶

⁵ Ontiveros, Avilio, "La actividad física como medio de salud" en *Manifestaciones de la Cultura física en la sociedad*, CONADE, México, julio de 1994, p. 6.

⁶ Albor Salcedo, Mariano, *Deporte y Derecho*, Ed. Trillas, México, 1989, p.23.

La presencia plural y constante del deporte en la vida del ser humano, se traduce en la invariable evolución de sus alcances, estudios y concepciones, de tal manera que resulta importante destacar que cada concepto que se ha creado para definirlo es el resultado de los elementos científicos, sociales y materiales que han prevalecido durante una época en una determinada cultura, por lo que han sido válidos en su contexto y tiempo, más no necesariamente reflejan toda la complejidad con que continúan desarrollándose ese cúmulo de actividades y características que integran la conceptualización actual de lo que entendemos por deporte.

El estudio histórico, el acontecer del ejercicio físico, los juegos y el deporte desde la comunidad primitiva y el mundo antiguo hasta nuestros días, permiten asegurar que el movimiento deportivo está en una constante y profunda evolución, y que las diferencias mostradas y adoptadas por las actividades físicas a través de los siglos responden a contextos políticos, económicos, sociales y precisos que determinan no solo el tipo y la naturaleza de la organización, sino también las características mismas del ejercicio físico; es decir, son las necesidades de la sociedad los vectores principales de influencia en la organización de la Cultura Física y el Deporte, obviamente subordinados a la ideología o pensamiento rector de la clase dominante.⁷

Establecido lo anterior, y con el ánimo de realizar una aproximación a la concepción actual que se tiene del deporte, se repasarán sólo algunas de las definiciones que se han creado durante las épocas moderna y contemporánea. Comenzaré con uno de los personajes que más ha influido en la concepción moderna del deporte olímpico, Pierre de Fredi, barón de Coubertin, quien definió al deporte como “un culto voluntario y habitual del ejercicio muscular intensivo apoyado en el deseo de progreso y que puede llegar hasta el riesgo”.⁸ Por otra parte, Luigi Volpicelli estableció:

En una civilización en la que la ciencia y la máquina constituyen los puntos cardinales, era lógico que el deporte se ocupase de esa máquina extraordinaria que es el cuerpo humano. En ningún caso puede hablarse de

⁷ García Machado, Nelson y Francisco Ruíz Martínez, *Conocimiento, Educación y Valores*, Universidad de Camagüey, Cuba, 2007, p. 4.

⁸ *Deporte y Sociedad*, Biblioteca Salvat de Grandes Temes, Barcelona, 1975, p.32.

deporte si falta la cientificidad de sus reglas y de su táctica, de su entrenamiento y de sus mediciones [...] ⁹

Para Miguel Cantón Moller y Adolfo Vázquez Romero, el deporte es

la actividad física sistematizada, llevada a cabo por los individuos, con el objeto de lograr un mejor desarrollo de su cuerpo, obtener metas de perfeccionamiento y salud, alcanzar fines educativos en su voluntad y su disciplina para servir a la sociedad, y emular la actividad de las personas que se dedican a la misma actividad y que ocupan el mejor lugar entre los actuantes de esa especialidad deportiva. ¹⁰

Por su parte, Mariano Albor Salcedo distingue entre diferentes tipos de deporte de acuerdo a los fines que persigue cada uno, clasificándolo como recreativo, educativo, de alta competencia y profesional. ¹¹

Además de constituirse por actividades físicas reguladas, individuales o de equipo, cuyas finalidades pueden ser de recreación, educación, salud o alta competencia, el deporte ha adoptado un importante papel social para la convivencia pacífica de los pueblos, tal y como lo ha postulado la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura al establecer:

El deporte es una herramienta poderosa para fortalecer los lazos y las redes sociales, y para promover los ideales de la paz, la fraternidad, la solidaridad, la no violencia, la tolerancia y la justicia. Abordar los problemas en las situaciones posteriores a los conflictos puede ser aliviado, ya que el deporte tiene la capacidad de unir a la gente. ¹²

Jalil Ascary del Carmen Clemente, David Hernández González y Antonio Wenceslao Seplavy Urbina, destacan una visión integral al definir al deporte como

⁹ Volpicelli, Luigi, *Industrialismo y Deporte*, Paidós, Buenos Aires, 1967, p.39.

¹⁰ Cantón Moller, Miguel y Adolfo Vázquez Romero, *Derecho del Deporte*, Ed. Esfinge, México, 1968, pp. 24 y 25.

¹¹ Albor Salcedo, Mariano, *ob. cit.*, pp. 147 a 160.

¹² *Deporte para la paz y el desarrollo*, UNESCO, en <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/sport/physical-education-and-sport/sport-for-peace-and-development/>, (21 de mayo de 2009).

Una actividad física y mental de competición, expresada a través de diversas formas, institucionalizadas y reglamentadas, que equilibra el desarrollo integral del ser humano, lo que potencialmente permite una justa convivencia y esparcimiento de los hombres en sociedad.¹³

La Real Academia Española ha definido al deporte como “Actividad física, ejercida como juego o competición, cuya práctica supone entrenamiento y sujeción a normas”.¹⁴ Tal vez sea esta sujeción a normas lo que separa al deporte de la actividad física simple, pues como hemos podido observar un factor común a las definiciones contemporáneas de deporte lo constituye el hecho de que se trata de actividades físicas que se encuentran sistematizadas y delimitadas por un conjunto de reglas tendientes a darle uniformidad a sus fundamentos y a su práctica, así como a la valoración y apreciación que se hace de esas actividades por parte de los jueces y árbitros que se encargan de calificar o sancionar las competencias deportivas.

Como concepto de carácter jurídico, el deporte fue definido por primera vez en nuestra legislación en la Ley General del Deporte publicada en el *DOF* de fecha 8 de junio de 2000, concretamente en su artículo 2, el cual estableció que se entendería por deporte a:

[...]la actividad y ejercicios físicos, individuales o de conjunto, que con fines competitivos o recreativos se sujeten a reglas previamente establecidas y coadyuven a la formación integral de las personas y al desarrollo armónico y conservación de sus facultades físicas y mentales.

Posteriormente, el 24 de febrero de 2003 se publicó en el *DOF* la Ley General de Cultura Física y Deporte, en la cual se modificó la anterior definición legal de deporte, al establecer en la fracción V de su artículo 4 el concepto que actualmente se encuentra vigente: “Actividad institucionalizada y reglamentada, desarrollada en competiciones que tiene por objeto lograr el máximo rendimiento”. Como podemos observar esta definición se limita primordialmente al aspecto

¹³ Del Carmen Clemente, Jalil Ascary y otros, *ob. cit.*, p. 55.

¹⁴ *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Real Academia Española, en <http://www.rae.es/rae.html>, (20 de mayo de 2009).

competitivo del deporte, dejando fuera otros enfoques como el recreativo, el educativo y el social.

2. La regulación histórica del deporte en México

A pesar de la importancia y popularidad con que cuenta actualmente el deporte en el mundo, y en particular en la sociedad mexicana, su regulación jurídica a través de la historia de nuestro país fue precaria durante mucho tiempo, ya que no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XX cuando comenzó a desarrollarse en leyes federales, para posteriormente generar la inclusión expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la facultad conferida al Congreso de la Unión para legislar en esta materia a nivel federal, hecho que se explica si tomamos en consideración que tanto el deporte como la cultura física primero encontraron su desarrollo dentro del ámbito de los particulares y después tomaron relevancia para el derecho administrativo como actividades y valores culturales cuya importancia social requería una regulación o intervención del Estado.

Desde fines del siglo XVIII, el derecho público y luego el derecho administrativo inician una lucha paralela al desenvolvimiento de las transformaciones sociales, recogen y transforman en principios jurídicos lo que forma el sedimento estable o constante de los anhelos de los grupos humanos.¹⁵

A. El origen de la regulación jurídica del deporte

Es difícil establecer un origen cierto de la regulación jurídica del deporte en México, sobre todo considerando que por muchos años ningún ordenamiento jurídico se encargó de desarrollar integralmente el tema, situación que tal vez se debe al hecho de que el desarrollo del deporte correspondió primero a las

¹⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, Porrúa, México, 1981, p. 6.

organizaciones deportivas conformadas por los particulares, para después dar paso a una serie de preceptos jurídicos aislados que sólo contemplaron aspectos particulares acerca de la actividad deportiva y la participación activa del Estado en su institucionalización.

Los antecedentes más remotos de la regulación jurídica del deporte en nuestra Nación, se remontan a los pueblos prehispánicos que se asentaban en estos territorios, quienes practicaron diversas actividades de carácter religioso que requerían de despliegues y habilidades físicas, entre las que destaca el juego de pelota o *tachtli*. No obstante, aún se desconocen muchos aspectos de estas actividades y todavía no se ha podido precisar con exactitud las fuentes de la estricta reglamentación que las regía, lo cual no impide que puedan ser tomadas como fuentes históricas de la regulación jurídica del deporte en nuestro País.

[...] Al parecer, sólo en la época inmediatamente anterior a la Conquista el juego de pelota prehispánico se practicaba como un verdadero deporte. Sin embargo, todavía está por desentrañar la compleja urdidumbre de la mentalidad de los indígenas y el verdadero significado de lo que quizá sólo para nosotros se manifiesta como un “juego”.¹⁶

B. La evolución de la regulación del deporte

Si bien hemos establecido que el origen incipiente de la regulación del deporte mexicano podemos ubicarlo desde los tiempos prehispánicos, también debemos señalar que dicha regulación también se encontró presente en la época colonial, aunque limitada principalmente a las actividades lúdicas que eran practicadas por los particulares, estableciendo una rigurosa prohibición de los juegos de suerte y azar, pero permitiendo la práctica de actividades como el juego de pelota, disciplinas ecuestres y la caza, a través de diversos preceptos normativos contenidos en ordenamientos como la Recopilación de Indias, la Novísima Recopilación y las Ordenanzas de Intendentes, entre otras.

¹⁶ Albor Salcedo, Mariano, *ob. cit.*, p.111.

Ya en el México independiente, las leyes españolas que regulaban los juegos y actividades deportivas fueron sustituidas con la creación de códigos en materia penal y civil.

[...] En el caso del Código penal de 1871 en el título octavo –de los delitos contra el orden público–, capítulo III, artículos 869 al 880 inclusive, se refiere a los juegos prohibidos y a sus consecuencias de carácter penal, mientras que el Código civil de 1884 regula el juego y la apuesta como fuente de las obligaciones en los artículos 2772 y 2782[...] Como se puede apreciar, la codificación no perdió de vista la herencia de la tradición española. Por lo demás, si recordamos la decisión jurídica de los juegos en la que los juegos de habilidad o destreza –como el de pelota–son de carácter deportivo, este juego queda en el dominio de aquellas relaciones privadas en las que el Estado Liberal por definición no puede intervenir.¹⁷

En los albores del siglo XX, se llevaron a cabo los primeros esfuerzos encaminados a la institucionalización del deporte, mismos que fueron desarrollados por organizaciones civiles con el objeto de poder participar en las olimpiadas modernas, las cuales eran organizadas por el Comité Olímpico Internacional, organismo privado que había sido constituido en junio de 1894 por iniciativa del barón de Coubertin.

Con el objeto de que representantes deportivos de México tomaran parte en los juegos olímpicos, un grupo de aficionados al deporte constituyó, conforme a lo dispuesto por las normas olímpicas y ajustando sus estatutos a los del C.O.I., el Comité Olímpico Mexicano, el día 23 de abril de 1923.¹⁸

Posteriormente, el 22 de julio de 1933, se constituyó la Confederación Deportiva Mexicana como otro esfuerzo para agrupar y organizar al deporte amateur nacional.

El 30 de diciembre de 1932 se publicó en el *DOF* un Decreto mediante el cual se constituye el Consejo Nacional de Cultura Física integrado por representantes del gobierno y de organizaciones privadas, cuya finalidad consistió en regular las

¹⁷ *Ibidem*, p. 124.

¹⁸ Cantón Moller, Miguel y Adolfo Vázquez Romero, *ob. cit.*, p. 58.

relaciones existentes entre los organismos deportivos reconocidos a nivel nacional e internacional y el gobierno.

El Decreto no señalaba las atribuciones que tendría el Consejo, sin embargo la importancia de este documento radica en que es el primer intento mexicano de legislar en materia del deporte. El objetivo de este consejo era “Coordinar las actividades relacionadas con la educación física y deportes entre los organismos oficiales sostenidos por la Federación y particulares”.¹⁹

Si bien es cierto, que el referido Decreto no pretendía regular de manera integral al deporte en nuestro País, también lo es el hecho de que constituye el primer instrumento jurídico que prevé la participación activa del gobierno dentro del desarrollo del deporte mexicano, comenzando desde entonces una etapa de regulación parca y aislada, la cual sería superada hasta la publicación de las primeras leyes federales en materia deportiva, así como con la discusión y aprobación de la reforma constitucional que analizaré enseguida.

a. En la Constitución

Ninguno de los textos constitucionales que estuvieron en vigor en nuestro País antes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 contempló o hizo mención expresa de algún régimen jurídico especial para el deporte.

No obstante, como pudo observarse en el desarrollo de los puntos previos de este trabajo, la precaria regulación que se expidió para el deporte a lo largo de buena parte de nuestra historia como Nación se debió, en gran medida, al hecho de que las actividades de esta índole se consideraron dentro de la esfera de las libertades de los particulares, limitándose el gobierno sólo a prohibir o regular determinados juegos de azar o actividades que implicaban apuestas.

¹⁹ Manual de Organización de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, CONADE, México, 2008, p.3.

Esta óptica liberal, se puede encontrar desde la *Constitución Política de la Monarquía Española* promulgada en la Ciudad de Cádiz el 19 de marzo de 1812, misma que rigió para la Nueva España durante sus últimos años como Colonia española, la cual en su artículo 4 establecía el siguiente postulado: “La Nación está obligada á conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”.²⁰

Ya en el naciente México independiente, el 4 de octubre de 1824 fue aprobada por el Congreso Constituyente la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

Muchos variados, novedosos y revolucionarios principios adoptaron los constituyentes de 1824. No es en su demérito que los hubieren tomado de otras latitudes geográficas y de distintos sistemas políticos. Lo importante es que tuvieron la decisión de aceptar e imponer lo más adelantado de su época y terminar con todo tipo de autocracia, monárquica o revolucionaria.²¹

Esta primera Constitución federal consagró profundas reformas en el naciente Estado mexicano al determinar que adoptaría para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal, decretando que el supremo poder de la federación se dividiría para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, además de prevenir que los estados integrantes de la federación al organizar su gobierno interior debían hacerlo sin contravenir el texto constitucional. No obstante la inclusión de estos novedosos principios, la constitución de 1824 fue omisa en cuanto a regular el deporte en nuestro país.

Por otra parte, las *Siete Leyes* constitucionales, expedidas entre los años de 1835 y 1836, establecieron, entre otras cosas, que la forma de gobierno de nuestra Nación sería la de una República centralista, creando el “Supremo Poder Conservador” y reordenando el territorio en departamentos, distritos y partidos. Sin

²⁰ *Constitución Política de la Monarquía Española*, en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/> (25 de mayo de 2009)

²¹ Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, UNAM, México, 2000, p.30.

embargo, tampoco estas leyes constitucionales se encargaron de regular al deporte mexicano.

Las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843 además de suprimir al Supremo Poder Conservador “reiteraron la independencia de la nación y la organización en República centralista”,²² conservando la división territorial establecida en las *Siete Leyes*, pero omitiendo también cualquier mención acerca del deporte.

El Acta de Reformas de 1847 además de restaurar a la Constitución de 1824 también innovó en cuanto a la inclusión a nivel constitucional de los derechos ciudadanos de voto, petición, reunión y de pertenencia a la guardia nacional, la supresión del cargo de vicepresidente de la República y la creación del juicio de amparo. No obstante, en lo referente a la regulación del deporte, este documento constitucional también fue omiso.

El 12 de febrero de 1857 fue promulgada la *Constitución Política de la República Mexicana*, misma con la cual fue retomada como forma de gobierno el sistema federalista, además de hacer grandes aportaciones en materia de derechos y garantías individuales al establecer en su artículo 1o. lo siguiente:

El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.²³

Otras grandes innovaciones de la Constitución de 1857 se reflejaron en la abolición de una religión oficial única, la atribución de la soberanía nacional al pueblo, la instauración de un sistema unicameral en el poder Legislativo con la consecuente abolición del Senado, la instauración del juicio político sustanciado ante un jurado de acusación y otro de sentencia, así como la facultad del Presidente de la República para suspender las garantías individuales en casos especiales, previa aprobación del Congreso.

²² *Ibidem*, p. 51.

²³ *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> (26 de mayo de 2009)

El esquema de la Constitución comprendía, en forma sumaria, todos los elementos del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX. Era breve, sobria y tendía a ser conciliatoria. Las adiciones y reformas que, sobre el pasado constitucional federal de México estableció, la identifican como progresista[...]²⁴

A pesar de estos grandes avances jurídicos aportados por la Constitución Federal de 1857, en su texto no se incluyó mención o regulación alguna en materia de deporte. Sin embargo, esta Carta Fundamental vino a reforzar la libertad de asociación que ya se había concebido de alguna manera en sus predecesoras, garantizando así la posibilidad de los ciudadanos de reunirse, entre otras cosas, para la práctica de actividades deportivas, si estas tenían un objeto lícito como la competencia o la recreación.

Por cuanto hace a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* promulgada el 5 de febrero de 1917 y vigente hasta el día de hoy, es de destacarse que la misma refrendó muchos de los principios jurídicos y políticos de su predecesora de 1857, lo cual no impidió que también innovara con la inclusión de los principios revolucionarios que posteriormente serían denominados “derechos sociales” y que constituirían una de las más grandes aportaciones jurídicas de nuestro país al mundo.

[...]el proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgó el 5 de febrero de 1917 fue, no una reforma de la de 1857 —aunque de ella herede principios básicos, como son: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales—, sino una nueva ley que, olvidando los límites del derecho constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, recogió en sus proyectos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio[...]

Así, nuestra Constitución vigente preservó desde su texto original la garantía de libertad de asociación, misma que en líneas anteriores ligamos directamente al

²⁴ Rabasa, Emilio O., *ob. cit.*, p.76.

derecho de los ciudadanos de reunirse para la práctica de actividades deportivas entre otras muchas actividades.

Fue hasta el 28 de junio de 1999 que nuestra Constitución Política en vigor incluyó dentro de su texto el tema del deporte, al publicarse en el *DOF* un decreto en el que se adiciona la fracción XXIX-J del artículo 73 que le da facultades a la Congreso de la Unión para legislar en esta materia, estableciendo las bases sobre las cuales se llevará a cabo la coordinación de esta facultad concurrente con los niveles de gobierno estatal y municipal, así como para coordinar la participación de los particulares y de las organizaciones sociales en materia deportiva, al establecer:

Artículo 73. El Congreso tiene 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; asimismo de la participación de los sectores social y privado,[...]

Posteriormente, con la publicación del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM publicada en el *DOF* de 18 de junio de 2008 se reformaron diversos artículos constitucionales, entre los cuales se modificó el artículo 18, previniendo dentro de su segundo párrafo que el deporte, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación y la salud constituyen las bases de organización del sistema penitenciario como medios para lograr la reinserción de los sentenciados a la sociedad, lo que destacó el aspecto educativo, e incluso terapéutico del deporte, al establecer:

Artículo 18. [...]

El sistema penitenciario se organizará sobre la base 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. [...]

b. *En las leyes secundarias*

Como logramos establecer en líneas anteriores, el desarrollo legislativo en materia deportiva a través de los diversos periodos de nuestra historia como Nación fue bastante somero y no atendió el tema de manera integral sino hasta finales del siglo XX.

La Ley Federal del Trabajo publicada en el *DOF* de 1o. de abril de 1970 estableció un capítulo, el cual comprende de sus artículos 292 a 303, dedicado al régimen jurídico que debe observarse en las relaciones laborales de los deportistas profesionales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *DOF* de 29 de diciembre de 1976, a través de las fracciones XXIII y XXIV de su artículo 38, le confirió a la Secretaría de Educación Pública facultades para determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y toda clase de eventos deportivos que no correspondiera organizar a otras dependencias del gobierno federal, así como para cooperar en las tareas que desempeñe la confederación deportiva y mantener la Escuela de Educación Física.

El 27 de diciembre de 1990 fue publicada en el *DOF* la Ley de Estímulo y Fomento al Deporte constituyéndose como la primera Ley de carácter federal que, con sus 45 artículos divididos en IX capítulos y un transitorio único, se encargaría de regular aspectos trascendentes tales como: la integración del Sistema Nacional del Deporte; la creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública denominado Comisión Nacional del Deporte que sería la institución competente del poder Ejecutivo federal en materia deportiva; la participación de las entidades federativas, los municipios, el sector social y el sector privado en el Sistema Nacional del Deporte; la creación de un Programa y un Registro Nacional del Deporte; el fomento y los estímulos al deporte; las

sanciones administrativas y los recursos en el deporte, y la creación de una Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, entre otros.

Otro ordenamiento jurídico que se encargó de regular aspectos particulares del deporte es la Ley General de Educación, publicada en el *DOF* de 13 de julio de 1993, la cual se limitó a establecer en su artículo 7o. que la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendría, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. constitucional el de estimular la educación física y la práctica del deporte, entre otros.

Fue hasta el año 2000 cuando el Congreso de la Unión discutió y aprobó la Ley que se encargaría de ejercer la facultad contenida en la fracción XXIX-J del artículo 73 constitucional publicada el 28 de junio de 1999, misma que le permitía no sólo legislar en la materia, sino que además le ordenaba coordinar las facultades concurrentes entre la federación, los estados, el Distrito Federal y municipios en este tema, además de la participación de los sectores social y privado. Así, en el *DOF* de fecha 8 de junio de 2000, sería publicada la Ley General del Deporte, misma que estaría conformada por 63 artículos divididos en XV capítulos, además de cinco transitorios, misma en la que se incluyeron nuevos temas a regular, tales como: la inclusión de las bases para la coordinación entre las autoridades competentes de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para el ejercicio de sus atribuciones en materia deportiva; una definición de deporte con fines de formación integral de las personas; la participación de los sectores social y privado a través de convenios de coordinación y apoyo; el deporte federado, de alto rendimiento y profesional; el Comité Olímpico Mexicano; el control de sustancias prohibidas y métodos no permitidos en el deporte; la investigación y capacitación deportiva; las instalaciones deportivas, y las infracciones con sus consecuentes sanciones en el ámbito deportivo, entre otros.

La Ley General del Deporte tuvo una vigencia efímera, ya que el 24 de febrero de 2003 se publicó en el *DOF* la Ley General de Cultura Física y Deporte que se

encuentra vigente actualmente, la cual se compone de 140 artículos divididos en cuatro Títulos.

La LGCFD vigente reformó el concepto de deporte para limitarlo a su aspecto institucionalizado y competitivo, además de definir por primera vez a la cultura física, incorporó la regulación de aspectos del deporte que no incluía la Ley anterior, tales como: el Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte; el organismo público descentralizado denominado Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte; los órganos estatales, del Distrito Federal y municipales de cultura física y deporte; las asociaciones y sociedades deportivas; la Confederación Deportiva Mexicana; la enseñanza, investigación y difusión en materia de cultura física y deporte, así como la prevención de la violencia en la celebración de espectáculos deportivos, entre otros.

También la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada en *DOF* de 9 de febrero de 2004, establece en sus artículos 3 y 5 que todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que promocionen el deporte y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, podrán disfrutar de apoyos y estímulos.

3. La regulación histórica de la cultura física en México

En el desarrollo del presente capítulo ha sido posible observar que la regulación jurídica del deporte en nuestro país fue muy limitada hasta finales del siglo pasado, hecho que, por supuesto, ha marcado también el desarrollo de la cultura física, la cual durante mucho tiempo no se encontró regulada en las leyes federales y mucho menos en el texto constitucional.

Al recordar el concepto de cultura física alcanzado en los puntos previamente desarrollados, no pierdo de vista que el cúmulo de bienes intelectuales y materiales que la conforman se derivan de fenómenos sociales. Sin embargo, estos fenómenos de carácter social adquieren relevancia cuando el sistema jurídico decide regularlos, más aún cuando además impone obligaciones a los entes gubernamentales para participar en su desarrollo, práctica y difusión. Si bien

es cierto que los elementos integradores de la cultura física existen desde tiempos inmemoriales, también lo es que estos no fueron delimitados o regulados jurídicamente sino hasta la creación de las primeras leyes federales en materia deportiva a finales del siglo pasado.

A nivel constitucional, fue hasta la reforma publicada en el *DOF* de 30 de abril de 2009 que se incluyó una regulación referente a la cultura física, al establecer el derecho de toda persona para acceder a la cultura —incluida la cultura física—, así como al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, además de establecer la obligación del Estado de promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura.

A. La regulación constitucional de la cultura física

Los diversos documentos constitucionales que tuvieron vigencia a lo largo de nuestra historia antes de la promulgación de nuestra Constitución Política vigente no se ocuparon de regular a la cultura física.

Nuestra Carta Magna vigente también fue omisa en regular este tema durante muchos años, más con la reforma constitucional publicada en el *DOF* de 30 de abril de 2009, misma en la que se adicionó un párrafo al artículo 4º y una fracción XXIX-Ñ al artículo 73, se plasmó en nuestra Constitución el derecho público subjetivo de acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de los llamados derechos culturales, dentro de los cuales, por supuesto, se encuentran los referentes a la cultura física. Esta reforma constitucional también determinó obligaciones estatales en materia cultural al estipular que sería el Estado quien se encargará de promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. Con estos elementos nuestra Constitución configura no sólo el derecho de las personas para acceder a la cultura en general, sino que también amplía su espectro a todas los tipos de manifestaciones culturales, dentro de las cuales

encontramos aquellas que tienen que ver con la cultura física, sin perder de vista que el texto constitucional también prevé la prestación servicios y bienes en materia cultural por parte del Estado y la facultad del Congreso de la Unión de legislar en la materia, lo que convierte al gobierno en el principal responsable de promover la cultura física en nuestro país, lo cual se hace evidente en los siguientes extractos de nuestra Norma Fundamental:

Artículo 4o. [...]

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.

[...]

B. La regulación en las leyes secundarias

Como ya se estableció anteriormente, la adopción del término cultura física en nuestro sistema jurídico se plasma por primera vez en la Ley de Estímulo y Fomento al Deporte publicada en el *DOF* de 27 de diciembre de 1990, la cual sólo hizo mención del término pero no lo desarrolló ni definió, sino que se limitó a establecer:

Artículo 6. [...]

La institución competente del Ejecutivo Federal gestionará ante las autoridades fiscales que los donativos hechos por los sectores social y privado y personas físicas o morales a la Federación, al Distrito Federal, así

como a los estados y municipios, que se apliquen en beneficio de la cultura física o del deporte, sean deducibles de los ingresos acumulables para la determinación de las contribuciones que, en su caso, corresponda pagar a los donantes. [...]

Por su parte, la Ley General del Deporte publicada en el *DOF* del 8 de junio de 2000 hizo mención del término cultura física, aunque tampoco se encargó de delimitarlo o desarrollarlo, ya que sólo lo incluyó como una referencia dentro de los siguientes artículos:

Artículo 4. La coordinación entre los tres ámbitos de gobierno en el país, deberá establecer uniformidad en la promoción y estímulo para la iniciación de prácticas deportivas, mediante:

[...]

IV.- La prevención de los requerimientos necesarios para la promoción del deporte y la cultura física en los estados, Distrito Federal y los municipios;

[...]

Artículo 7. La Comisión Nacional del Deporte, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, que tiene a su cargo la promoción y fomento del deporte y la cultura física, de acuerdo a las siguientes facultades:[...]

La vigente Ley General de Cultura Física y Deporte publicada en el *DOF* de 24 de febrero de 2003, no sólo estableció un concepto de cultura física, al definirla como un “Conjunto de bienes (conocimientos, ideas, valores y elementos materiales) que el hombre ha producido con relación al movimiento y uso de su cuerpo”, sino que desarrolló de manera integral este tema a través de los cuatro títulos que conforman sus 140 artículos, dándole una importancia y desarrollo prácticamente paritarios a los conferidos al deporte.

4. *La regulación vigente del deporte y de la cultura física en México*

A lo largo del presente capítulo se ha podido observar que el deporte y la cultura física son conceptos íntimamente ligados que comparten múltiples elementos

comunes, a pesar de que el fundamento constitucional que los prevé es diverso y su regulación jurídica no siempre ha sido sincronizada, aunque esto no ha sido obstáculo para que en la actualidad ambos temas se encuentren vigentes y delimitados dentro de nuestro sistema jurídico.

A. En la Constitución

Como quedo sentado, desde su promulgación en 1917, la CPEUM reguló indirectamente al deporte al incluir en su artículo 9o. la garantía individual que preserva la libertad de las personas de asociarse con fines lícitos –para realizar competencias deportivas, por ejemplo–, destacando que el citado artículo es de los pocos que mantienen su texto original ya que nunca ha sido modificado o reformado.

También se encontró que nuestra Constitución acogió el término deporte en su texto con la reforma publicada en el *DOF* que adicionó la fracción XXIX-J del artículo 73 en la que otorgan facultades a la Congreso de la Unión para legislar en esta materia, estableciendo las bases sobre las cuales se llevará a cabo la coordinación de esta facultad concurrente con los niveles de gobierno estatal y municipal, así como para coordinar la participación de los particulares y de las organizaciones sociales en materia deportiva.

Posteriormente, con la publicación del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM publicada en el *DOF* de 18 de junio de 2008 se reformaron diversos preceptos constitucionales, entre los cuales se modificó el artículo 18, previniendo dentro de su segundo párrafo que el deporte, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación y la salud constituirían las bases de organización del sistema penitenciario como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad, lo que destacó un aspecto educativo, e incluso terapéutico del deporte.

Por cuanto hace a la cultura física, también encontramos que a pesar de que la misma no se encuentra referida textualmente dentro de la Constitución, su

regulación se encuentra implícita dentro de la reforma publicada en el *DOF* de 30 de abril de 2009, que adicionó un párrafo al artículo 4º y la fracción XXIX-Ñ al artículo 73, estableciendo el derecho público subjetivo de acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, además de la facultad del Congreso de la Unión de legislar en la materia.

B. *En los tratados internacionales*

En el ámbito internacional nuestro país ha firmado y ratificado convenios multilaterales y bilaterales en los que se han desarrollado específicamente temas deportivos, mismos que se encuentran vigentes y forman parte de nuestro sistema jurídico, destacándose los siguientes:²⁵

— Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes, firmada en Nueva York, el 10 de diciembre de 1985, aprobada por el Senado de la República el 12 de noviembre de 1986 y vigente desde el 3 de abril de 1988.

— Estatutos del Consejo Iberoamericano del Deporte (CID), adoptados en Montevideo, el 4 de agosto de 1994, aprobados por el Senado de la República el 22 de diciembre de 1994 y vigentes desde el 26 de diciembre de 1996.

— Convenio de Cooperación en las Áreas de la Cultura, la Educación y el Deporte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Federación de Rusia, firmado en la Ciudad de México, el 20 de mayo de 1996, aprobado por el Senado de la República el 15 de noviembre de 1996 y vigente desde el 28 de enero de 1997.

— Convenio de Cooperación en las Áreas de la Educación, la Cultura y el Deporte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Bolivia, firmado en la Ciudad de México, el 11 de diciembre de 1998, aprobado por el Senado de la República el 23 de noviembre de 1999 y vigente desde el 9 de marzo de 2000.

— Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Rumania en Materia de Educación, Cultura, Juventud y Deporte, firmado en la Ciudad de Bucarest, Rumania, el 22 de

²⁵ Véase Trejo García, Elma del Carmen y Trinidad O. Moreno Becerra, *Tratados Internacionales vigentes en México: relación de Legislaturas y/o periodos legislativos en que fueron aprobados*, Centro de Información, Documentación y Análisis, Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, pp. 134 y ss.

octubre de 1999, aprobado por el Senado de la República el 25 de abril de 2000 y vigente desde el 11 de enero de 2001.

— Convenio de Cooperación en los Campos de la Educación, la Cultura, el Arte y el Deporte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Lituania, firmado en la Ciudad de México, el 24 de enero de 2002, aprobado por el Senado de la República el 25 de abril de 2002 y vigente desde el 4 de julio de 2003.

— Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Letonia sobre Cooperación en las Áreas de Educación, Cultura y Deporte, firmado en la Ciudad de México, el 14 de abril de 2005, aprobado por el Senado de la República el 6 de diciembre de 2005 y vigente desde el 15 de mayo de 2006.

— Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte, firmada en la ciudad de París, el 19 de octubre de 2005, aprobado por el Senado de la República el 20 de diciembre de 2006 y vigente desde el 20 de junio de 2007.

C. En las leyes secundarias

Como ya quedo establecido, la ley federal vigente que se encarga de regular específicamente tanto al deporte como a la cultura física es la Ley General de Cultura Física y Deporte, la cual fue publicada en el *DOF* el 24 de febrero de 2003, integrada por 140 artículos divididos en cuatro títulos, misma que ha sido reformada y adicionada en cuatro ocasiones a través de los siguientes publicaciones en el citado órgano de difusión oficial:

— Decreto por el que se adicionan dos párrafos al artículo 99 de la LGCFD, publicado en el *DOF* el 21 de julio de 2005;

— Decreto por el que se reforma y adiciona la LGCFD, publicado en el *DOF* el 10 de abril de 2007;

— Decreto por el que se reforma y adiciona la LGCFD, publicado en el *DOF* el 15 de julio de 2008, y

— Decreto por el que se reforma y adiciona la LGCFD, publicado en el *DOF* el 28 de enero de 2010.

Independientemente de que la referida ley constituye la norma legal especializada en materia de cultura física y deporte, también encontramos en nuestra legislación vigente una serie de leyes que desarrollan aspectos particulares de dichas

materias y que, por ende, también forman parte del marco legal que debemos analizar para tener un panorama global del estado del arte que guarda actualmente tanto la cultura física como el deporte.

Así, encontramos que la Ley Federal del Trabajo publicada en el *DOF* de 1o. de abril de 1970 establece en el capítulo X de su título sexto —artículos 292 a 303— el régimen jurídico que debe observarse en las relaciones laborales de los deportistas profesionales, destacando los siguientes artículos:²⁶

Artículo 292. Las disposiciones de este capítulo se aplican a los deportistas profesionales, tales como jugadores de fútbol, baseball, frontón, box, luchadores y otros semejantes.

Artículo 293. Las relaciones de trabajo pueden ser por tiempo determinado, por tiempo indeterminado, para una o varias temporadas o para la celebración de uno o varios eventos o funciones. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado.

Si vencido el término o concluida la temporada no se estipula un nuevo término de duración u otra modalidad, y el trabajador continúa prestando sus servicios, la relación continuará por tiempo indeterminado.

Artículo 294. El salario podrá estipularse por unidad de tiempo, para uno o varios eventos o funciones, o para una o varias temporadas.

[...]

Artículo 298. Los deportistas profesionales tienen las obligaciones especiales siguientes:

I. Someterse a la disciplina de la empresa o club;

II. Concurrir a las prácticas de preparación y adiestramiento en el lugar y a la hora señalados por la empresa o club y concentrarse para los eventos o funciones;

III. Efectuar los viajes para los eventos o funciones de conformidad con las disposiciones de la empresa o club. Los gastos de transportación, hospedaje y alimentación serán por cuenta de la empresa o club; y

IV. Respetar los reglamentos locales, nacionales e internacionales que rijan la práctica de los deportes.

[...]

Artículo 300. Son obligaciones especiales de los patrones:

I. Organizar y mantener un servicio médico que practique reconocimientos periódicos; y

II. Conceder a los trabajadores un día de descanso a la semana. No es aplicable a los deportistas profesionales la disposición contenida en el párrafo segundo del artículo 71.

²⁶ La reforma más reciente a la LFT fue publicada en el *DOF* de 17 de enero de 2006.

Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *DOF* de 29 de diciembre de 1976, establece a favor de Secretaría de Educación Pública las siguientes facultades en materia deportiva:

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

[...]

XXIII.- Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del Gobierno Federal;

XXIV.- Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física;

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; [...]

Por su parte, Ley General de Educación publicada en el *DOF* de 13 de julio de 1993 retoma en su artículo 7o. un aspecto particular del deporte, al determinar que la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares regulados, además de los fines establecidos la CPEUM, deberá estimular la educación física y la práctica del deporte, como puede observarse en la siguiente redacción:²⁷

Artículo 7o. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

[...]

IX.- Estimular la educación física y la práctica del deporte; [...]

²⁷ La reforma más reciente a la LGE fue publicada en el *DOF* de 28 de enero de 2011.

Por último, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada en el *DOF* de 9 de febrero de 2004, establece estímulos a las organizaciones de la sociedad civil que lleven a cabo labores de difusión del deporte al disponer:²⁸

Artículo 3. Podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales.

[...]

Artículo 5. Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:

[...]

X. Promoción del deporte; [...]

D. *En los reglamentos*

El Ejecutivo Federal también ha hecho uso de la facultad reglamentaria que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que regulan al deporte y a la cultura física.

Así, el 16 de abril de 2004 fue publicado en el *DOF* el Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte, el cual se compone de 91 artículos divididos en VI títulos, cuyo objetivo es el facilitar la correcta aplicación de la ley que reglamenta, a través del desarrollo de la estructura y facultades de las instancias de dirección del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte, de la delimitación y regulación de las actividades y obligaciones de la CONADE, de la declaración de los derechos y obligaciones a que serán sujetas las sociedades y asociaciones del sector social y privado que participen dentro del SINADE, la creación y estructura del Comité Nacional Antidopaje, así como la prevención de los recursos

²⁸ La única reforma que ha experimentado ésta Ley fue publicada en el *DOF* de 28 de enero de 2011.

administrativos que procederán en contra de las sanciones que se apliquen en la materia, entre otros tantos temas.

Se encuentra vigente también, como normativa interna que no es publicada en el *DOF*, el Reglamento Interno del Sistema Nacional del Deporte el cual fue expedido en la primera sesión ordinaria del Pleno del SINADE celebrada el 22 de octubre de 2008, en ejercicio de la facultad que le fuera conferida por el artículo 10 del RLGCDF, para determinar el procedimiento para la elección y nombramiento de los vocales así como los lineamientos para el funcionamiento, tanto del consejo directivo como del propio pleno del referido sistema.

Otro ordenamiento de carácter interno se encuentra constituido por el Reglamento Interno del Comité de Información de la CONADE, mismo que fuera expedido por los miembros del citado comité el 1o. de diciembre de 2009 para dar cumplimiento a lo prevenido por los artículos 29 fracciones II y V, y 30 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los cuales ordenan la integración de un comité de información que constituya los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información y los criterios que adoptará cada dependencia o entidad en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, no obstante, este reglamento tampoco se encuentra publicado en el *DOF*.

E. *En los acuerdos*

Existen diversos acuerdos publicados en el *DOF* por el titular del Ejecutivo Federal o por los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública federal que también se ocupan de reglamentar algunos aspectos administrativos de la cultura física o del deporte en nuestro país, entre los que destacan:

— Acuerdo por el que el organismo descentralizado Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte queda agrupado en el sector coordinado por la

Secretaría de Educación Pública, publicado en el *DOF* de 1o. de marzo de 2004.

— Acuerdo número 562 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Deporte, publicado en el *DOF* de 30 de diciembre de 2010.

— Acuerdo número 563 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento, publicado en el *DOF* de fecha 29 de diciembre de 2010.

— Acuerdo número 571 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Cultura Física, publicado en el *DOF* de 30 de diciembre de 2010.

F. *En las circulares*

A pesar de que es amplio el universo de los oficios circulares que se encuentran vigentes para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, no he podido encontrar durante la presente investigación un oficio circular que haga referencia directa a algún aspecto de la cultura física o el deporte. No obstante, existen un sinnúmero de estos oficios que pueden relacionarse indirectamente con los citados temas, como lo son aquellos que llegan a afectar la esfera jurídico-administrativa de la CONADE, de los cuales podríamos citar los siguientes como ejemplos:

— Oficio-Circular No. SP/100/0762/02 por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el *DOF* de 31 de julio de 2002.

— Oficio Circular por el que se establecen los procedimientos para el informe, dictamen, notificación o constancia de registro de los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como por los poderes Legislativo y Judicial y los órganos constitucionalmente autónomos, publicado en el *DOF* de 24 de febrero de 2009.

— Oficio Circular por el que, de conformidad con el artículo quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, se dan a conocer los manuales, formatos y medios a través de los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben remitir, entre otros, la información sobre contratos de seguros, el inventario actualizado de los bienes y sus siniestros, así como los mecanismos que permitan intercambiar información sobre dichos bienes, publicado en el *DOF* de 3 de febrero de 2010.

— Oficio-Circular por el que se dan a conocer el formato y los medios a través de los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información relativa a los sistemas de pensiones y servicios de salud que tengan a su cargo o administración o, en su caso, comuniquen que no se encuentran en ese supuesto, así como la fecha en que tendrán que cumplir con esa obligación, publicado en el *DOF* de 13 de agosto de 2010.

G. En los decretos

Dentro de este rubro podemos encontrar como ejemplo a los antes referidos decretos que han reformado y adicionado a la LGCFD; al Decreto Promulgatorio de la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte, adoptada en la ciudad de París, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el diecinueve de octubre de dos mil cinco, publicado en el *DOF* de 20 de junio de 2007, así como los decretos promulgatorios de los múltiples convenios bilaterales que nuestro país ha firmado con otras naciones para la cooperación en las áreas de educación, cultura, arte, juventud y deporte.

H. En los manuales de organización

En este rubro, podemos citar como ejemplo al Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública, el cual constituye una norma administrativa expedida por la titular de la SEP en cumplimiento de las facultades establecidas en los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 5, fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, el cual fue publicado en el *DOF* de 16 de junio de 2008, teniendo como principal finalidad la de distribuir las funciones de las unidades administrativas que conforman la estructura orgánica de la dependencia, dentro de las que encontramos dos que tienen que ver con las materias en estudio: la Coordinación de Órganos

Desconcentrados y del Sector Paraestatal —dentro de los que se encuentra la CONADE— y la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte.

Por otra parte, encontramos también al Manual de Organización de la CONADE, aprobado en la segunda sesión ordinaria de 2008 de la junta directiva de la propia comisión en ejercicio de las facultades prevenidas en los artículos 18 fracción XXII y 20 fracción XIX de la LGCFD, constituye un instrumento jurídico de carácter interno el cual se encarga de sistematizar la estructura y organización de las unidades administrativas que conforman a la CONADE, de acuerdo con lo establecido en la parte introductoria del documento que lo contiene:

El Manual de Organización, es el documento por el que se da a conocer información sobre los Antecedentes y evolución histórica de la CONADE, la Misión y la Visión de la Institución, el marco Jurídico-Administrativo que sustenta y regula sus funciones, y delimita el ámbito de responsabilidad y competencia del organismo; las atribuciones que le confiere la Ley General de Cultura Física y Deporte, los Organogramas [sic] de cada una de las unidades administrativas que la integran que muestran la estructura de organización, los niveles jerárquicos y grados de autoridad, la Estructura Orgánica y los Objetivos y Funciones por área [...]²⁹

De manera inexplicable, este instrumento jurídico no ha sido publicado en el *DOF*, a pesar de que, como veremos en otros capítulos, el mismo constituye un acto administrativo de carácter general que encuadra en las hipótesis establecidas por el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que se trata de un instrumento jurídico en el que se determinan los niveles jerárquicos, grados de autoridad y funciones que desempeñarán los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas que integran a la CONADE, lo que significa que para producir sus efectos jurídicos y obligar a dichos servidores públicos se requiere que sea publicado en el órgano de difusión federal, aunque, dicho sea de paso, estas materias corresponden ser reglamentadas por el estatuto orgánico de la citada comisión, situación que también analizaremos más adelante. Más inexplicable resulta el hecho de que este manual de organización haya sido

²⁹ Manual de Organización de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, CONADE, México, 2008, p.2.

ya sometido al procedimiento de dictaminación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria contemplado en la citada LFPA, así como que este órgano administrativo desconcentrado haya resuelto, desde el 2 de diciembre de 2008, a través del oficio número COFEME/08/3603 que exentaba a la CONADE de la presentación de la manifestación de impacto regulatorio correspondiente al manual de organización de la citada comisión, autorizando a la misma para que el anteproyecto del referido manual fuera publicado en el *DOF*, sin que, hasta el momento en el que escribo esto, se haya publicado en el órgano oficial de difusión. Esta omisión afecta la validez y obligatoriedad del Manual de Organización de la CONADE, argumento que profundizaré más adelante.

I. *En los estatutos*

El 20 de octubre de 2003 fue publicado en el *DOF* el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, mismo que había sido aprobado por la junta directiva de la propia comisión en su primera sesión ordinaria, celebrada el día 25 de abril de 2003, para dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 15 penúltimo párrafo y 58 fracción VIII de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como 16, 18, fracción XXXIV, y noveno transitorio del decreto promulgatorio de la LGCFD. Este ordenamiento jurídico se compone de 28 artículos divididos en VIII capítulos y ha sido reformado en las siguientes ocasiones:

- Modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 2004;
- Modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2006;
- Modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 2007, y
- Modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de octubre de 2007.

CAPÍTULO II LA COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A través del capítulo anterior se pudo constatar que tanto la cultura física como el deporte en nuestro país encontraron su origen y evolución fundamentalmente en el ejercicio de las libertades de los gobernados, quienes aportaron los elementos necesarios para que las actividades, conocimientos y valores que integran estos dos grandes temas alcanzaran relevancia jurídica y, por ende, propiciarán la participación del poder público en su desarrollo, sobre todo en materia de regulación y fomento.

Nuestra historia como Nación da cuenta que han sido diversos los documentos constitucionales promulgados, entre otras cosas, para organizar políticamente al Estado, determinando las competencias y facultades de los órganos depositarios del poder público durante cada una de las etapas en las que les ha correspondido vigencia. También sabemos que la República ha sido la forma de gobierno que han adoptado de manera predominante nuestras constituciones, por lo cual el principio de división del poder público ha estado profundamente arraigado en nuestro derecho constitucional, estableciendo órganos encargados de desempeñar las funciones públicas, mismos que, con sus respectivas variantes y modalidades, se han encargado de las tres funciones sustantivas del poder público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

En el Estado moderno, los diques para contener al poder están representados en la Constitución, en la separación de funciones del poder público –legislativa, ejecutiva y jurisdiccional– y en su distribución en diferentes órganos depositarios de las mismas, que bajo el nombre de poderes, al influjo del Barón de la Brede y de Montesquie, conforman la trilogía de órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; división tripartita rebasa

por el constitucionalismo moderno, con la aparición de funciones públicas emergentes: monetaria y electoral, entre otras, encomendadas a nuevos órganos: los constitucionales autónomos[...]³⁰

Nuestra Constitución Política vigente determina en su parte orgánica, como un principio fundamental de organización política, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, por lo que todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio, con lo que se plasma la vocación democrática que deben guardar nuestras instituciones y los órganos que ejercitan el poder público. Aunado a lo anterior, nuestro texto constitucional establece claramente una división competencial en el ejercicio de ésta soberanía popular, determinando la existencia de poderes que se encarguen de ejercer las atribuciones que son competencia de la federación, los cuales se diferenciarán de los poderes creados por cada uno de los estados integrantes del pacto federal, cuya competencia se limita al ejercicio del poder público dentro de su régimen interior. Este principio lo podemos observar plasmado de manera precisa en el artículo 41 constitucional cuando establece:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas[...]

Además de esclarecer los niveles de competencia federal y estatal para los poderes que ejercitan la soberanía popular, la Carta Magna en su artículo 124 también adopta un principio de distribución de competencias, consistente en limitar las funciones asignadas a los funcionarios de la federación sólo a aquellas que les sean concedidas por la propia Constitución, motivo por el cual los estados

³⁰ Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2010, pp. XXXIII y XXXIV.

mantienen reservadas para si mismos todas aquellas facultades que no sean establecidas a favor de los poderes federales, lo que implica una competencia residual para los poderes estatales.

No obstante lo anterior, existen también en el articulado constitucional una serie de facultades llamadas concurrentes, mismas que otorgan a ambos niveles de gobierno la posibilidad de ejercer el poder público sobre una misma materia, sin dejar de respetar las competencias formales y territoriales de cada uno y, en algunos casos, permitiendo la participación del otro nivel gubernamental que es regulado por la CPEUM, es decir, el municipal.

En virtud de que el tema a desarrollar por el presente capítulo se refiere al estudio de la competencia federal en materia de cultura física y deporte, realizaré primero un análisis sobre la distribución de funciones y competencias que la Constitución ordena entre los poderes Legislativo y Ejecutivo para regular ambos temas en el ámbito federal.

1. La competencia del Congreso de la Unión para legislar en la materia

La CPEUM establece en el párrafo primero de su artículo 49 que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”,³¹ con lo que queda plasmado el principio republicano de división del poder público. Además, el párrafo segundo del mencionado artículo, prohíbe que se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación y que el Legislativo se deposite en un solo individuo, con lo que quedan manifiestos también los principios básicos para la conformación de los órganos que ejercerán el poder público federal.

Tomando en cuenta que la forma de gobierno adoptada por nuestra Nación en la actualidad es la de una República, democrática, representativa y federal, resulta sencillo entender la conformación bicameral que la CPEUM ordena para el Poder

³¹ A pesar que el artículo 49 de la CPEUM ha sido reformado en dos ocasiones, a través de los decretos publicados en el *DOF* de 12 de agosto de 1938 y 18 de marzo de 1951, su párrafo primero conserva el texto original que le fue conferido por el Constituyente de 1917.

Legislativo federal, cuando determina que éste se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, las cuales ejercen conjuntamente la función legislativa de la federación.

Por una parte, el artículo 51 constitucional establece que la Cámara de Diputados se conformará por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, mientras que el artículo subsecuente de la Carta Magna determina el número de diputados y la modalidad en la que serán electos al determinar:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Por otro lado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 56 constitucional, la Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadores electos en su totalidad cada seis años, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, siendo elegidos los treinta y dos senadores restantes según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores además de tener establecidas en su favor facultades que sólo pueden ser ejercidas por cada una en particular, también tienen conferidas facultades que son ejercidas en conjunto como Congreso general, dentro de las que podemos encontrar a aquella que las faculta, como Congreso de la Unión, para legislar en materia de deporte, la cual se encuentra plasmada en la fracción XXIX-J del artículo 73 constitucional:

Artículo 73. El Congreso tiene 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; asimismo de la participación de los sectores social y privado,[...]

Resulta interesante que, a pesar de que la reforma constitucional que dio origen a la referida fracción del artículo 73 fue publicada el 28 de junio de 1999 en el *DOF*, el Congreso de la Unión ya había legislado en materia de deporte con anterioridad, cuando decretó el 20 de diciembre de 1990 la Ley de Estímulo y Fomento al Deporte, misma que fuera publicada en el *DOF* de 27 de diciembre del mismo año.

Es importante destacar, que si bien la facultad de legislar en materia de deporte se encuentra conferida al Congreso de la Unión, la Carta Magna también determina que se trata de una facultad concurrente entre los tres niveles de gobierno, cuya coordinación corresponde al Poder Legislativo federal a través de la inclusión de bases generales en las leyes que expida en materia de deporte. Además, las leyes en materia de deporte que promulgue el Congreso de la Unión también deben determinar las bases sobre las que se coordine la participación de las organizaciones sociales y privadas en esta materia.

De igual manera, el artículo 18 constitucional se refiere al deporte como un medio para lograr la reinserción de los sentenciados a la sociedad, por lo que es susceptible de ser contemplado en las leyes que emite el Congreso general para desarrollar las bases de organización del sistema penitenciario federal.

En lo tocante a la cultura física, la CPEUM deposita en el Congreso de la Unión la facultad para legislar en la materia, aunque de manera genérica, ya que establece en la fracción XXIX-Ñ de su artículo 73 que dicho órgano legislativo podrá expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal coordinen sus acciones en materia de cultura, con lo que queda manifiesto que se trata de otra facultad concurrente. Del mismo modo, la referida fracción ordena que sea el Congreso quien establezca los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines de acceso a la cultura y disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como del ejercicio de los derechos culturales, dentro de los cuales encontramos los concernientes a la cultura física.

Aunado a lo anterior, en su artículo 4o., la CPEUM establece obligaciones estatales en materia cultural al determinar que es el Estado el encargado de promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, por lo que también correspondería al Congreso de la Unión decretar, en las leyes que promulguen, la manera en la que los órganos del poder público difundan y desarrollen la cultura física en nuestro país.

Al realizar la investigación del presente trabajo, encontré que la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de cultura física y deporte ha sido ejercida en múltiples ocasiones para expedir leyes de diversas índoles, sin embargo, en la actualidad sólo se encuentran vigentes la Ley General de Cultura Física y Deporte, la Ley General de Educación, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2. La competencia del presidente de la República para reglamentar la materia

Una vez que he referenciado la facultad legislativa del Congreso de la Unión en materia de cultura física y deporte, corresponde el turno a la facultad del presidente de la República para reglamentar las leyes que son expedidas en las citadas materias.

Como quedo sentado líneas arriba, el principio constitucional de división de poderes erige, en el ámbito federal, a los tres órganos encargados de las funciones primarias del gobierno, los cuales, a través de la vida de la Constitución de 1917, han tenido un desarrollo e importancia dispar, ya que durante muchos años el poder Ejecutivo federal tuvo una marcada prevalencia sobre los otros dos poderes de la Unión, conformando un sistema presidencialista que tiene en la cúspide de su vértice al presidente de la República:

[...] la Presidencia de la República es la posición política más fuerte y sobresaliente de la organización estatal. Esta es la tradición que se ha ido

formando en nuestro país, como resultado de herencia culturales que nos legaron [...]³²

En concordancia con lo anterior, el artículo 80 constitucional determina que será el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el individuo en el que se deposita el ejercicio del “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión”, lo cual significa, en concordancia con la fracción I del artículo 89 del citado ordenamiento jurídico, que corresponderá a éste ejercer, entre otras facultades, la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

De tal manera, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene a su cargo la función ejecutiva en sentido formal. Sin embargo, como expondré enseguida, el titular del Poder Ejecutivo federal ejerce también la función legislativa de manera material, ya que expide un sinnúmero de normas reglamentarias con el objeto de proveer la exacta observancia de las leyes en la esfera administrativa.

La función materialmente legislativa será, [...] con prescindencia del órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, las cuales son no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional [...]³³

El alcance de la función legislativa que es ejercida materialmente por el presidente de la República se torna un tanto difusa si sólo se analiza a la luz de la fracción I del artículo 89 constitucional, ya que éste precepto no determina, de manera expresa y sucinta, que el mecanismo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes federales sea a través de la expedición de normas jurídicas reglamentarias por parte del presidente de la República.

³² Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, Porrúa, México, 1998, p. 43.

³³ Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, ob. cit., pp. 307 y 308.

En realidad, la Constitución no otorga expresamente al Poder Ejecutivo la facultad de expedir reglamentos. Lo que hace la Constitución por medio de la fracción I del artículo 89, es proveer “en la esfera administrativa a su exacta observancia”, lo que la jurisprudencia y la doctrina han interpretado como la facultad reglamentaria. No esta mal que el presidente posea esta facultad; al contrario, se hace necesaria, toda vez que el presidente es el encargado de dirigir la administración pública del país. En lo que la jurisprudencia ha errado, es en dar su aval a casi todas las situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo ha utilizado este instituto, con lo cual viene a degradar [...] tan importante figura jurídica.³⁴

En virtud de que la facultad conferida al presidente de la República por la referida fracción I del artículo 89 constitucional no es lo suficientemente precisa como para fundamentar que éste pueda expedir reglamentos de las leyes expedidas por el Poder Legislativo federal, es necesario analizar también lo establecido por el artículo 92 constitucional, el cual determina que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República deberán estar firmados por el secretario de Estado correspondiente al asunto de que se trate, requisito sin el cual no serán obedecidos, lo que “Confirma la existencia de la facultad reglamentaria del Presidente de la República”.³⁵ Además, el citado artículo 92 de la CPEUM hace alusión a la institución conocida como refrendo secretarial, la cual se constituye como un medio de control y de corresponsabilidad entre el presidente de la República y sus secretarios de Estado que adquiere gran relevancia en el proceso legislativo, ya que “En el caso de las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, es necesario que el Presidente de la República las sancione, promulgue y publique y que el secretario de Estado los firme [los decretos] para que dichas normas jurídicas tengan validez”.³⁶

Además del fundamento constitucional señalado, resulta lógico concebir que las leyes que expide el Poder Legislativo no contemplan todos los escenarios, requisitos, procedimientos e hipótesis que se requieren para asegurar su correcta

³⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la Facultad Reglamentaria*, México, Porrúa, 2007, p. 24.

³⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 28a. ed., Porrúa, México, 1994, p. 465.

³⁶ López Olvera, Miguel Alejandro y Fabricio Santiago Sánchez, “El refrendo secretarial en México” en Olivos Campos, José René y Noé Díaz Pedraza (coords.), *Estudios de Derecho Constitucional y amparo*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2007, p.104.

aplicación en la esfera administrativa, lo que hace necesario que el Poder Ejecutivo pueda expedir ordenamientos jurídicos tendientes a complementar sus postulados, pero sin perder de vista que esos productos reglamentarios no pueden contravenir, ni mucho menos ir más allá de lo estipulado en los ordenamientos legales que desarrollan, encontrándonos entonces en presencia de una facultad limitada. “Por lo cual, dicha facultad es restringida y no genérica; es decir, el presidente no puede expedir normas jurídicas de cualquier tipo y género, sino única y exclusivamente reglamentos que regulen y completen las leyes que expida el Congreso de la Unión”.³⁷

También es motivo de reflexión el hecho de que la Constitución otorga la facultad reglamentaria directamente al presidente de la República, es decir al titular del Poder Ejecutivo, sin que se prevea que dicha facultad sea susceptible de ser delegada en los secretarios de Estado u otros servidores públicos bajo su mando, lo que hace controversial la existencia en nuestro sistema jurídico de un sinnúmero de ordenamientos reglamentarios que han sido expedidos por múltiples funcionarios administrativos distintos al presidente, ya sea, porque las propias leyes emanadas del Congreso de la Unión facultan a esos servidores públicos pertenecientes a la administración pública federal para expedir normas reglamentarias, o bien, porque el presidente delegue su facultad reglamentaria en ellos.

La Constitución otorga el poder reglamentario de las leyes al presidente, y lo hace en forma absoluta, pues en ninguna de sus normas prevé excepción alguna, como tampoco autoriza al Congreso para que delegue ese poder. Ni el mismo titular de ese poder puede delegarlo, pues la Constitución no contempla semejante situación.

Si grave es que el Congreso autorice u otorgue la facultad de reglamentar leyes a otros órganos, más delicado es cuando lo hace el Ejecutivo a través de un decreto o acuerdo, pues la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional, es indelegable.³⁸

Esta interpretación de una facultad reglamentaria limitada es compartida por la Segunda Sala la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de órgano

³⁷ López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad...*, ob. cit., p. 25.

³⁸ *Ibíd.*, p. 43.

del poder Judicial federal que tiene dentro de sus atribuciones la de realizar la interpretación judicial de los postulados o preceptos que se encuentran contenidos en nuestra Carta Magna, a través de la siguiente tesis de jurisprudencia:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.

Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.³⁹

En el caso de las normas jurídicas reglamentarias que han sido expedidas por el poder Ejecutivo federal en materia de cultura física y deporte destaca por su trascendencia el Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte, expedido por el presidente de la República el 14 de abril de 2004 y publicado en el *DOF* de 16 de abril del mismo año, el cual constituye en estricto sentido un reglamento de ejecución, ya que su publicación por parte del titular del Poder Ejecutivo federal tiene como objetivo atender el mandato contenido en el artículo tercero transitorio de la LGCFD, aunque cabe mencionar que dicha publicación se realizó con bastante retraso con relación al plazo establecido para su expedición.⁴⁰ El RLGCFD se conforma por 91 artículos, sin contar sus seis transitorios y no ha sido modificado o reformado, a pesar de que los decretos por los que se reforma y adiciona la LGCFD, publicados en el *DOF* de 10 de abril de 2007 y 15 de julio de 2008, han ordenado que se realicen modificaciones al citado reglamento para actualizar sus preceptos a las reformas de la ley en cuestión.

³⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Novena época, Segunda Sala, tomo II, septiembre de 1995, tesis 2a./J. 47/95, p. 293.

⁴⁰ El artículo tercero transitorio del decreto con el que se publicó la LGCFD en el *DOF* de 24 de febrero de 2003, determinó que el RLGCFD debía expedirse dentro de un plazo no mayor a 180 días siguientes a la fecha en la que entró en vigor la referida ley.

Otro ejemplo de norma jurídica administrativa que podría considerarse como reglamentaria de las materias en estudio lo constituye el Estatuto Orgánico de la CONADE, el cual no es expedido por el presidente de la República en virtud de que la propia LGCFD, en el artículo noveno transitorio del decreto que la expide, ordena a la junta directiva del propio organismo público descentralizado sesionar para aprobar su estatuto orgánico. Además, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en el penúltimo párrafo de su artículo 15 establece que corresponde al órgano de gobierno de los organismos públicos descentralizados expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que corresponderán a las distintas áreas que integren al organismo correspondiente, en virtud de lo cual dicha disposición es aplicable a la CONADE debido a su naturaleza jurídica como organismo público descentralizado. Un análisis más profundo de esta norma jurídica administrativa se realizará en otro capítulo del presente trabajo.

También la LGCFD, en la fracción XXII de su artículo 18, faculta a esta junta directiva para aprobar los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público del citado organismo descentralizado, lo que ha permitido que dicho órgano de gobierno haya aprobado en su segunda sesión ordinaria de 2005 el Manual de Procedimientos de la CONADE, así como el Manual de Organización de la CONADE en su segunda sesión ordinaria de 2008, los cuales sin embargo no han sido publicados en el *DOF*.

Por otra parte, en materia de cultura física y deporte existen toda una serie de normas jurídicas administrativas que, si bien no constituyen reglamentos formales en virtud de que no se encargan de complementar un ley ni son expedidas por el presidente de la República, tienen como finalidad delimitar internamente en la administración pública federal las funciones, procedimientos y actuaciones de diversos órganos o servidores públicos, por lo que podríamos ubicarlos como actos administrativos de alcance general de acuerdo con lo establecido por el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

Artículo 4. Los actos administrativos de alcance general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Parece ser que con este artículo la LFPA va mucho más allá de lo que hemos visto que establece la fracción I del artículo 89 constitucional, en virtud de que otorga la posibilidad a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal de emitir normas reglamentarias, estableciendo como único requisito que las mismas sean publicadas en el *DOF*. A pesar de que ésta disposición legal establece la obligatoriedad de la publicación de estas normas jurídicas en el medio de difusión oficial, encontramos en materia de cultura física y deporte una serie de ordenamientos jurídicos que caen en los supuestos del transcrito artículo 4 de la LFPA y que, sin embargo, han sido expedidos por diversos órganos o servidores públicos de la administración pública federal sin publicarlos en el *DOF*, lo cual no sólo cuestiona su validez, sino que también podrá afectarlos de ilegalidad. Ejemplos de estas normas jurídicas los encontramos en el Reglamento Interno del Comité de Información de la CONADE aprobado por el propio comité el 1o. de diciembre de 2009, así como el Reglamento del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte, aprobado por el Pleno de dicho sistema el 22 de octubre de 2008.

3. La competencia de la Secretaría de Educación Pública para coordinar la materia

La CONADE, en su carácter de organismo público descentralizado creado por el Congreso de la Unión a través de la LGCFD, se encuentra actualmente incluida dentro de las entidades paraestatales que son coordinadas por el “sector” encabezado por la Secretaría de Educación Pública. Como estamos a punto de ver,

esta sectorización es el resultado de que la CPEUM faculte al Congreso para organizar a la administración pública federal centralizada y descentralizada, lo cual ha quedado plasmado a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A. El régimen constitucional

Si bien es cierto que nuestra CPEUM establece en su artículo 80 que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", también lo es el hecho de que la propia Carta Magna determina, en sus artículos 89, fracciones II, III, IV, V y IX, 90 y 91, la existencia de toda una serie de servidores públicos que integran la administración pública federal, la cual será la encargada de auxiliar al presidente de la República en los negocios del orden administrativo de la federación. Además, el artículo 90 constitucional establece a favor del Congreso de la Unión la facultad de legislar para organizar a esta administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, a través de la expedición de una ley orgánica en la que determine la competencia, estructura y funciones que corresponderán a las dependencias y entidades que la integran.

En ejercicio de esta potestad, el Congreso de la Unión dio vida a la LOAPF publicada en el *DOF* de 29 de diciembre de 1976, misma en la que se prevé la creación por parte del presidente de la República de sectores encomendados a los titulares de las dependencias centralizadas que se encarguen de la coordinación de las entidades paraestatales que sean creadas en las materias que nuestro sistema jurídico atribuye a las secretarías de Estado.

B. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

El objeto de esta ley consiste en distribuir el ejercicio de la facultad ejecutiva entre la administración pública centralizada, misma que se conforma por la presidencia

de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, así como entre la administración pública paraestatal, conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, los fideicomisos y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas. En este contexto, y en el entendido de que el Congreso de la Unión, a través del ejercicio de su facultad legislativa, ha encomendado la responsabilidad y actuación gubernamental en materia de cultura física y deporte a un organismo público descentralizado denominado CONADE, resulta entendible que la LOAPF prevea la facultad del presidente para agrupar a ésta y otras entidades paraestatales en “sectores”, con el objeto de que los titulares de las dependencias centralizadas coordinen la intervención que el Poder Ejecutivo federal debe llevar a cabo dentro de las entidades de la administración pública paraestatal, lo cual ha quedado plasmado en los siguientes artículos:

Artículo 48. A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 49. La intervención a que se refiere el Artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Además de otorgar al presidente de la República la referida facultad para agrupar a los organismos públicos descentralizados en los sectores que considere

pertinentes, la LOAPF también confiere facultades en materia deportiva a la SEP, con lo que quedan sentadas las bases para que sea esta dependencia la que encabece el sector que agrupa a la CONADE, a saber:

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

[...]

XXIII. Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del Gobierno Federal;

XXIV. Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física;

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; [...]

Por tanto, en virtud de que la LGCFD en su artículo 17 establece que el órgano de gobierno de la CONADE se integrará por una Junta Directiva presidida por el titular de la SEP, aunado a que la LOAPF le confiere facultades en materia deportiva a esa misma dependencia, resulta claro que esa secretaría de Estado es a la que corresponde la coordinación en materia de cultura física y deporte, hecho que ha quedado plasmado a través del *Acuerdo por el que el organismo descentralizado Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte queda agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Educación Pública*, emitido por el presidente de la república y publicado en el *DOF* de 1o. de marzo de 2004. Además, como ejemplo del ejercicio de sus facultades de coordinación de sector, el secretario de educación pública ha emitido múltiples instrumentos jurídicos para intervenir y coordinar la operación de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, entre los que podemos señalar:

- Acuerdo número 562 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Deporte, publicado en el *DOF* de 30 de diciembre de 2010.
- Acuerdo número 563 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento, publicado en el *DOF* de fecha 29 de diciembre de 2010.
- Acuerdo número 571 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Cultura Física, publicado en el *DOF* de 30 de diciembre de 2010.

C. La Ley General de Educación

Como pudimos observar en el primer capítulo, la fracción IX del artículo 7o. de la LGE determina que, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la CPEUM, la educación que impartan tanto el Estado, como sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, debe orientarse a la búsqueda de una serie de objetivos, entre los que se encuentra aquel que consiste en estimular la educación física y la práctica del deporte.

Aunado a lo anterior, la fracción XIII del artículo 12 la referida LGE determina que le corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal —SEP— el fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Poder Ejecutivo federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte.

Por último, la fracción IX del artículo 14 de la LGE determina que corresponde de manera concurrente, tanto a la autoridad educativa federal como a las locales, el fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones.

Con estas disposiciones, la LGE fortalece las bases y facultades en materia deportiva que justifican el hecho de que sea la SEP la dependencia que encabece el sector que coordina al organismo público descentralizado denominado CONADE.

D. El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

Este ordenamiento, expedido por el presidente de la República en 20 de enero de 2005 y publicado en el *DOF* de 21 de enero del mismo año, tiene como objetivo desarrollar las facultades y atribuciones conferidas a la SEP en la LOAPF y en la LGE, determinando las unidades administrativas y órganos desconcentrados que auxiliarán al secretario para el desahogo de los asuntos de su competencia.

El apartado A del artículo 2 del RISEP se encarga de enlistar a las unidades administrativas de la dependencia, estableciendo en su fracción XXXIX la existencia de una Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal, misma a la que le son conferidas atribuciones en el artículo 44 del citado reglamento, al establecer:

Artículo 44. Corresponde a la Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Auxiliar al Secretario en las acciones de coordinación de las entidades paraestatales agrupadas en el sector a cargo de la Secretaría, así como en las de los órganos desconcentrados adscritos directamente al propio Secretario;

II. Participar, de conformidad con los lineamientos de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, en la definición de las políticas de programación y presupuestación del sector paraestatal coordinado por la Secretaría;

III. Proponer, en coordinación con la Dirección General de Planeación y Programación, el establecimiento de políticas de desarrollo para las entidades paraestatales agrupadas en el sector a cargo de la Secretaría;

IV. Proponer y desarrollar mecanismos para conocer la operación de las entidades paraestatales del sector educativo con el fin de evaluar los resultados de su desempeño;

V. Establecer, en coordinación con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, los sistemas de información necesarios para proporcionar los datos que se demanden acerca de las entidades del sector paraestatal coordinado por la Secretaría;

VI. Participar, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en los instrumentos jurídicos correspondientes, con el carácter de secretario técnico o equivalente, en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales y en los vinculados con la administración de los órganos desconcentrados;

VII. Desarrollar estudios y opinar sobre la forma y términos en que se deba efectuar la incorporación o desincorporación de entidades correspondientes al sector coordinado por la Secretaría, con apego a las disposiciones legales aplicables, y

VIII. Proponer las modificaciones a la naturaleza jurídica de las entidades agrupadas en el sector paraestatal, en coordinación con los titulares de las respectivas entidades, así como realizar las gestiones correspondientes.

Esta unidad administrativa se encarga de auxiliar al titular de la SEP en sus obligaciones como coordinador de las entidades paraestatales agrupadas en el sector educativo, sin perder de vista que las facultades del secretario de educación pública para coordinar este sector son indelegables, de acuerdo con la fracción I del artículo 5 del RISEP, el cual se reproduce a continuación:

Artículo 5. Son facultades indelegables del Secretario:

I. Determinar, dirigir y controlar la política de la Secretaría y la del sector paraestatal coordinado por ella, de conformidad con la legislación aplicable, con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Nacional de Educación y los lineamientos que el Presidente de la República expresamente señale; [...]

Por último, la fracción II del artículo 46 del RISEP también prevé la existencia de un órgano administrativo desconcentrado denominado Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, en concordancia con lo establecido por el artículo 38 de la LGCFD.

E. El Manual de Organización de la Secretaría de Educación Pública

Como pudo observarse en el capítulo anterior, esta norma administrativa fue expedida por la titular de la SEP en cumplimiento de las facultades establecidas en los artículos 19 de la LOAPF y 5, fracción XI del RISEP, siendo publicada en el *DOF* de 16 de junio de 2008, con el objeto de proporcionar información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, establecer las bases para operar los sistemas de comunicación y coordinación, así como enumerar sus principales procedimientos administrativos.

Este manual se limita a reproducir las funciones que el RISEP confiere a la Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal, aportando la misión de esta unidad administrativa, al establecer:

1.5.6 Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal

Misión

Apoyar al titular de la Secretaría de Educación Pública en el desempeño de sus funciones, en su carácter de coordinador del sector, con el propósito de mantener la coordinación operativa y asegurar el cumplimiento de las prioridades, objetivos y metas del sector educativo en el país. [...]

Del mismo modo, respecto a la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte, este manual reproduce textualmente las atribuciones que le son conferidas a dicha comisión por el artículo 39 de la LGCFD, estableciendo la misión del referido órgano desconcentrado, al prevenir:

1.0.14 Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte

Misión

Atender y resolver los recursos de apelación, arbitraje y amigable composición, presentados por los miembros del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (SINADE) en contra de actos u omisiones de autoridades, organismos y entidades deportivas que lesionen sus derechos y prerrogativas. [...]

No obstante que este manual no puede ir más allá de las funciones y atribuciones que en materia de coordinación de sector ya le han sido conferidas a la SEP por la LOAPF, la LGE y el RISEP, constituye un ordenamiento que viene a confirmar la labor encomendada a dicha secretaría de Estado para encabezar y coordinar al sector educativo.

4. *El Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte*

La LGCFD y su reglamento establecen la existencia de un Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte, el cual se integra por las dependencias, organismos e

Instituciones públicas y privadas, sociedades, asociaciones nacionales y consejos nacionales del deporte estudiantil que han sido reconocidos en los términos de la legislación vigente en la materia. Estos entes comparten un objetivo común, el cual consiste en generar las acciones, financiamientos y programas necesarios para la coordinación, fomento, ejecución, apoyo, promoción, difusión y desarrollo de la cultura física y del deporte, así como procurar el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales que se despliegan en estas materias.

A. *Naturaleza jurídica*

El diccionario de la lengua española define al vocablo *sistema*, en una de sus acepciones, como “Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”.⁴¹ Esta definición deja descubierta la intensión del legislador federal de aglutinar dentro de un sistema a una serie de entes públicos y privados, cuyas competencias y acciones estaban encaminadas al desarrollo, regulación, promoción y práctica de la cultura física y el deporte, dándole un carácter nacional y determinando que ese conjunto de actores conformaría una entidad que tendría bajo su responsabilidad la ejecución de las políticas para fomentar, promover y estimular el desarrollo de la cultura física y el deporte en el ámbito nacional.

De este modo, dentro del texto de la LGCFD quedó establecido el SINADE como un ente regulador de todo el conjunto de organismos e instituciones públicas y privadas que lo conforman, teniendo como objetivos la ejecución de políticas de fomento y desarrollo del deporte y la cultura física a nivel nacional, la creación de mecanismos de control e integración institucional y sectorial en estas materias, así como la elaboración y ejecución de planes o programas que contribuyan a fomentar, promover y estimular el desarrollo de la cultura física y el deporte. Estos

⁴¹ *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Real Academia Española, en <http://www.rae.es/rae.html> (30 de julio de 2009).

objetivos se encuentran plasmados en el artículo 12 de la LGCFD, mismo que a continuación se reproduce:

Artículo 12. Mediante el SINADE se llevarán las siguientes acciones:

- I. Ejecutar las políticas para fomentar, promover y estimular el desarrollo de la cultura física y el deporte en el ámbito nacional;
- II. Establecer los mecanismos para la planeación, supervisión, ejecución y evaluación de los programas, organismos, procesos, actividades y recursos de los integrantes del SINADE;
- III. Proponer planes y programas que contribuyan a fomentar, promover y estimular el desarrollo de la cultura física y el deporte, considerando el pleno reconocimiento a la equidad e igualdad hacia las personas con discapacidad;
- IV. Promover mecanismos de integración institucional y sectorial para fomentar, promover y estimular el desarrollo de la cultura física y el deporte, y
- V. Las demás que le otorgue esta Ley u otros ordenamientos legales.

De acuerdo con el artículo 11 de la referida ley, el SINADE debe sesionar cuando menos una vez en cada año natural, a efecto de fijar la política operativa y de instrumentación en materia de cultura física y deporte y dar cumplimiento al Programa Nacional de Cultura Física y Deporte, mismo en el se deberán integrar los acuerdos alcanzados en las reuniones del sistema.

Los integrantes de este sistema se encuentran enumerados de manera enunciativa, más no limitativa, en el artículo 10 de la LGCFD, a saber:

Artículo 10. Entre los organismos e instituciones públicas y privadas que se consideran integrantes del SINADE, se encuentran entre otros:

- I. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte;
- II. Los Órganos Estatales, del Distrito Federal, y Municipales de Cultura Física y Deporte;
- III. La Confederación Deportiva Mexicana, AC;
- IV. El Comité Olímpico Mexicano, AC;
- V. Las Asociaciones Deportivas Nacionales;
- VI. Los Consejos Nacionales del Deporte Estudiantil, y
- VII. Las Asociaciones y Sociedades que estén reconocidas en términos de esta Ley y su Reglamento.

Por su parte, el RLGCDF determina en su artículo 7 cuales serán las instancias que dirigirán al SINADE, las cuales se describen a continuación:

1. el Pleno, que opera como la máxima instancia colegiada;
2. el Consejo Directivo, que es el cuerpo colegiado permanente de representación, consulta, evaluación y seguimiento, y
3. el presidente, que representa al Sinade.⁴²

En lo que se refiere a la integración del Pleno del SINADE, el artículo 8 del citado reglamento establece:

Artículo 8. En los términos del artículo 9 de la Ley, el Pleno del SINADE se compone por:

- I. Las dependencias y entidades de los estados y del Distrito Federal, encargadas de la cultura física y el deporte;
- II. Las asociaciones deportivas nacionales;
- III. Las asociaciones y sociedades nacionales que no estén afiliadas a una asociación deportiva nacional y que se encuentren debidamente reconocidas y registradas conforme a la Ley y el presente Reglamento;
- IV. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte;
- V. La Confederación Deportiva Mexicana, A.C.;
- VI. El Comité Olímpico Mexicano, A.C.;
- VII. Los Consejos Nacionales del Deporte Estudiantil, y
- VIII. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal representadas en su conjunto por quien designe la Junta Directiva de CONADE.

También este reglamento determina en su artículo 9 que el Pleno del SINADE se reunirá cuando menos una vez al año, ordenando que sus sesiones sean convocadas y presididas por el titular de la CONADE, considerándose legalmente instaladas cuando exista un *quórum* de la mitad más uno de las dependencias y entidades encargadas de la cultura física y el deporte en los estados y el Distrito Federal, así como la mayoría de las asociaciones deportivas nacionales, tomándose las decisiones por mayoría de votos.

Por cuanto hace a las funciones del Pleno del SINADE, las mismas son enumeradas en el artículo 8 del RISINADE, ordenamiento que fuera aprobado por el propio Pleno del SINADE en su primera sesión ordinaria celebrada el 22 de octubre de 2008, a saber:

⁴² Del Carmen Clemente, Jalil Ascary y otros, *ob. cit.*, p.72.

Artículo 8. Dentro de las funciones del Pleno estarán las siguientes:

- I. Conocer las actividades realizadas por el Consejo Directivo durante sus sesiones, a través de los informes que éste le presente;
- II. Ratificar las propuestas que presente el Consejo Directivo de los aspirantes a integrar la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte;
- III. Conocer las propuestas que haga el Consejo Directivo, respecto de las políticas y acciones adoptadas por éste, orientadas al desarrollo de la cultura física y del deporte en el ámbito nacional para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Nacional de Cultura Física y Deporte, y
- IV. Coadyuvar en la instrumentación de las estrategias que aseguren la ejecución de las políticas y acciones propuestas por el Consejo Directivo.

En lo referente al consejo directivo, el RLGCFD determina su conformación en el siguiente artículo:

Artículo 10. La coordinación y operación del SINADE [Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte] está a cargo de su Consejo Directivo, mismo que dará seguimiento al cumplimiento de las políticas emanadas del Programa y a las dictadas por el Pleno del SINADE.

El Consejo Directivo se integra por:

- I. Un Presidente, quien convocará y presidirá las sesiones, con voz y voto de calidad en caso de empate en las votaciones;
- II. Un Secretario General, un Secretario Técnico y un Consejero Jurídico Permanente, designados por el Presidente del Consejo Directivo, con voz y sin voto en las sesiones del mismo, y
- III. Veinte Vocales, con voz y voto en las sesiones, a saber:
 - A. Un representante de CODEME [Confederación Deportiva Mexicana, A.C.];
 - B. Un representante del COM [Comité Olímpico Mexicano, A.C.];
 - C. Un representante de los CONDE [Consejos Nacionales del Deporte Estudiantil];
 - D. Ocho representantes seleccionados de entre las dependencias y entidades de cultura física y deporte de los estados y el Distrito Federal;
 - E. Ocho representantes de las asociaciones deportivas nacionales, y
 - F. Un representante de las dependencias y entidades del sector público Federal.

Para efecto de su participación en el Consejo Directivo del SINADE, los CONDE designarán de entre ellos un representante común.

El procedimiento para la elección y nombramiento de los Vocales así como los lineamientos para el funcionamiento, tanto del Consejo Directivo como del Pleno, se establecerán en las normas emitidas por el propio SINADE.

Los nombramientos en el Consejo Directivo serán honoríficos e institucionales, por lo que se referirán invariablemente a los titulares de las instituciones representadas.

El representante de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal no podrá designar o enviar suplente a las reuniones convocadas.

En caso de que algún integrante del Consejo Directivo pierda por cualquier circunstancia la titularidad de la dependencia, entidad, organismo o asociación deportiva nacional que representa, por ese solo hecho dejará de ser integrante del Consejo Directivo y procederá el organismo correspondiente en forma inmediata a elegir al nuevo representante, en los términos establecidos en las normas que al efecto emita el SINADE.

Las funciones específicas del Consejo Directivo del SINADE se encuentran desarrolladas en el artículo 24 del RISINADE:

Artículo 24. El Consejo Directivo tendrá las funciones siguientes:

I. Constituirse como el órgano permanente colegiado de representación y gobierno del SINADE;

II, Proponer al Pleno las acciones para que las políticas y acciones adoptadas por éste, se orienten al desarrollo de la cultura física y del deporte en el ámbito nacional, y de los objetivos y metas del Programa Nacional de Cultura Física y deporte, así como su respectiva evaluación y vigilancia;

III. Instrumentar, cumplir y hacer cumplir las políticas y lineamientos generales aprobados por el Pleno;

IV. Dar seguimiento, supervisar, promover y asegurar el cumplimiento de los acuerdos aprobados por el Pleno, así como del propio Consejo Directivo;

V. Proporcionar a los integrantes de Pleno y a las autoridades mexicanas que correspondan, toda la información, iniciativas y acuerdos que en materia de cultura física y deporte sean aprobados por el Consejo Directivo; para coadyuvar a su consolidación y desarrollo;

VI. Solicitar a los integrantes del SINADE la presentación de su programa y calendario anual de eventos deportivos y actividades relevantes, a efecto de darles el carácter oficial entre sus integrantes;

VII. Vigilar permanentemente la legitimación de la representatividad que ostentan los integrantes del SINADE, así como el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo al Reglamento;

VIII. Difundir el contenido y cumplimiento de los acuerdos del SINADE, la Ley, el Reglamento de la Ley y el Reglamento;

IX. Proponer a los aspirantes a integrar la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte y presentarlas al Pleno para su ratificación;

X. Aprobar los temas y el orden del día correspondientes a las sesiones del Pleno, y

XI. Las demás que le otorgue la Ley, el Reglamento de la Ley y el Reglamento.

Por otra parte, resulta interesante el hecho de que la LGCFD y su reglamento prevén la figura de un presidente del SINADE, no obstante dichos ordenamientos no determinan a cual de sus miembros corresponderá ocupar dicho cargo, siendo omisos también en la delimitación de sus funciones. A pesar de la anterior omisión, el RISINADE determina en sus artículos 4, fracción III, y 22, fracción I, que corresponderá al Director General de la CONADE presidir tanto al Pleno como al Consejo Directivo del SINADE, estableciendo además que desempeñara las siguientes funciones como del presidente de dicho consejo directivo:

Artículo 25. Son funciones del Presidente:

I. Vigilar que los integrantes del SINADE cumplan debidamente con el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte, la Ley, el Reglamento de la Ley, el Reglamento, así como con los acuerdos emanados de las sesiones del Pleno y del Consejo Directivo;

II. Convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias, así como reuniones de trabajo del Consejo Directivo, señalando su carácter de públicas o privadas, ejerciendo el voto de calidad en caso de empate;

III. Difundir los mecanismos para la adecuada ejecución y cumplimiento de la política nacional de la cultura física y del deporte, coadyuvando para tal efecto con los integrantes del SINADE;

IV. Designar la integración de las Comisiones de Trabajo del Consejo Directivo, con el apoyo del Secretario General y vigilara su debido desempeño;

V. Firmar las actas de las sesiones, así como las convocatorias y todo documento que emane del Pleno y del Consejo Directivo, conjuntamente con el Secretario General;

VI. Expedir y dar a conocer los manuales y lineamientos necesarios para el cumplimiento de las funciones de los integrantes del Pleno, su Consejo Directivo y las Comisiones de Trabajo que el mismo designe;

VII. Difundir ante el SINADE los resultados obtenidos de las Comisiones de trabajo;

VIII. Enviar las propuestas de los aspirantes a integrar la Comisión de apelación y Arbitraje del Deporte a la Secretaría de educación Pública, para su respectiva designación por parte del Ejecutivo Federal, una vez aprobadas por el Consejo Directivo y ratificadas por el Pleno, y

IX. Las demás que le otorgue la Ley, el Reglamento de la Ley y el Reglamento.

Cabe mencionar, que el Consejo Directivo del SINADE cuenta también con figuras auxiliares del presidente y del propio consejo directivo, entre las que destacan un secretario general, un secretario técnico y un consejero jurídico permanente.

Por cuanto hace a la elección de los veinte vocales que forman parte del Consejo Directivo del SINADE, la misma es determinada por el artículo 30 del RISINADE, el cual previene: que los titulares de la Confederación Deportiva Mexicana, A.C., y del Comité Olímpico Mexicano, A.C., serán a su vez los vocales que representen a sus instituciones; que los Consejos Nacionales del Deporte Estudiantil deberán elegir un representante común para que funja como su vocal; que las entidades federativas contarán con ocho vocales mismos que serán electos regionalmente entre sus encargados de la cultura física y deporte por mayoría de votos; que existirán ocho vocales que representarán a las Asociaciones Deportivas Nacionales los cuales serán electos por mayoría de votos entre ocho grupos clasificados de acuerdo al tipo de disciplinas deportivas que pertenecen, y que el último vocal representa a las dependencias e instituciones del sector público federal y será designado por la SEP en su carácter de cabeza de sector en materia de educación física y deporte nacional.

B. Las partes integrantes del Sistema

De acuerdo con el artículo 8 del RLGCDF, el Pleno del SINADE se compone por los mismos integrantes del SINADE que se encuentran determinados en el artículo 10 de la LGCFD.

El Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (Sinade), se compone por las dependencias, organismos e instituciones públicas y privadas, sociedades, asociaciones nacionales y consejos nacionales del deporte estudiantil reconocidos por la Ley General de Cultura Física y Deporte (LGCFD), que en sus respectivos ámbitos de actuación tienen como objetivo generar las acciones, financiamientos y programas necesarios para la coordinación, fomento, ejecución, apoyo, promoción, difusión y desarrollo de

la cultura física y el deporte, así como el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales.⁴³

Por otra parte, de manera inexplicable, el artículo 10 del RLGCFD el Consejo Directivo del SINADE no contempla una representación para las asociaciones y sociedades nacionales, reconocidas y registradas, que no estén afiliadas a una asociación deportiva nacional, a pesar de que las mismas si tienen representación en el Pleno de dicho sistema, lo cual les niega la posibilidad de participar en las decisiones que toma el órgano permanente colegiado de representación, consulta, evaluación y seguimiento del SINADE.

a. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

La LGCFD prevé la existencia de este organismo público descentralizado de la administración pública federal para que sea el encargado de ejercer directamente la función ejecutiva en materia de cultura física y deporte, con el objeto de que se constituya en el conductor de la política nacional en estas materias, proveyéndolo de personalidad jurídica y patrimonio propios.

La administración de la CONADE está a cargo de un órgano de gobierno denominado junta directiva y de las estructuras administrativas que se establecen en su Estatuto Orgánico correspondiente. Asimismo tiene un director general que es nombrado y removido por el Presidente de la República.⁴⁴

En virtud de que la CONADE es objeto de un estudio completo en el capítulo siguiente del presente trabajo, no desarrollaré aquí las funciones y estructura que caracterizan a este organismo público descentralizado, aunque sí adelantaré que el mismo tiene una gran relevancia en la operación del SINADE, en virtud de que es el encargado, en coordinación con la SEP, de la integración del Programa

⁴³ Del Carmen Clemente, Jalil Ascary y otros, *ob. cit.*, p.71.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 74.

Nacional de Cultura Física y Deporte, aunado a que su Director General es el presidente del pleno y del consejo directivo del referido sistema.

b. Los órganos estatales, del Distrito Federal, y municipales de cultura física y deporte

A través del desarrollo del capítulo primero del presente trabajo fue posible observar que, de acuerdo con los principios constitucionales de adopción de un sistema de gobierno federal y de división del poder público, nuestro sistema jurídico ha considerado a la cultura física y al deporte como materias concurrentes en los tres ámbitos de gobierno, aunque reservando su coordinación, en el ámbito legislativo y ejecutivo, a los poderes federales.

De acuerdo con el artículo 31 de la LGCFD las entidades federativas y los municipios podrán establecer en sus ordenamientos jurídicos la creación de órganos que se encargarán de promover, estimular y fomentar el desarrollo de la cultura física y el deporte en sus respectivos ámbitos de competencia, en coordinación con la CONADE, pudiendo crear también sus propios sistemas de cultura física y deporte, tanto locales como municipales. Como ejemplos de esta diversidad de entidades podemos citar los siguientes:

- Instituto del Deporte del Distrito Federal el cual esta conformado como un organismo descentralizado de la administración pública del Distrito Federal sectorizado a la Secretaría de Educación con personalidad jurídica, patrimonio propio, así como autonomía técnica y de gestión.⁴⁵
- Instituto Mexiquense de Cultura Física y Deporte conformado por un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁴⁶
- El Instituto Municipal del Deporte de Centro, en el estado de Tabasco constituido como un órgano desconcentrado de la administración pública

⁴⁵ Previsto en el artículo 2 del Reglamento Interior del Instituto del Deporte del Distrito Federal publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 11 de septiembre de 2008.

⁴⁶ Previsto en el artículo 3.52 del Código Administrativo del Estado de México, publicado en la *Gaceta de Gobierno* de 7 de agosto de 2003.

municipal, con autonomía de gestión administrativa y presupuestal, así como con personalidad jurídica.⁴⁷

— El Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Naucalpan de Juárez en el estado de México constituido como un órgano desconcentrado de la administración pública municipal.⁴⁸

El citado artículo 31 de la LGCFD establece que los sistemas estatales de cultura física y deporte se integrarán por las dependencias, organismos e instituciones públicas y privadas, sociedades y asociaciones de carácter local en materia de cultura física y deporte, mismas que tendrán como objeto 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 sus competencias, determinando además que el Sistema de Cultura Física y Deporte del Distrito Federal se integrará por las autoridades, unidades administrativas, organismos e instituciones públicas y privadas, sociedades y asociaciones de carácter local que tengan el mismo objeto señalado para los sistemas estatales.

En cuanto a los sistemas municipales de cultura física y deporte, el referido artículo establece que los mismos se integrarán por las autoridades municipales, organismos e instituciones públicas y privadas, sociedades y asociaciones que en el ámbito de su competencia tengan el mismo objeto que en los dos casos anteriores.

En otro orden de ideas, debemos señalar que los sistemas estatales, del Distrito Federal y municipios otorgan los registros a las asociaciones y sociedades que los integran, verificando que cumplan con los requisitos establecidos por el Sinade. Dicho registro es requisito indispensable para su integración al respectivo sistema.⁴⁹

⁴⁷ Creado por el “Acuerdo por el que se crea el Instituto Municipal del Deporte de Centro, como órgano desconcentrado de la administración pública municipal, el cual estará sectorizado a la Dirección de Educación, Cultura y Recreación”, *Periódico Oficial* Número 6902 de fecha 29 de octubre de 2008.

⁴⁸ Creado por el Acuerdo de cabildo Núm. 113 de fecha 15 de febrero de 2007.

⁴⁹ Del Carmen Clemente, Jalil Ascary y otros, *ob. cit.*, p.78.

Por su parte, el artículo 34 de la LGCFD determina que los sistemas estatales, del Distrito Federal y municipales en materia de cultura física y deporte deberán coordinar sus actividades para aplicar las políticas, planes y programas que se adopten por el SINADE, lo que viene a confirmar el carácter de éste último como una entidad reguladora, de coordinación y control a nivel nacional en la materia.

También los artículos 35, 36 y 37 de la LGCFD prevén la celebración de convenios de coordinación, colaboración y concertación entre las autoridades competentes de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios entre sí o con instituciones del sector social y privado para contribuir a la consecución de sus fines en materia de cultura física y deporte.

c. La Confederación Deportiva Mexicana, A.C.

El 22 de julio de 1933, se constituyó la Confederación Deportiva Mexicana, A.C., como un esfuerzo para agrupar y organizar a las distintas asociaciones deportivas que comenzaban a expandirse a lo largo del territorio de nuestro país. “Como lo indican sus estatutos, su objeto será, y es, encauzar la organización del deporte nacional, fomentando la formación de las federaciones, y como un fin básico está la elevación moral, cultural y física de los deportistas de todas las clases sociales.”⁵⁰

De acuerdo con el artículo 66 de la vigente LGCFD, esta asociación civil cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, y se encuentra integrada por las asociaciones deportivas nacionales que previamente hayan cumplido los requisitos previstos en su estatuto social, constituyéndose como la máxima instancia de representación de estas asociaciones deportivas nacionales tanto para el sector público como para el privado. El referido artículo también establece que, además de las finalidades que su objeto y estatuto social le confieren a esta confederación, la misma contará con las siguientes atribuciones:

- I. Participar, en la formulación de los programas deportivos de sus asociados;

⁵⁰ Cantón Moller, Miguel y Adolfo Vázquez Romero, *ob. cit.*, p. 56.

- II. Atender y orientar permanentemente a sus asociados en la creación y actualización de su estructura, así como que sus estatutos no contravengan lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento;
- III. Vigilar y asegurar que la elección de los órganos directivos de sus asociados se realice con estricto cumplimiento de las disposiciones estatutarias y legales aplicables;
- IV. Promover la capacitación y certificación de directivos, deportistas, entrenadores, jueces, árbitros y técnicos;
- V. Supervisar que sus asociados realicen sus actividades conforme a sus respectivos estatutos y reglamentos;
- VI. Verificar y asegurar que los estatutos, reglamentos y demás reglamentos deportivos que expidan las Asociaciones Deportivas Nacionales, contengan con toda claridad, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones de sus miembros asociados, deportistas y de su Consejo Directivo, así como los procedimientos disciplinarios y sanciones aplicables;
- VII. Operar la actividad de sus asociados;
- VIII. Promover la práctica deportiva organizadamente a través de las Asociaciones Deportivas Nacionales, y
- IX. Establecer las reglas bajo las cuales deberán sus asociados llevar a cabo sus actividades.

Por su parte, el artículo 67 de la citada ley prevé la existencia de un órgano colegiado permanente para esta confederación, el cual se denominará consejo directivo y estará integrado por consejeros electos de entre sus miembros, teniendo como objeto vigilar y garantizar que antes, durante y después de realizados los procesos internos de elección de sus asociados, se cumplan los principios de legalidad, transparencia, equidad e igualdad de oportunidades.

d. *El Comité Olímpico Mexicano, A.C.*

El 23 de abril de 1923 fue creado dentro del ámbito privado y conforme a lo dispuesto por las normas olímpicas, el Comité Olímpico Mexicano, con el objeto de permitir la participación de atletas mexicanos en los juegos olímpicos, por lo que dicha asociación civil ajustó sus estatutos a los del Comité Olímpico Internacional. "Sin embargo, no fue sino hasta 1956 cuando adquirió personalidad

jurídica, según consta en la escritura 1468 de los libros a cargo del notario público José Díaz”.⁵¹

La LGCFD reconoce, en su artículo 68, al Comité Olímpico Mexicano como una asociación civil autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto consiste en fomentar, proteger y velar por el desarrollo del deporte y el movimiento olímpico, así como la difusión de los ideales olímpicos, fungiendo como representante del Comité Olímpico Internacional en nuestro país.

En cuanto a la integración de este comité, el referido artículo de la LGCFD establece que estará conformado por las asociaciones deportivas nacionales que se encuentren afiliadas a las federaciones deportivas internacionales y que cuenten con el reconocimiento del Comité Olímpico Internacional, de conformidad con el contenido de la Carta Olímpica, la cual constituye el documento que rige la organización y el funcionamiento del movimiento olímpico, fijando las condiciones para la celebración de los juegos olímpicos, además de consagrar los principios fundamentales y las normas adoptados por dicho comité internacional.

Por otra parte, el artículo 70 de la ley antes citada determina que el Comité Olímpico Mexicano es el único organismo que tiene la facultad exclusiva para la representación del país en los juegos olímpicos y en las competiciones 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.

Aunado a lo anterior, la LGCFD también establece en su artículo 71 que el Comité Olímpico Mexicano promoverá la práctica de las actividades deportivas reconocidas por la Carta Olímpica, y velará por el respeto a la misma, difundiendo los principios fundamentales del olimpismo y movimiento olímpico en territorio nacional, además de declarar que este comité será el responsable ante el Comité Olímpico Internacional de hacer respetar en el territorio nacional las normas emitidas por este último, particularmente para tomar medidas oportunas que impidan toda utilización indebida del símbolo, la bandera, el lema o el himno olímpico.

⁵¹ Albor Salcedo, Mariano, *ob. cit.*, p. 224.

Por su cuenta, el RLGCDF establece en su artículo 33 que el Comité Olímpico Mexicano deberá coordinarse con la Confederación Deportiva Mexicana y con la CONADE para la integración de las delegaciones deportivas nacionales que representen al país en Juegos Olímpicos y competiciones multideportivas regionales, continentales o mundiales patrocinadas por el Comité Olímpico Internacional.

Llama mi atención que, a pesar de que la naturaleza jurídica del Comité Olímpico Mexicano es la de una asociación civil, los tribunales colegiados de circuito del poder Judicial Federal han emitido una tesis aislada, que si bien no es de observancia obligatoria porque no ha sentado jurisprudencia, si constituye un criterio jurisdiccional que ha interpretado que, para efectos del juicio de amparo, las determinaciones que tome este comité, con fundamento en su estatuto y en la LGCFD, pueden ser considerados como actos de autoridad:

COMITÉ OLÍMPICO MEXICANO, ASOCIACIÓN CIVIL. LA DETERMINACIÓN TOMADA POR SU ASAMBLEA GENERAL DE EXPULSAR A UNO DE SUS MIEMBROS, FUNDADA EN LA LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE Y EN SU ESTATUTO, ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

De la interpretación sistemática de los artículos 1, 2, 3, fracciones V y VIII, 9, 10, fracción IV, 56, 65, 68, 70, 71 y 135, fracción I, de la Ley General de Cultura Física y Deporte y 1o., 2o., 8o., incisos d), e), h), j), k), 13, 18 y 44 del Estatuto del Comité Olímpico Mexicano, Asociación Civil, se colige que la indicada ley es de orden público e interés social, cuyo objetivo es establecer las reglas generales de coordinación de la facultad concurrente entre las autoridades de los diversos niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios), así como con los sectores social y privado en materia deportiva, quienes a su vez integran el Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte, siendo uno de sus miembros el mencionado comité, compuesto por las diversas federaciones deportivas nacionales, cuya actividad es de utilidad pública y al que se le ha conferido la facultad exclusiva para la representación del país en la esfera de su competencia a nivel nacional e internacional, así como atribuciones para la aplicación de sanciones en el ámbito de la justicia deportiva; es decir, tiene el carácter de autoridad suprema del movimiento olímpico en la República mexicana. Además, el referido comité se gobierna por una asamblea general, considerada como su autoridad suprema, que tiene reconocido un cúmulo de facultades con las que puede interferir en la esfera jurídica de sus afiliados -respecto de los cuales tiene una relación de supra a subordinación- al actuar como autoridad de hecho y de derecho, de tal suerte

que crea, modifica o extingue derechos de los organismos que integran el deporte confederado nacional, como cuando impone sanciones por violación a su estatuto y reglamento. Por consiguiente, la determinación tomada por dicha asamblea de expulsar a uno de sus miembros -como puede ser al presidente de una federación deportiva nacional-, fundada en la Ley General de Cultura Física y Deporte y en el aludido estatuto, es un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo.⁵²

e. Las asociaciones deportivas nacionales

Como su nombre lo indica, estos entes están constituidos por los conjuntos de personas del sector privado que han decidido asociarse para constituirse en las instancias nacionales encargadas de aglutinar y organizar tanto a los deportistas aficionados de las disciplinas deportivas como a los grupos, ligas, clubes y organizaciones que dichos deportistas conforman, constituyéndose en la máxima instancia técnica de su disciplina dentro de nuestro país, para lo cual han alineado sus estatutos sociales y reglamentos a las normativas y requisitos de las federaciones internacionales constituidas en dichas disciplinas, obteniendo su reconocimiento e inclusión dentro de la mismas. Actualmente, la mayoría de las asociaciones deportivas nacionales se encuentran constituidas por las federaciones deportivas nacionales que han cumplido con los requisitos establecidos por el artículo 55 de la LGCFD, a saber:

Artículo 55. Las Federaciones Mexicanas que soliciten el registro como Asociaciones Deportivas Nacionales deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Existencia de interés deportivo nacional o internacional de la disciplina;
- II. La existencia de competiciones de ámbito internacional con un número significativo de participantes;
- III. Representar mayoritariamente una especialidad deportiva en el País;
- IV. Prever en sus estatutos 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;

⁵² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXVIII, noviembre de 2008, tesis I.4o.A. 640 A, p. 1326.

V. Contar con la afiliación a una Federación Internacional reconocida por la Asociación General de Federaciones Deportivas Internacionales;
VI. Estar reconocida conforme a la presente Ley, y
VII. Constancia de afiliación o asociación a la CODEME.
Quedarán exentos del cumplimiento de lo dispuesto por la fracción V de este artículo, las Federaciones Mexicanas de Charrería y Juegos y Deportes Autóctonos.

El artículo 54 de la LGCFD establece que las asociaciones deportivas nacionales reconocidas en términos de esa misma ley, además de ejercer las atribuciones que les son conferidas por sus estatutos y reglamentos, tienen delegadas funciones públicas de carácter administrativo, por lo cual actúan como agentes colaboradores del gobierno federal, siendo considerada dicha actuación de utilidad pública. El referido artículo también determina que las asociaciones en comento ejercerán estas funciones públicas de carácter administrativo bajo la coordinación de la CONADE, siendo dichas funciones las siguientes: calificar y organizar, en su caso, las actividades y competiciones deportivas oficiales; actuar en coordinación con sus asociados en la promoción general de su disciplina deportiva en todo el territorio nacional, así como colaborar con la administración pública de la federación, estados, Distrito Federal y municipios en la formación de técnicos deportivos y en la prevención, control y represión del uso de sustancias y grupos farmacológicos prohibidos y métodos no reglamentarios en el deporte.

La LGCFD también determina, en su artículo 59, que para garantizar el cumplimiento efectivo de las funciones que le son delegadas a las asociaciones deportivas nacionales como colaboradoras de la administración pública federal, la CONADE, con 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 supervisión, evaluación y vigilancia de los recursos públicos que les son asignados a estas asociaciones.

El portal de obligaciones de transparencia incluido en la página *web* de la CONADE, en su apartado de transparencia focalizada, presenta un listado con las

asociaciones deportivas nacionales que recibieron presupuesto federal en el año 2010,⁵³ el cual a continuación se reproduce:

- Federación Mexicana de Aikido, A. C.
- Federación Nacional de Ajedrez de México, A. C.
- Federación Mexicana de Atletismo, A. C.
- Federación Mexicana de Automovilismo Deportivo, A. C.
- Federación Mexicana de Juegos y Deportes Autóctonos y Tradicionales, A. C.
- Federación Mexicana de Badminton, A. C.
- Federación Mexicana de Baloncesto, A. C.
- Federación Mexicana de Baile y Danza Deportiva, A. C.
- Federación Mexicana de Beisbol, A. C.
- Federación Mexicana de Billar, A. C.
- Federación Mexicana de Boliche, A. C.
- Federación Mexicana de Boxeo de Aficionados, A. C.
- Federación Mexicana de Canotaje, A. C.
- Federación Mexicana de Charrería, A. C.
- Federación Mexicana de Ciclismo, A. C.
- Federación Mexicana del Deporte para Ciegos y Débiles Visuales, A. C.
- Federación Mexicana de Deportes para Sordos, A. C.
- Federación Mexicana de Deportistas Especiales, A. C.
- Federación Mexicana de Esgrima, A. C.
- Federación Mexicana de Esquí Acuático, A. C.
- Federación Mexicana de Deportes de Montaña y Escalada, A. C.
- Federación Mexicana de Fiscoconstructivismo y Fitness, A. C.
- Federación Mexicana de Frontón, A. C.
- Federación Mexicana de Fútbol Americano, A. C.
- Federación Mexicana de Fútbol Asociación, A. C.
- Federación Nacional de Fútbol Rápido, A. C.
- Federación Mexicana de Gimnasia, A. C.
- Federación Mexicana de Golf, A. C.
- Federación Mexicana de Handball, A. C.
- Federación Mexicana de Hockey, A. C.
- Federación Mexicana de Judo, A. C.
- Federación Mexicana de Ju-jitsu, A. C.
- Federación Mexicana de Karate y Artes Marciales Afines, A. C.
- Federación Mexicana de Kendo, A. C.
- Federación Mexicana de Levantamiento de Pesas, A. C.
- Federación Mexicana de Luchas Asociadas, A. C.
- Federación Mexicana de Medicina del Deporte, A. C.
- Federación Mexicana de Motociclismo, A. C.

⁵³ En http://www.conade.gob.mx/Documentos/Transparenciadeportiva/informacion_deportiva/Pres_Fed.pdf (20 de junio de 2010).

- Federación Mexicana de Motonáutica, A. C.
- Federación Mexicana de Natación, A. C.
- Federación Mexicana de Patinaje sobre Hielo y Deportes de Invierno, A. C.
- Federación Mexicana de Patines sobre Ruedas, A. C.
- Federación Mexicana de Pentatlón Moderno, A. C.
- Federación Mexicana de Deportes para Personas con Parálisis Cerebral, A. C.
- Federación Mexicana de Pesca Deportiva, A. C.
- Federación Mexicana de Polo, A. C.
- Federación Mexicana de Quiropráctica Deportiva, A. C.
- Federación Mexicana de Racquetbol, A. C.
- Federación Mexicana de Remo, A. C.
- Federación Mexicana de Deportes Sobre Silla de Ruedas, A. C.
- Federación de Squash de México, A. C.
- Federación Mexicana de Actividades Subacuáticas, A. C.
- Federación Mexicana de Taekwondo, A. C.
- Federación Mexicana de Tenis, A. C.
- Federación Mexicana de Tenis de Mesa, A. C.
- Federación Mexicana de Tiro con Arco, A. C.
- Federación Mexicana de Tiro y Caza, A. C.
- Federación Mexicana de Triatlón, A. C.
- Federación Mexicana de Vela y Asociados, A. C.
- Federación Mexicana de Voleibol, A. C.
- Federación de Wushu de la República Mexicana, A. C.

Por su parte, el RLGCDF, en su artículo 38, enumera los derechos y obligaciones de las asociaciones deportivas nacionales, al establecer:

Artículo 38. Las asociaciones deportivas nacionales tienen, los siguientes:

I. Derechos:

A. Ejercer sus atribuciones como la máxima instancia técnica de su disciplina, representando a un solo deporte en todas sus modalidades y especialidades, incluyendo las actividades profesionales, si las hubiere;

B. Recibir los apoyos económicos, de gestión, materiales o técnicos que conforme a las normas correspondan para elaborar y llevar a cabo su programa de actividades destinado al desarrollo, fomento y promoción del deporte de que se trate;

C. Utilizar instalaciones deportivas públicas, para lo cual deberán llenar un formato en el que se indique el evento deportivo, la actividad a realizar, la disciplina de que se trate, el horario y la fecha de utilización, la instalación que se solicita, la lista de nombres de los atletas que acudirán y el nombre del responsable del grupo, y

D. Las demás que se deriven de la Ley y el presente Reglamento, así como del Estatuto de CODEME.

II. Obligaciones:

- A. Elaborar su estatuto y reglamentos sin contravenir lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos aplicables y las disposiciones que emita el SINADE, los cuales deberá contener los lineamientos y criterios bajo los cuales se ejercerán los recursos públicos que en su caso se otorguen;
 - B. Reconocer, avalar, registrar y afiliar a sus miembros;
 - C. Tener su domicilio social en territorio nacional;
 - D. Elaborar, aplicar y evaluar un programa de actividades, así como el calendario de eventos deportivos y actividades relevantes;
 - E. Rendir a CONADE un informe sobre el destino de los recursos públicos otorgados para la aplicación de sus programas de actividades, de conformidad con la Ley, las Reglas de Operación, y
- III. Las demás que se deriven de la Ley y del presente Reglamento, así como del Estatuto de CODEME.

f. Los consejos nacionales del deporte estudiantil

De acuerdo con lo previsto por el artículo 47 de la LGCFD, con el objetivo de incrementar la práctica deportiva de los estudiantes y elevar su nivel de rendimiento físico, el SINADE reconoce a los consejos nacionales del deporte estudiantil como asociaciones civiles, constituidas por universidades públicas o privadas, tecnológicos y normales del país, así como cualquier institución educativa pública o privada de educación básica, media o superior, que tienen por objeto coordinar, de acuerdo con las autoridades educativas competentes, los programas emanados de la CONADE entre la comunidad estudiantil de sus respectivos niveles, por lo que son reconocidos con el carácter de asociaciones deportivas.

Actualmente existen los siguientes consejos nacionales del deporte estudiantil:

1. El Consejo Nacional para el Desarrollo de la Educación Física y el Deporte en la Educación Básica (Condeba). Este consejo se encuentra enfocado principalmente a los estudiantes de nivel primaria y secundaria, cuya participación fomenta las actividades deportivas.
2. Consejo Nacional para el Desarrollo del Deporte en la Educación media Superior (Conadems). Su desarrollo se encuentra vinculado a estudiantes de preparatoria, bachillerato, tecnológicos y normales. Las edades promedio de participación son de 15 a 19 años y se procura una participación en los juegos nacionales de educación media superior rumbo a las olimpiadas nacionales infantiles y juveniles.

3. Consejo Nacional del Deporte de la Educación, A.C. (Condde). Implica la participación de las instituciones educativas de nivel superior tanto públicas (UNAM, IPN, y universidades autónomas de cada entidad) como las privadas, a unque a estas últimas se debe señalar que tiene su propio consejo que es la Comisión Nacional Deportiva Estudiantil de Instituciones Privadas, A.C. (Conadeip). El propósito de este consejo es llevar a deportistas universitarios mexicanos a la Universiada Mundial, lo que ha servido para integrar selecciones nacionales, pues el deporte federado se ha visto beneficiado toda vez que los récords y marcas hechas por los deportistas son reconocidos por las federaciones deportivas nacionales.⁵⁴

g. Las asociaciones y sociedades que estén reconocidas en términos de la Ley General de Cultura Física y Deporte y su Reglamento.

Además de los integrantes del SINADE analizados líneas arriba, la LGCFD reconoce la existencia y participación en dicho sistema de sociedades y asociaciones deportivas encargadas de implementar acciones de organización y promoción que buscan asegurar el acceso de la población a la práctica de la cultura física y el deporte. En este contexto, concuerdo con el concepto de sociedades deportivas que las concibe como “las personas morales, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, estructura o denominación, que conforme a su objeto social promueven, practican o contribuyen al desarrollo del deporte con fines preponderantemente económicos”.⁵⁵

Por su parte, las asociaciones deportivas, a diferencia de las sociedades deportivas, son personas morales que sin perseguir fines lucrativos en su objeto social e independientemente de su estructura, denominación o naturaleza jurídica, promuevan, practiquen o contribuyan al desarrollo del deporte.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 47 de la LGCFD, las asociaciones deportivas se clasifican en equipos o clubes deportivos; ligas deportivas; asociaciones locales, regionales o estatales, y asociaciones deportivas nacionales, aunque como ha quedado visto, estas últimas tienen un régimen jurídico y de representación particular dentro del SINADE. El artículo 49 de la LGCFD reconoce

⁵⁴ Del Carmen Clemente, Jalil Ascary y otros, *ob. cit.*, nota 3, p. 83.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 80.

la existencia de una serie de personas físicas y morales a las que denomina entes de promoción deportiva, mismas que realizan eventos o espectáculos en materia de cultura física y deporte de forma aislada y diferentes a los campeonatos nacionales organizados por las asociaciones deportivas nacionales, ordenando que estos entes cumplan con las disposiciones de legales que les sean aplicables, tanto a nivel federal, estatal, del Distrito Federal y municipal.

Por último, los artículos 60, 61 y 62 de la citada LGCFD regulan a otros tipos de asociaciones deportivas que pueden ser registradas por la CONADE, las cuales se enumeran a continuación:

- Asociaciones recreativo-deportivas, constituidas por las personas morales que sin perseguir fines preponderantemente económicos y sin importar su naturaleza jurídica, estructura o denominación, tengan dentro de su objeto social la realización de acciones de promoción, práctica o desarrollo de la activación física y la recreación deportiva.
- Sociedades recreativo-deportivas, constituidas por las personas morales que sin importar su naturaleza jurídica, estructura o denominación, tengan dentro de su objeto social la realización de acciones de promoción, práctica o desarrollo de la activación física y la recreación deportiva, pero con fines de lucro.
- Asociaciones de deporte en la rehabilitación, que estarán constituidas por las personas morales que sin perseguir fines preponderantemente económicos y sin importar su naturaleza jurídica, estructura o denominación, tengan dentro de su objeto social desarrollar promover o contribuir a la rehabilitación en el campo de la cultura física-deportiva y el deporte.
- Sociedades de deporte en la rehabilitación, que serán las personas morales que sin importar su naturaleza jurídica, estructura o denominación, tengan dentro de su objeto social la realización de acciones con fines de lucro para desarrollar promover o contribuir a la rehabilitación en el campo de la cultura física-deportiva y el deporte.
- Asociaciones de cultura física-deportiva, que estarán constituidas por las personas morales que sin perseguir fines preponderantemente económicos y sin importar su naturaleza jurídica, estructura o denominación, tengan dentro de su objeto social realizar acciones para promover o contribuir a la investigación, estudio, análisis, enseñanza, difusión y fomento de la cultura física y el deporte en nuestro país.
- Sociedades de cultura física-deportiva, que serán las personas morales que sin importar su naturaleza jurídica, estructura o denominación, tengan dentro de su objeto social la realización de acciones con fines de lucro para promover o contribuir a la investigación, estudio, análisis, enseñanza, difusión y fomento de la cultura física y el deporte en nuestro país.

CAPÍTULO III

LA COMISIÓN NACIONAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE

A través de los capítulos anteriores realicé un análisis de la evolución que han experimentado tanto el deporte como la cultura física en nuestro sistema jurídico, procurando distinguir la regulación que se encuentra vigente en ambos temas, las autoridades federales que ejercen las facultades legislativa y ejecutiva en estas materias, así como a los integrantes del SINADE.

Ahora, durante el presente capítulo, me avocaré al análisis de la CONADE como el organismo público descentralizado que actualmente tiene a su cargo la actuación de la administración pública federal en el ámbito de la cultura física y del deporte, además de ser el conductor de la política nacional en estas materias.

1. Naturaleza jurídica

La CONADE es un organismo público descentralizado de la administración pública federal dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la ley especializada en materia de cultura física y deporte, es decir, la vigente LGCFD.

En los capítulos anteriores precisé que la LGCFD fue publicada en el *DOF* de 24 de febrero de 2003, fecha a partir de la cual la CONADE obtiene el carácter de organismo público descentralizado, ya que su predecesora denominada Comisión Nacional del Deporte, que fuera regulada tanto por la extinta Ley de Estímulo y Fomento al Deporte como por la también abrogada Ley General del Deporte, tuvo vida como un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, cuyas funciones

fueron principalmente las de promoción y fomento del deporte y la cultura física, además de ser el órgano del poder Ejecutivo federal encargado de regir la política deportiva nacional.

Así, con la entrada en vigor de la LGCFD la CONADE no sólo experimentó modificaciones en lo que respecta a sus facultades y atribuciones, sino que también consiguió importantes avances en cuanto a su naturaleza jurídica y operación, los cuales pretendieron dotarla del nivel de autonomía de gestión y presupuestaria suficiente para enfrentar los retos planteados en la citada ley.

Para ajustarse a su nuevo régimen jurídico, la CONADE contó con disposiciones transitorias contenidas en el decreto de publicación de la LGCFD que le permitieron constituir un patrimonio propio inicial y contar con un plazo para crear, a través de su junta de gobierno, el estatuto que definiría su estructura orgánica. A continuación se reproducen los referidos artículos transitorios:

Séptimo. Los bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros con los que opera actualmente el órgano administrativo desconcentrado denominado Comisión Nacional del Deporte, con las autorizaciones que tramite la SEP ante las autoridades competentes, serán la aportación del Gobierno Federal para la constitución del organismo público descentralizado denominado Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

Los gastos que se generen, en su caso, con motivo de la transformación de órgano administrativo desconcentrado a organismo público descentralizado, se cubrirán con cargo a los recursos de que disponga el órgano desconcentrado Comisión Nacional del Deporte o a los recursos asignados en el presupuesto de la SEP.

Octavo. El organismo público descentralizado Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte se subrogará en los derechos y obligaciones que haya contraído el Gobierno Federal a través de la SEP, con motivo del ejercicio de las funciones del órgano desconcentrado Comisión Nacional del Deporte.

Los derechos de los trabajadores serán respetados conforme a la Ley.

Noveno. La Junta de Gobierno del organismo público descentralizado Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte sesionará dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor de esta Ley. En dicha sesión se deberá aprobar el estatuto orgánico del mismo.

En virtud de que la CONADE nació al mundo jurídico bajo el esquema de organismo público descentralizado de la administración pública federal, su

conformación y operación quedaron sujetas a la normatividad que regula a los organismos paraestatales que integran a la administración pública descentralizada, es decir, a cumplir con los requisitos y estructura que la LFEP prevé para la conformación de los organismos públicos descentralizados federales, entre los que podemos destacar los siguientes:

Artículo 15. En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

[...]

Artículo 17. La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General.

En el presente capítulo analizaré si el Congreso de la Unión al constituir a la CONADE a través de la expedición de la LGCFD, cuidó el cumplimiento de los requisitos que la LFEP establece para la creación de todo organismo público descentralizado de la administración pública federal, evaluando si la naturaleza

jurídica que le fue conferida le permite contar con los elementos necesarios para llevar a cabo sus fines y ejercer sus facultades y atribuciones de manera efectiva.

A. Las características de la descentralización administrativa

La administración pública federal cuenta con diversas formas de organización administrativa, entre las que se destacan la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativas, las cuales confluyen y se apoyan en virtud de que todas persiguen el mismo objetivo: desarrollar las funciones encomendadas al poder Ejecutivo de la federación.

Para entender a la descentralización administrativa se hace indispensable que primero se repase a la forma organizacional que le da origen, es decir a la centralización administrativa.

De acuerdo con Jorge Fernández Ruíz, la centralización administrativa cuenta con características propias que la distinguen del resto de las formas de organización administrativa:

La base de la centralización administrativa es su organización jerárquica estructurada piramidalmente de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente, hasta llegar al vértice de la pirámide, que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos merced a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia, así como del poder para delegar en los subordinados algunas de las facultades de que está investido.⁵⁶

Los artículos 1 y 2 de la LOAPF, determinan a los entes que conforman a la administración pública centralizada a nivel federal: la presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería

⁵⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo de Aguascalientes*, Porrúa, México, 2006, p. 74.

Jurídica del Ejecutivo Federal, los cuales tienen distribuidas entre sí las facultades y atribuciones que le han sido conferidas originalmente al titular del poder Ejecutivo federal por la CPEUM, los tratados internacionales y las leyes federales. Aunado a lo anterior, me llama la atención que el artículo 8 de la citada LOAPF establece la existencia de unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que serán creadas por el titular del Ejecutivo para auxiliarse, los cuales, a pesar de no estar contemplados como parte de la administración pública centralizada, también dependen jerárquicamente de la presidencia de la República.

Así, las dependencias y órganos de la administración pública centralizada a nivel federal se organizan jerárquicamente a través de una cadena de mando en la que, si bien es cierto que los funcionarios superiores ejercitan sus poderes sobre sus inferiores, también lo es, el hecho de que todos los servidores públicos de la administración pública centralizada se encuentran subordinados al presidente de la República, a quien responderán por sus actuaciones en virtud de que se trata del titular del poder Ejecutivo, el cual puede ejercitar sobre todos los integrantes de la centralización administrativa sus poderes de nombramiento, remoción, mando, decisión, vigilancia o supervisión y disciplina, ya sea de manera directa o indirecta, como analizaré más adelante.

En este orden de ideas cabe señalar que, a pesar de que los órganos centralizados de la administración pública federal comparten la misma finalidad que los entes de la descentralización administrativa –al perseguir ambos que el ejercicio de la función ejecutiva que tiene a su cargo el presidente la República se lleve a cabo de manera efectiva–, existen diferencias muy notorias entre los integrantes de cada uno de estos tipos de organización administrativa:

[...] En teoría, jerárquicamente los organismos descentralizados no dependen directamente del poder central; por el contrario, las Secretarías de Estado quedan forzosamente supeditadas al titular del Poder Ejecutivo; b) Las Secretarías de Estado forman parte del sector centralizado, incluyéndose al Procurador General de la República; en el caso de los organismos descentralizados se encuentran integrados al sector paraestatal; c) Para la

validez de los actos, reglamentos o decretos del Presidente de la República los Secretarios de Estado emiten el refrendo constitucional; por el contrario, los Directores de los organismos descentralizados no tienen esa facultad; d) El campo de actuación de una Secretaría de Estado es más genérico, en el caso de los organismos descentralizados su competencia por la materia es más específica; e) Para el sostenimiento de las dependencias centralizadas se requiere forzosamente recurrir a las contribuciones que deben pagar los particulares, en el caso de los organismos descentralizados, en especial los que realizan actividades empresariales no requieren de los impuestos para cumplir su objetivo social.⁵⁷

Además de las diferencias arriba señaladas entre los integrantes de la administración centralizada y los de la administración pública paraestatal, también es importante destacar que éstos últimos se conforman por tres tipos de entidades: los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, de acuerdo con lo establecido en la LOAPF y la LFEP.

Ahora bien, desde el punto de vista semántico el vocablo *descentralizar* implica “transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.⁵⁸ Desde el enfoque del derecho administrativo, el término *descentralizar* “es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público”.⁵⁹ De tal forma, jurídicamente hablando, la descentralización no sólo implica transferencia de facultades de la administración centralizada a otros entes, sino que también puede darse el caso en el que estos organismos sean creados para hacerse cargo de actividades o servicios que hasta ese momento no se encontraban dentro de la esfera competencial de la administración pública centralizada, por lo que en este caso no se podría hablar de una transferencia propiamente, sino que estaríamos en presencia de una

⁵⁷ Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, Porrúa, México, 1998, p. 219.

⁵⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Real Academia Española, en <http://www.rae.es/rae.html> (16 de octubre de 2009).

⁵⁹ Nava Negrete, Alfonso, “Descentralización”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, “D”, 1a. ed., t.III, UNAM-IIJ, México, 1983, p. 240.

adjudicación de facultades a estos organismos a través de un instrumento jurídico, que en nuestro sistema jurídico federal puede ser, como veremos más adelante, una ley expedida por el poder Legislativo o un decreto del titular del Ejecutivo.

Por otra parte, la creación de los entes descentralizados entraña como finalidad hacer más eficientes y ágiles las actividades que les son encomendadas al poder Ejecutivo, ya sea porque la administración pública centralizada no cuenta con los elementos para hacerse cargo de dichas actividades de manera eficaz o bien porque las mismas requieren de esquemas estructurales, operativos o financieros más ágiles que los convencionales o aprobados para los órganos centralizados. Por tanto, para responder a esta finalidad de eficiencia y agilidad en su actuación, los entes descentralizados deben estar dotados de autonomía jurídica, para contar con una personalidad jurídica propia y diferente a la de la administración pública centralizada; autonomía financiera para ser titulares de un patrimonio propio que pueda ser dispuesto de acuerdo a sus necesidades; autonomía técnica para contar con una reglamentación particular y adecuada a sus actividades, y autonomía de gestión para poder actuar a nombre propio generando las consecuencias jurídicas que requiera el desarrollo de su actividades. Al respecto, la vigente LFEP determina:

Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.

En este punto, creo necesario recalcar que una de las principales diferencias que existen entre la centralización y la descentralización administrativa es aquella que tiene que ver con la subordinación jerárquica que guardan los órganos centralizados, en una estructura piramidal en la que la cúspide corresponde al presidente de la República, y la autonomía orgánica de los organismos descentralizados, aunque ésta última no es absoluta, como analizaré adelante.

La doctrina explica a la descentralización administrativa como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.⁶⁰

De esta forma, en la centralización administrativa federal los secretarios de Estado, los jefes de los departamentos administrativos y el consejero titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se encuentran subordinados directamente al presidente de la República, ejerciendo éste de manera directa sobre ellos sus poderes de nombramiento, mando, decisión, revisión, vigilancia y disciplina. El resto de servidores públicos integrantes de la administración pública centralizada, tales como subsecretarios, secretarios generales, oficiales mayores, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, así como los demás funcionarios que establezcan los reglamentos interiores respectivos y otras disposiciones legales, también se encuentran subordinados al titular del Ejecutivo en virtud de que este se ubica como el jefe máximo de la pirámide organizacional, aunque para estos servidores públicos la subordinación se presenta de manera indirecta ya que el presidente de la República no ejerce sus poderes de manera inmediata sobre ellos, sino que lo hacen los funcionarios que van ocupando los niveles jerárquicos superiores.

La titularidad presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como cabeza de la administración pública federal, implica una relación jerárquica manifiesta respecto de los órganos que la integran y que se van transmitiendo en los respectivos niveles jerárquicos de la administración pública, desprendiéndose así una serie de facultades que la doctrina ha denominado poderes implícitos, esto es, las atribuciones inherentes a la posición que jerárquicamente ocupan dentro del aparato administrativo [...]⁶¹

Por su parte, los organismos públicos descentralizados no cuentan con un reglamento interior dado por el presidente de la República en el que se determine

⁶⁰ Fernández Ruiz, Jorge y Miguel Alejandro López Olvera, *Derecho administrativo del estado de Hidalgo*, Porrúa, México, 2007, p. 122.

⁶¹ Béjar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, Oxford University Press, México, 2007, p. 84.

su estructura, sino que la LFEP, en el penúltimo párrafo de su artículo 15, prevé que será el órgano de gobierno de cada organismo descentralizado quien deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo, con lo cual, sigue existiendo una subordinación entre los diferentes niveles que ocupan los servidores públicos pertenecientes a la entidad paraestatal, pero dicha subordinación ya no fluye directamente hacia el titular del Ejecutivo federal, aunque no dejamos de observar que la referida ley determina que tanto el presidente del órgano de gobierno como el director general de cada organismo descentralizado están subordinados directamente al presidente de la República, en virtud de que el primero será el titular de la dependencia centralizada que coordina al sector, mismo sobre el que ejerce sus poderes el titular del Ejecutivo, mientras que el segundo es nombrado y removido también por el mismo presidente, hecho que deja en evidencia que la independencia y autonomía de los entes paraestatales es relativa.

Además del grado de subordinación jerárquica hacia el titular de poder Ejecutivo, otra diferencia significativa entre las dependencias descentralizadas y los entes paraestatales de la administración pública federal podemos encontrarla en el régimen jurídico que regula las relaciones laborales entre cada uno de ellos y sus trabajadores:

[...] En el régimen laboral vigente de las personas que sirven al Estado se podrían en principio localizar dos grandes regímenes: el que pudiera tenerse por típico, que es el burocrático que deriva del Apartado B citado [artículo 123 constitucional] y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es el que rige fundamentalmente a los trabajadores que prestan sus servicios en la administración pública centralizada; el otro régimen se constituye por el Apartado A del artículo 123 y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, que rige a un importante grupo de personas que prestan servicios al Estado, principalmente en la administración pública paraestatal de que hablan el artículo 90 de la Constitución y su ley reglamentaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁶²

⁶² Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo*, UNAM, México, 1991, p. 49.

Ahora bien, en cuanto a la descentralización administrativa en particular, la doctrina administrativa sostiene que puede presentarse bajo tres esquemas: por región, por servicio y por colaboración.⁶³

La descentralización por región se da a través de organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios que se encargan de asumir funciones públicas para atender necesidades colectivas dentro de una determinada área o zona del territorio nacional; la descentralización por servicio implica la creación de organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios para hacerse cargo de la prestación de algunos servicios tanto públicos como sociales, así como para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, y la descentralización por colaboración implica que la administración pública federal le transfiera a personas jurídicas de derecho privado la prestación de algunos servicios públicos, bajo regímenes determinados como el de la concesión.

En el caso de la CONADE, estamos en presencia de un organismo público descentralizado por servicio, en virtud de que su creación a través de la LGCFD como persona jurídica de derecho público, determina también que su objeto consiste en asumir la actuación de la administración pública federal en el ámbito de la cultura física y del deporte, materias que pueden constituir servicios tanto públicos como sociales, en virtud del interés del Estado en que dichas actividades se difundan y promuevan dentro de la población.

A continuación desarrollaré las características de los organismos públicos descentralizados de la administración pública federal, con especial atención, por supuesto, en su materialización dentro de la vida de la CONADE.

a. Su establecimiento mediante ley o decreto

La primera característica que salta a la vista, en cuanto a organismos públicos descentralizados se refiere, es aquella que tiene que ver con los instrumentos

⁶³ Véase las obras de Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 42a ed., México, Porrúa, 2002; así como Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Porrúa, México, 1995.

jurídicos que pueden dar origen a estos entes, ya que tanto la LOAPF como la LFEP prevén su creación a través de dos tipos de fuentes normativas: una ley expedida por el Congreso de la Unión o un decreto publicado por el titular del Ejecutivo federal, a diferencia de los entes que conforman a la administración pública federal centralizada, los cuales, de conformidad con lo establecido por el artículo 90 constitucional, serán las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, siendo el Congreso de la Unión el encargado de distribuir entre éstos los negocios del orden administrativo central de la federación a través de la LOAPF, motivo por el cual no pueden ser creados a través de un decreto del presidente de la República.

No obstante que las leyes citadas establecen estas dos posibilidades para la creación de los organismos públicos descentralizados, me parece cuestionable el hecho de que se faculte al presidente de la República para emitir decretos en los que se dé vida a estos organismos, ya que la Constitución no faculta expresamente al titular del poder Ejecutivo para poder crear estos entes, por lo que considero que se trata de una facultad que le ha sido conferida por el legislador, más no por la CPEUM.

Llama la atención el que estos organismos puedan crearse indistintamente por el Congreso o por el Presidente. Sin embargo, buen cuidado se ha tenido de no crear un organismo descentralizado por el Presidente cuando en su actuación pueda afectar intereses de particulares, pues difícilmente podrá sostenerse que es facultad del Presidente crear estos organismos en los términos del artículo 89 constitucional.⁶⁴

Aunado a lo anterior, en virtud de que la creación de un organismo público descentralizado federal implica también la conformación de su patrimonio y su inclusión en el presupuesto de egresos de la federación, se puede considerar que es indispensable que dicha creación se lleve a cabo a través de un ley del Congreso de la Unión, en virtud de que el artículo 126 constitucional establece que

⁶⁴ Margaín Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano*, Porrúa, México, 2000, p. 153.

“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”.

De manera reiterada se ha empleado en México la tendencia organizacional de la descentralización administrativa por servicio, como lo comprueba el gran número de organismos descentralizados creados tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, muchos de ellos no fueron creados por leyes dictadas por el órgano legislativo, sino mediante decreto del titular del Poder Ejecutivo, procedimiento este último acremente criticado por la doctrina, por estimar que, en los términos del artículo 126 constitucional, su creación corresponde a la ley, dado que implica la constitución de un patrimonio y la aprobación de un presupuesto y, además, porque la creación de semejantes personas de derecho público debe ser producto de la actividad del cuerpo legislativo cuyo debate permite evaluar la conveniencia o inconveniencia de hacerlo.⁶⁵

En el caso del organismo público descentralizado denominado CONADE, creo necesario volver a señalar que su creación se establece en la LGCFD, publicada en el *DOF* de 24 de febrero de 2003, por lo que esta primer característica como organismo público descentralizado queda manifiesta sin lugar a dudas, toda vez que su creación es producto del debate legislativo y de la valoración de la necesidad de su existencia por parte del Congreso de la Unión.

b. *Personalidad jurídica propia*

La conformación de un organismo público descentralizado federal implica también la creación de una persona jurídica de derecho público, la cual será distinta del Estado y de sus órganos centralizados. A través de esta personalidad, el organismo descentralizado tendrá capacidad jurídica para contratar, por lo que podrá adquirir derechos y contraer obligaciones a nombre propio para hacerse cargo de las actividades que conforman su objeto y actividades encomendadas.

⁶⁵ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, Porrúa, México, 2010, p. 487.

[...] la descentralización administrativa por servicio implica la creación de una persona jurídica de derecho público, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, o sea, jurídicamente imputable, para poder encargarse de la prestación de un servicio público específico o de otra actividad técnica determinada.⁶⁶

Así, los organismos públicos descentralizados federales cuentan desde su creación con una personalidad jurídica distinta a la de la administración pública centralizada, lo que les permite participar directamente en un sinnúmero de actos jurídicos a nombre propio, siendo capaces de generar consecuencias jurídicas sin tener que contar con el permiso o la representación de las citadas dependencias centralizadas.

No obstante lo anterior, las consecuencias de los actos jurídicos en los que participan los organismos públicos descentralizados se encuentran sujetos a controles y evaluaciones de instancias centralizadas, entre las que destacan un comisario público y un contralor interno designados por la Secretaría de la Función Pública, así como un coordinador de sector, que generalmente es el titular de la dependencia que tiene a su cargo la intervención que corresponde al Ejecutivo federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal.

En virtud de que los organismos públicos descentralizados son personas jurídicas producto de una ficción del derecho, para ejercer su personalidad jurídica requieren de un mandato o representación legal, la cual es conferida a sus directores generales y a los apoderados legales que estos nombren para ejercer dicha representación, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 22 de la LFEP:

Artículo 22. Los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

- I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;
- II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según

⁶⁶ Fernández Ruíz, Jorge y Miguel Alejandro López Olvera, *Derecho administrativo del...*, ob. cit., p. 137.

otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;

- III. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;
- IV. Formular querellas y otorgar perdón;
- V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;
- VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;
- VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y
- VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el Organismo o Junta de Gobierno.

Es necesario que los organismos en comento se inscriban en el Registro Público de Organismos Descentralizados para que éste pueda otorgarles las certificaciones, que tendrán fe pública, de las inscripciones y registro que hagan de su director general y poderes conferidos, de acuerdo con lo establecido por los artículos 25 y 26 de la LFEP.

De esta forma, para acreditar la personalidad de un organismo público descentralizado bastará con exhibir la certificación, que expide este registro público, en la que conste la representación que tienen el director general o los apoderados legales del organismo descentralizado, de acuerdo con lo establecido por el artículo 23 de la multicitada LFEP, a saber:

Artículo 23. Para acreditar la personalidad y facultades según el caso, de los miembros del Organismo de Gobierno, del Secretario y Prosecretario de éste, del Director General y de los apoderados generales de los organismos descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En el caso de la CONADE, esta característica de contar con personalidad jurídica es cumplida a cabalidad en virtud de lo previsto en el artículo 14 de la LGCFD:

Artículo 14. La actuación de la Administración Pública Federal en el ámbito de la cultura física y del deporte, corresponde y será ejercida directamente, por un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que será el conductor de la política nacional en estas materias y que se denominará, Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, quien contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en el Distrito Federal.

Por cuanto hace a la representación de dicha personalidad jurídica, la misma corresponde al director general de la CONADE y a las personas que éste, con autorización de la junta directiva, otorgue poder o mandato para tales fines. El director general de la CONADE ejerce múltiples actos en representación, los cuales se encuentran previstos dentro las facultades y obligaciones que le han sido conferidas por los artículos 20 y 21 de la LGCFD, destacándose los siguientes:

Artículo 20. El Director General tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

I. Administrar y representar legalmente a la CONADE;

[...]

XII. Suscribir, en su caso, los contratos que regulen las relaciones laborales de la CONADE con sus trabajadores;

[...]

XIV. Ejercer las facultades específicas que le confiera el Estatuto o las que le otorguen al ser designado, así como las que determine la Junta Directiva, para administrar y representar legalmente a la CONADE como mandatario de la misma;

XV. Ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas a nombre de la CONADE, previa autorización que para su ejercicio le haya conferido la Junta Directiva;

[...]

XX. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito a nombre de la CONADE, de acuerdo a la autorización que para tal fin le haya otorgado la Junta Directiva;

[...]

XXVIII. Celebrar contratos, convenios o acuerdos con terceros, tratándose de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles, bajo su responsabilidad y con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del

Sector Público y conforme a las directrices que hayan sido fijadas por la Junta Directiva;

[...]

XXXIV. Celebrar y suscribir convenios de coordinación, colaboración y concertación inherentes a los objetivos de la CONADE;

[...]

XXXVI. Formular querrelas y otorgar perdón a nombre de la CONADE;

XXXVII. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del Juicio de Amparo a nombre de la CONADE, previa autorización que para su ejercicio le haya conferido la Junta Directiva;

XXXVIII. Comprometer asuntos en arbitrajes y celebrar transacciones bajo su responsabilidad y de acuerdo con la autorización que para tal efecto le haya otorgado la Junta Directiva;

XXXIX. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competen a los mandatarios, de acuerdo con la autorización que para tal efecto le haya otorgado la Junta Directiva; [...]

Artículo 21. El Director General tendrá además, las facultades que le delegue y confiera la Junta Directiva para administrar y representar legalmente a la CONADE como mandatario del mismo.

Como un atributo de la personalidad jurídica de los organismos descentralizados se encuentra su domicilio legal, entendido como la sede o residencia en el que se encuentra ubicado el organismo, el cual es relevante jurídicamente en virtud de que es allí donde puede ser localizado, notificado, emplazado o requerido.

De acuerdo con la fracción II del artículo 15 de la LFEP, el domicilio legal debe ser tomado en cuenta al momento de crear un organismo descentralizado, motivo por el cual la LGCFD establece en su artículo 14, antes transcrito, que el domicilio de la CONADE se ubicará en el Distrito Federal.

c. Patrimonio propio

En virtud de que una de las finalidades de la creación de los organismos públicos descentralizados federales consiste en hacer más eficiente la actuación de la administración pública federal en la prestación de servicios públicos o sociales, así como en la realización de actividades estratégicas o prioritarias, se hace necesario que estos organismos cuenten con la autonomía financiera que les permita tener

un patrimonio propio que se encuentre a su disposición de manera ágil y oportuna, aunque esto no significa que dicho patrimonio escapa a los controles presupuestarios y de ejercicio de gasto de la administración pública centralizada.

El propósito de la descentralización administrativa por servicio es agilizar el quehacer de una parte de la administración pública, por lo cual las instituciones creadas para encargarse de actividades específicas del sector público, cuyo desempeño se les transfiere bajo el esquema de este tipo de descentralización, deberán tener un patrimonio propio, independiente de los fondos comunes del estado, lo cual les permitirá, sin mayor trámite, disponer rápida y oportunamente de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.⁶⁷

El patrimonio de los organismos públicos descentralizados puede integrarse por múltiples bienes, entre los cuales se destacan los muebles e inmuebles que adquieren por cualquier vía, los recursos, transferencias y subsidios que les son otorgados por la federación o por las entidades federativas, los recursos que les sean donados por los particulares y todos aquellos ingresos propios que el organismo genere por la realización de sus actividades.

Por cuanto hace a los recursos, transferencias y subsidios federales que forman parte del patrimonio de los organismos descentralizados de la administración pública federal, los mismos se encuentran contemplados cada ejercicio fiscal dentro del decreto expedido por el Congreso de la Unión para dar a conocer el Presupuesto de Egresos de la Federación y de acuerdo con lo establecido por los artículos 51 y 52 de la LFEP, así como 2 fracción IX, 4, 5 fracción III, 7 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,⁶⁸ los organismos descentralizados deberán ajustarse a los lineamientos que emita tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la Secretaría de la Función Pública para el manejo de los recursos federales que le son asignados, estando obligados a rendir cuentas por la administración de esos recursos públicos ante la Secretaría de la Función Pública, además de que las dependencias coordinadoras

⁶⁷ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y administración...*, ob. cit., p. 488.

⁶⁸ Publicada en el *DOF* de 30 de marzo de 2006.

de sector serán las encargadas orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector bajo su coordinación.

Aunado al control patrimonial y presupuestario que ejercen los órganos de la administración pública federal centralizada sobre los entes paraestatales, incluidos los organismos públicos descentralizados, también el poder Legislativo federal, a través de Auditoría Superior de la Federación, puede fiscalizar los ingresos y egresos de éstos organismos, así como el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos públicos federales que éstos realicen, de acuerdo con lo prevenido por la fracción I del artículo 79 constitucional.

En este sentido, Gabino Fraga nos recuerda que, de acuerdo con el artículo 93 constitucional, además del control que llevan a cabo las dependencias del poder Ejecutivo federal sobre los organismos descentralizados, el Congreso de la Unión también puede integrar comisiones para investigar su funcionamiento:

Finalmente, también el Congreso de la Unión tiene ciertas facultades respecto a los organismos paraestatales, pues además del control general en materia de ingresos y egresos del Gobierno Federal, por virtud de las reformas al artículo 93 constitucional [...] se le otorgó la facultad de citar a los directores y administradores de las entidades paraestatales para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a su respectivo ramo y también para que cuando lo pida una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados y la mitad de la de Senadores se integren comisiones para investigar el funcionamiento de dichas entidades, y para poner en conocimiento del Ejecutivo el resultado de sus investigaciones.⁶⁹

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido por los artículos 15 y 16 de la LFEP, los organismos descentralizados son susceptibles de ser extinguidos, en cuyo caso su patrimonio deberá ser liquidado, lo cual sólo puede llevarse a cabo si se cumple con las mismas formalidades que se observaron para la creación de cada ente paraestatal de la administración pública federal; es decir, estableciendo los términos de su extinción y liquidación de su patrimonio a través de una reforma a la ley que lo

⁶⁹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 42a. ed., Porrúa, México, 2002, p. 207.

haya creado o por medio de un decreto del titular del Ejecutivo cuando su creación haya ocurrido por ese mismo instrumento jurídico.

En el caso de la CONADE su patrimonio se encuentra determinado por el artículo 15 de la LGCFD, mismo que establece:

Artículo 15. El patrimonio de la CONADE se integrará con:

I. Las aportaciones que realice el Gobierno Federal, a través de los recursos que se le asignen en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los subsidios y demás recursos que reciba;

II. Las aportaciones que en su caso, le realicen los Gobiernos Estatales, del Distrito Federal y de los Municipios, así como las Entidades Paraestatales;

III. 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;

IV. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera o se le destinen para su servicio;

V. Los recursos que la propia CONADE genere, y

VI. Los demás recursos, bienes y derechos que se adquieran o reciban por cualquier otro título legal.

d. Estatuto y regulación específicos

De acuerdo con lo establecido por los artículos 14, 15 y 58, fracción VIII, de la LFEP, los organismos públicos descentralizados federales cuentan con una regulación específica que rige sus vidas, no sólo por el hecho de que su creación sea llevada a cabo a través de una ley del Congreso de la Unión o de un decreto del presidente de la República, sino porque su órgano de gobierno tiene como mandato el expedir su estatuto orgánico, el cual será el instrumento jurídico en el que se establecen las bases de su organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo.

La creación de una persona jurídica bajo el régimen de descentralización administrativa por servicio debe sujetarla a una regulación específica, acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio, y órganos; asimismo, han de normarse las

relaciones con sus usuarios y con su personal, así como sus relaciones con la administración pública centralizada; estas últimas no deberán ser de jerarquía sino de tutela y vigilancia, en respeto de la autonomía jurídica, financiera y técnica, indispensables para el logro de los fines que se le asignan.⁷⁰

De este modo, los organismos descentralizados son dotados de autonomía técnica para darse a si mismos un estatuto orgánico, característica que les permite contar con flexibilidad en la determinación de las actividades encomendadas a sus órganos, los procedimientos que desahogarán y los resultados que persiguen. En el caso de la CONADE, su estatuto orgánico fue creado por la junta directiva del propio organismo en la sesión celebrada el día 25 de abril de 2003, para dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 16 y 18, fracción XXXIV, de la LGCFD, así por el noveno transitorio del decreto promulgatorio de la misma ley, siendo publicado este estatuto orgánico el 20 de octubre de 2003 en el *DOF*.

Por otra parte, las fracciones IV, VII, VIII, XIV y XVIII del artículo 58 de la LFEP, facultan a los órganos de gobierno de los organismos públicos descentralizados federales para expedir una serie de políticas, normas, bases para el manejo de sus recursos y programas que también forman parte de su regulación específica, además de que las fracciones III, IV, V y VI del artículo 59 de la citada ley facultan a los directores generales de estas entidades para establecer programas de organización, medidas para que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz, así como procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas.

En virtud de las anteriores facultades y en ejercicio de lo dispuesto en los artículos 18 fracción XXII y 20 fracción XIX de la LGCFD, la junta directiva de la CONADE ha expedido tanto el manual de organización del organismo público descentralizado que gobierna, aprobándolo en su segunda sesión ordinaria de 2008, como el manual de procedimientos de dicha comisión, el cual fue aprobado en su segunda sesión ordinaria de 2005, por lo que estos instrumentos jurídicos también forman parte de la regulación específica de la citada comisión, aunque, vuelvo a resaltar que ambos manuales no han sido publicados en el *DOF*.

⁷⁰ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y administración...*, ob. cit., p. 488.

e. Realización de una actividad técnica

Como establecimos anteriormente, la principal finalidad de la creación de los organismos públicos descentralizados es la de agilizar una serie de actividades en las que la administración pública centralizada no cuenta con los elementos para hacerse cargo de manera eficiente o bien en aquellas actividades que requieren de esquemas estructurales, operativos o financieros más ágiles a los que son inherentes a los órganos centralizados. Así, de acuerdo con lo establecido por el artículo 14 de la LFEP, los organismos públicos pueden tener como objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Dada su rigidez, el esquema de la administración centralizada no es adecuado para la realización eficiente de muchas de las actividades técnicas asumidas por el estado al descartar el modelo liberal del *laissez faire*, *laissez passer*. En cambio, la descentralización administrativa por servicio no sólo es adecuada, sino la más indicada para realizar ciertas actividades técnicas específicas y de gran dinamismo, atribuidas a la administración pública, como son las inherentes a los servicios públicos, porque emplea fórmulas de organización y de operación semejantes a las utilizadas por las empresas privadas, lo que le permite lograr agilidad y flexibilidad. Cuando no se trate de actividades de ese tipo, no hay razón de realizarlas mediante descentralización por servicio, sino por medio de una dirección centralizada y unitaria.⁷¹

En la exposición de motivos que formará parte de la iniciativa de ley, que después de todo un proceso legislativo se convertiría en la vigente LGCFD, se observa que el deporte es visto por el legislador como una actividad social dinámica que requiere de una participación del Estado que también lo sea:

⁷¹ *Ibíd.*, pp. 488 y 489.

El deporte es una actividad sociocultural que permite el enriquecimiento del individuo en el seno de la sociedad y que potencia la amistad entre los pueblos, el intercambio entre las naciones y las regiones y, en suma, el conocimiento y la relación entre las personas.

Asimismo, contribuye a mejorar las relaciones, el conocimiento y la expresión personal. El deporte es un factor de integración social, fuente de disfrute, salud y bienestar.

La práctica de la cultura física y el deporte contribuyen al desarrollo de determinadas sensibilidades como la del respeto a las distintas nacionalidades y razas; al medio ambiente y en general a la calidad de vida como factores de convivencia social.

Las actividades físicas y deportivas, en sus múltiples y muy variadas manifestaciones, se han convertido en nuestro tiempo en una de las actividades sociales con mayor arraigo y capacidad de movilización y convocatoria.

El sector deportivo lejos de caracterizarse por la existencia de unos principios y circunstancias permanentes que postulen la longevidad de sus normas, tal y como ocurre en otros sectores del ordenamiento jurídico, se ha caracterizado desde siempre por su dinamismo y por los constantes cambios que se experimentan en su seno.

En este sentido, resulta evidente que la cultura física y el deporte están viviendo un constante proceso de transformación de tal forma que existe la necesidad de adaptar dichas transformaciones a la nueva realidad de igualdad social.

Debemos dejar constancia del constante proceso de transformación de la cultura física y el deporte, lo cual nos lleva a reconocer que la ley vigente en la materia resulta insuficiente.⁷²

Con este vistazo al espíritu de la ley se confirma que el objeto de la CONADE implica la realización de una actividad técnica que consiste, entre otras cosas, en hacerse cargo de la atención y coordinación de servicios de carácter social, como lo son garantizar el acceso de la población a la cultura física y el deporte, apoyar y coordinar a los organismos privados o sociales en la materia, operar los programas del Ejecutivo federal destinados tanto a los deportistas de alto rendimiento como a la difusión de la cultura física y la práctica del deporte, así como fomentar y vigilar la organización del deporte tanto amateur como profesional. Por tanto, la CONADE constituye un organismo público

⁷² Exposición de motivos de la iniciativa que contiene el proyecto de Ley de Cultura Física y Deporte, presentada por la Comisión de Juventud y Deporte de la Cámara de Senadores de la LVIII Legislatura en 18 de abril de 2002, en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/> (24 de marzo de 2010).

descentralizado de la administración pública federal cuyo objeto requiere de la realización de actividades técnicas específicas en materia de cultura física y deporte, hecho que justifica su creación como un organismo público cuya descentralización se incrusta en la clasificación doctrinaria y legal correspondiente a la descentralización por servicio.

f. Tutela y vigilancia por parte de la administración central

En líneas anteriores apunté que la autonomía de que son investidos los organismos públicos descentralizados federales es, en muchos sentidos, limitada por el propio sistema jurídico, en virtud de que éstos se encuentran obligados a respetar la normatividad vigente que los regula, misma que prevé toda una serie de controles y contrapesos que le permite a la administración pública centralizada ejercer su tutela sobre estas entidades paraestatales, además de imponerles obligaciones en el rubro de la rendición de cuentas respecto de los recursos que integran su patrimonio y de la administración que de hacen de ese conjunto de bienes.

La autonomía [...] característica de la descentralización administrativa por servicio, no impide que los organismos descentralizados acuñados en sus troqueles queden sujetos a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, o sea, del titular del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de estar sometidos a la vigilancia del ente de fiscalización superior, habida cuenta que dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados.⁷³

Cuando diserté, líneas arriba, acerca del patrimonio propio de los organismos públicos descentralizados pude encontrar que tanto la LFEP como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria determinan que los organismos descentralizados deberán ajustarse a los lineamientos que emiten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública para el manejo

⁷³ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y administración...*, ob. cit., p. 489.

de los recursos federales que le son asignados, estando obligados también a rendir cuentas por la administración de esos recursos públicos ante la última de estas dependencias. Aunado a lo anterior, ambas secretarías de Estado también participan de manera directa en el control y vigilancia de los organismos públicos descentralizados, en virtud de que la primera de ellas, de acuerdo con lo previsto por el artículo 9o. de la LFEP, participa con miembros dentro de los órganos de gobierno de estas entidades; mientras que la segunda de las dependencias en cita nombra a los comisarios públicos responsables del órgano de vigilancia y a los titulares de los órganos de control interno, así como a los responsables de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, lo que nos deja claro la intervención, control y vigilancia que tiene el Ejecutivo en este rubro.

Cabe destacar que el control y vigilancia de los organismos públicos descentralizados por parte de la administración central no se limita exclusivamente al manejo de los recursos públicos que le son asignados o a la participación de las dependencias centralizadas dentro de su órganos de gobierno, vigilancia y control interno, sino que, también las dependencias centralizadas que se encargan de coordinar los sectores en los que son agrupadas las entidades paraestatales, tienen dentro de sus responsabilidades la de vigilar que los objetivos de las entidades paraestatales se ajusten a sus programas sectoriales. Esta obligación se encuentra establecida en el artículo 46 de la LFEP:

Artículo 46. Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la Coordinadora de Sector, y en todo caso, contemplarán:

- I. La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo;
- II. Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes;
- III. Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen; y
- IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece.

Aunado a lo anterior, el artículo 8o. de la LFEP, determina que las dependencias coordinadoras de los sectores paraestatales deben establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas o autorizadas, además de conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales, facultades y obligaciones que las confirma como una fuente de control y evaluación de los organismos públicos descentralizados federales.

El sometimiento de los organismos públicos descentralizados a la tutela de la administración central se efectúa mediante diferentes mecanismos, entre ellos destaca el de integrar sus órganos de gobierno con funcionarios de las dependencias de la administración centralizada, lo cual permite, además, ejercer una tutela colectiva y coordinada.⁷⁴

En lo que respecta al organismo público descentralizado denominado CONADE, los artículos 17, 22 y 25 de la LGCFD establecen los órganos y las formas de control y vigilancia por parte de la administración central que he descrito líneas arriba, mismas que se encuentran desarrolladas e implementadas dentro de la vida y actuación de esta entidad paraestatal, por lo cual esta característica inherente a los organismos públicos descentralizados también se encuentra satisfecha plenamente.

B. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte como organismo público descentralizado federal

A través del presente capítulo he podido constatar que la CONADE se encuentra dotada de la autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión que requiere todo organismo público descentralizado para desarrollar sus actividades de manera

⁷⁴ Fernández Ruíz, Jorge y Miguel Alejandro López Olvera, *Derecho administrativo del...*, ob. cit., p. 138.

efectiva, además de que dicha comisión se encuentra sujeta al control y vigilancia de la administración pública centralizada federal, lo que limita el ejercicio de su autonomía a la persecución de sus fines u objetivos y a la obtención de las metas y resultados que dan sentido a su creación.

De tal suerte, se ha hecho evidente que la CONADE tiene vida jurídica a través del esquema complejo de organismo público descentralizado de la administración pública federal, por lo que su conformación y operación se encuentran sujetas a las disposiciones constitucionales, administrativas, presupuestarias, fiscales e incluso civiles que rigen a este tipo de organismos. Por tanto, una vez que he analizado la naturaleza jurídica de la citada comisión, considero necesario, en este punto del presente trabajo, reproducir las atribuciones que la LGCFD determina para este organismo:

Artículo 29. La CONADE tiene las siguientes atribuciones:

- I. Las que conforme a la Ley, correspondan a la SEP en materia de cultura física y deporte, excepto aquellas que las disposiciones legales o reglamentarias le atribuyan expresamente a dicha Secretaría;
- II. Convocar al SINADE, con la participación que corresponda a las Dependencias y Entidades del sector público y a las instituciones de los sectores social y privado;
- III. Proponer, dirigir, ejecutar, evaluar y vigilar la política nacional de cultura física y deporte;
- IV. Celebrar acuerdos, convenios, contratos y bases con las autoridades de las Entidades Federativas, el Distrito Federal, y los Municipios a fin de promover, con la participación, en su caso, de los sectores social y privado, las políticas, acciones y programas tendientes al fomento, promoción, incentivo y desarrollo de la cultura física y el deporte;
- V. Integrar en coordinación con la SEP el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte;
- VI. Establecer los lineamientos para la participación de los deportistas en cualquier clase de competiciones nacionales e internacionales, sin contravenir lo dispuesto por las reglas internacionales. Tratándose de las competiciones internacionales se considerará la opinión del COM;
- VII. Celebrar, con la participación que le corresponda a la SEP y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, acuerdos de cooperación en materia de cultura física y deporte, con órganos gubernamentales y organizaciones internacionales como mecanismo eficaz para fortalecer las acciones que en materia de cultura física y deporte se concierten;

- VIII. Coordinar acciones con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y el sector social y privado en lo relativo a investigación en ciencias y técnicas en materia de cultura física y deporte;
- IX. Promover y fomentar ante las instancias correspondientes en el ámbito federal, el otorgamiento de estímulos fiscales a los sectores social y privado derivado de las acciones que estos sectores desarrollen a favor de la cultura física y el deporte;
- X. Promover el desarrollo de los programas de formación, capacitación, actualización y los métodos de certificación en materia de cultura física y deporte, promoviendo y apoyando, la inducción de la cultura física y el deporte en los planes y programas educativos;
- XI. Fomentar y promover la construcción, conservación, adecuación, uso y mejoramiento de instalaciones destinadas a la cultura física y deporte;
- XII. Integrar y actualizar el Registro Nacional de Cultura Física y Deporte;
- XIII. Definir los lineamientos para la prevención y control en el uso de sustancias prohibidas y métodos no reglamentarios en el deporte;
- XIV. Fijar criterios y verificar el cumplimiento de los mismos, con la participación del COM para la celebración de competiciones oficiales internacionales dentro del territorio nacional, para los cuales se soliciten o no recursos públicos sin contravenir lo dispuesto por las reglas internacionales;
- XV. Fijar criterios para que dentro de los programas en los que se establezca la práctica de actividades de cultura física-deportiva, recreativo-deportivas, de deporte en la rehabilitación o deporte dentro del territorio nacional, se ofrezcan las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las Normas Oficiales Mexicanas que para tal efecto expida la dependencia con competencia en la materia.
- XVI. Otorgar el registro correspondiente a las Asociaciones y Sociedades que en el ámbito nacional tengan como objeto fomentar, desarrollar, promover, investigar, difundir e impulsar actividades de cultura física o deporte, así como sancionar sus estatutos;
- XVII. Diseñar y establecer estrategias y prioridades en materia de cultura física y deporte en el marco del SINADE;
- XVIII. Recibir apoyos económicos, técnicos y materiales en territorio nacional o extranjero, para el desarrollo de sus objetivos, sin contravenir las disposiciones legales aplicables al caso concreto;
- XIX. Diseñar y establecer los criterios para asegurar la uniformidad y congruencia entre los programas de cultura física y deporte del sector público federal y la asignación de los recursos para los mismos fines;
- XX. Promover e incrementar con las previsiones presupuestales existentes, los fondos y fideicomisos ya sean públicos o privados, que en materia de cultura física y deporte se constituyan con el objeto de organizar la participación de los sectores social y privado, a efecto de contribuir al desarrollo deportivo del País;

- XXI. Impulsar la práctica de actividades de cultura física-deportiva, recreativo-deportivas, de deporte en la rehabilitación y deporte entre la población en general, como medio para la prevención del delito;
- XXII. Formular programas para promover la cultura física y deporte entre las personas con discapacidad;
- XXIII. Celebrar todos aquellos contratos y convenios que le permitan cumplir con el objetivo para el cual fue creado, y
- XXIV. Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales determinen.

Además de estas atribuciones generales, la citada LGCFD establece una serie de facultades y obligaciones específicas que corresponden también a la CONADE, entre las que podemos destacar las siguientes:

- Coordinar y promover la constitución de comisiones nacionales de deporte profesional, mismas que podrán ser integradas al SINADE (artículo 76).
- Formular normas y criterios en materia de instalaciones deportivo-recreativas, deportivas, del deporte en la rehabilitación y activación física deportiva (artículo 83).
- Participar en la elaboración de programas de capacitación en actividades de cultura física y deporte con las dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos de las entidades federativas y municipales, organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales para el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la cultura física y el deporte (artículo 90).
- Promover, en coordinación con la SEP, el desarrollo e investigación en las áreas de medicina deportiva, biomecánica, control del dopaje, psicología del deporte, nutrición y demás ciencias aplicadas al deporte y las que se requieran para la práctica óptima de la cultura física y el deporte (artículo 92).
- En conjunto con los organismos de los sectores públicos, otorgar y promover en el ámbito de sus respectivas competencias, ayudas, subvenciones y reconocimientos a los deportistas, técnicos y organismos de cultura física y deporte (artículo 99).
- Promover la creación de un Comité Nacional Antidopaje, involucrando para el efecto, a todas aquellas instancias públicas o privadas que a través de sus respectivas competencias puedan formar parte de dicho comité (artículo 109).
- Expedir la cartilla oficial de control de sustancias prohibidas y métodos no reglamentarios a los deportistas que integren el padrón de alto rendimiento y talentos deportivos dentro del Registro Nacional de Cultura física y Deporte (artículo 113).
- Ser responsable del manejo y funcionamiento del laboratorio central antidopaje (artículo 123).

- Llevar a cabo la coordinación y operación de los trabajos de la Comisión Especial para la Prevención de la Violencia en la Celebración de Espectáculos Deportivos (artículo 126).
- Aplicar sanciones administrativas por infracciones a la LGCFD, su Reglamento y demás disposiciones que de ella emanen (artículo 132).

Por su parte, el RLGCFD establece otras atribuciones en favor de la citada comisión, entre las que destaca la instalación, en coordinación con la SEP, del Comité Interinstitucional de Investigación en Cultura Física, como una instancia de consulta para opinar sobre los programas de investigación que en la materia se realicen en el país, proponer políticas para su desarrollo y definir líneas prioritarias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 del citado ordenamiento jurídico.

Por último, el RLGCFD también establece también facultades que la CONADE deberá ejercer de manera colegiada con el Comité Olímpico Mexicano y la Confederación Deportiva Mexicana, al establecer:

Artículo 33. Con el objeto de atender la celebración de competencias oficiales internacionales dentro del territorio nacional, así como para la integración de las delegaciones deportivas nacionales que representen al país en Juegos Olímpicos y competencias multideportivas regionales, continentales o mundiales patrocinadas por el Comité Olímpico Internacional, CONADE se coordinará con el COM y CODEME en forma colegiada.

Artículo 34. A efecto de dar cumplimiento al artículo anterior, CONADE convocará a COM y a CODEME y colegiadamente ejercerán las siguientes facultades:

- I. Realizar las gestiones necesarias para obtener los recursos económicos ya sean provenientes del erario federal o de la iniciativa privada, que garanticen la asistencia de las delegaciones deportivas nacionales a las competencias deportivas señaladas en el artículo 70 de la Ley, así como aplicar los recursos federales y los demás recursos económicos que se obtengan de la iniciativa privada para su desarrollo;
- II. Designar a la jefatura de la delegación deportiva nacional, así como a los demás directivos y auxiliares técnicos que la integren;
- III. Definir la ropa deportiva, accesorios y equipamiento que utilizará la delegación deportiva nacional, cumpliendo con las especificaciones indicadas en la Carta Olímpica;
- IV. Seleccionar al atleta que portará la Bandera Nacional para su correspondiente abanderamiento por el Ejecutivo Federal o su representante;

V. Establecer el procedimiento para los exámenes previos de dopaje de los atletas mexicanos que participen en los eventos deportivos señalados en el artículo 70 de la Ley;

VI. Reunirse de manera periódica y extraordinaria cuando se requiera para revisar, evaluar e informarse mutuamente del desarrollo de las acciones y recursos implementados, así como de los resultados obtenidos, con el fin de medir sus avances y efectividad;

VII. Realizar la evaluación final y difusión conjunta de los resultados y participación de la delegación deportiva nacional de que se trate, y

VIII. Gestionar la autorización del uso de sus respectivos logotipos en los uniformes de los deportistas que integran las delegaciones deportivas nacionales que participen en las competiciones señaladas en el artículo 70 de la Ley.

Las decisiones que adopten se tomarán preferentemente por consenso.

Llama mi atención que ninguno de los ordenamientos jurídicos antes citados establezca expresamente, como facultad de la CONADE, la práctica de visitas de verificación administrativa para comprobar el cumplimiento de las normas jurídicas que resultan de su competencia en virtud de su naturaleza jurídica como organismo público descentralizado y autoridad administrativa encargada de la conducción de la política nacional en materia de cultura física y deporte. No obstante, de acuerdo con lo establecido por el párrafo segundo del artículo 1 de la LFPA, esta ley también se aplica 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, por lo que considero que dicho ordenamiento le es aplicable a la CONADE, lo que da como resultado que este organismo público descentralizado pueda realizar las visitas de verificación a que hace referencia el capítulo décimo primero, del título tercero, de la LFPA, así como a incoar los procedimientos de calificación de infracciones y aplicar las sanciones a que se refiere el título cuarto del referido ordenamiento, en concordancia, por supuesto, con las sanciones previstas en la LGCFD.

Por tanto, en mi opinión, a pesar de que la normatividad jurídica que rige específicamente a la CONADE no hace mención expresa de que este organismo público descentralizado ordene y practique visitas de verificación administrativa, la

LFPA determina que esta comisión –en su carácter de organismo público descentralizado federal- tiene inherentes dichas facultades, ya que estas visitas forman parte de los actos de autoridad que debe llevar a cabo para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de cultura física y deporte, sobre todo aquellas enfocadas a las sociedades o asociaciones deportivas o de cultura física a las que les ha otorgado un registro y, en especial, a las que además les entrega subsidios, apoyos, estímulos o cualquier otro recurso público.

No obstante lo anterior, considero que para dar certeza jurídica a la actuación de la CONADE en la práctica de visitas de verificación, es necesario que se plasme en su estatuto orgánico la facultad expresa de su junta directiva y de su director general, de ordenar la practica de visitas de verificación administrativa para comprobar el cumplimiento de las normas jurídicas que resultan competencia de éste organismo público descentralizado, además de determinar a la unidad administrativa que se encargará de practicarlas, todo esto con el objetivo de que esta comisión cuente con el soporte jurídico para que sus unidades administrativas puedan constatar que tanto los deportistas, asociaciones, sociedades y demás sujetos de la normatividad en materia de cultura física y deporte se encuentran dando cabal cumplimiento a sus obligaciones, iniciando, en su caso, los procesos administrativos sancionadores a aquellos que incurran en infracciones administrativas a dicho marco legal. Sobre este punto volveré a disertar en el capítulo siguiente del presente trabajo.

2. Organización de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

A través del presente capítulo he observado que el organismo público descentralizado de la administración pública federal denominado CONADE tiene la facultad, a través de su órgano de gobierno constituido por una junta directiva, de darse a si mismo una organización y estructura que le permita contar con los órganos y las unidades administrativas necesarias para cumplir su cometido de

proveer servicios de carácter social, tanto a la población en general como a los grupos, asociaciones y sociedades que se encargan de promover y organizar la práctica del deporte, así como la difusión y acrecentamiento de la cultura física.

También he señalado líneas arriba que la conformación organizacional de la CONADE se ha establecido a través del estatuto orgánico que la rige, además de un manual de organización, que si bien es cierto que no ha sido publicado en el *DOF*, también lo es el hecho de que se trata de una normativa de carácter interno que pretende contribuir en la distribución de quehaceres y responsabilidades entre los distintos órganos y unidades administrativas que forman parte de la estructura del citado organismo público descentralizado, sin olvidar que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 30 de la LGCFD, las relaciones de trabajo entre la CONADE y sus trabajadores se regirán tanto por el apartado A del artículo 123 de la CPEUM, como por la LFT.

Dicho lo anterior, en lo que resta del presente capítulo, me enfocaré en analizar la conformación y actuación de los órganos de dirección y control de la CONADE, así como la diversidad de unidades administrativas que conforman su estructura organizacional y que llevan a cabo la operación de este organismo público descentralizado de la administración pública federal.

A. Los órganos de dirección y control

Ya ha quedado dicho que la LFEP determina los requisitos fundamentales para la creación de los entes paraestatales de la administración pública federal, incluidos, por supuesto, los organismos públicos descentralizados. Dentro de los requisitos para la constitución de éstos últimos se encuentran incluidos aquellos que tienen que ver con la conformación y facultades que serán ejercidas tanto por sus órganos de gobierno como por sus directores generales, los cuales se encargarán de la administración y representación de los citados organismos públicos descentralizados. Por otra parte, quedo visto también que la citada ley prevé las facultades y condiciones bajo las cuales se integrarán y funcionarán los órganos

de vigilancia y de control interno de los entes paraestatales, incluidos los organismos públicos descentralizados.

Esto no significa que sólo la LFEP regula la actuación de los órganos de dirección, control interno y vigilancia de los organismos públicos descentralizados, ya que dicha actuación se desarrolla a mayor profundidad en las leyes o decretos que dan origen a cada entidad paraestatal, motivo por el cual, en el caso de la CONADE, el ordenamiento que le dio vida también se encarga de establecer las características y facultades con que deberán contar su junta directiva, director general, órgano de vigilancia y órgano interno de control, además de que el estatuto orgánico –que será el objeto de estudio del subsecuente capítulo– y el manual de organización de la citada comisión también contribuyen en la regulación y delimitación de la actuación de los citados órganos. Así, procederé a analizar los requisitos de conformación, atribuciones y facultades de los órganos de dirección, control interno y vigilancia de la CONADE.

a. La junta directiva

De acuerdo con la LFEP, artículos 15, fracción V, y 17, los organismos públicos descentralizados federales deben contar con un órgano de gobierno, que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente, la cual se encargará de la administración de estos entes paraestatales junto a la figura del director general.

Por cuanto hace a la conformación de este órgano o junta de gobierno, la LFEP establece un número mínimo y un máximo de integrantes, además de determinar los impedimentos para ser miembro de los mismos, al determinar:

Artículo 18. El Organismo de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del Organismo de Gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

Artículo 19. En ningún caso podrán ser miembros del Organismo de Gobierno:

- I. El Director General del Organismo de que se trate. Se exceptúan de esta prohibición aquellos casos de los organismos a que se refiere el artículo 5o. de esta Ley;
- II. Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Organo de Gobierno o con el Director General;
- III. Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate;
- IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y
- V. Los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 Constitucional.

Aunado a lo anterior, la ley en cita establece en su artículo 9o. que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con miembros en los órganos de gobierno de los organismos públicos descentralizados, previendo además la participación de otras dependencias y entidades de la administración pública federal cuyo objeto tenga relación con la materia del organismo público descentralizado de que se trate.

Por cuanto toca a las sesiones que deben celebrar estos órganos o juntas de gobierno, la LFEP determina la cantidad mínima de reuniones anuales que deberán celebrar, así como el número de miembros que integrarán el quórum para validar las sesiones y la manera en que se tomarán sus resoluciones:

Artículo 20. El Organo de Gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el Estatuto orgánico sin que pueda ser menor de 4 veces al año. El propio Organo de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

En lo que respecta a las atribuciones que le son conferidas a estos órganos o juntas de gobierno de los organismos públicos descentralizados federales, la multicitada ley, en su artículo 58, enumera aquellas que serán indelegables, sin perjuicio de que el instrumento que da origen a dichos organismos determine otras

tantas de acuerdo a su objeto y finalidad. A continuación se reproducen las mencionadas atribuciones indelegables de los órganos o juntas de gobierno de los organismos públicos descentralizados federales:

Artículo 58. Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

I. Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;

II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del Organismo de Gobierno respectivo;

III. Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de los de aquéllos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal;

IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que se dispone en el artículo 54 de esta Ley;

V. Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma;

VI. Aprobar anualmente previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos;

VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta Ley, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El Director General de la Entidad y en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el Organismo de Gobierno.

VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y en su caso el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados;

- IX. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los convenios de fusión con otras entidades;
- X. Autorizar la creación de comités de apoyo;
- XI. Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;
- XII. Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, entre personas ajenas a la entidad, al Secretario quien podrá ser miembro o no del mismo; así como designar o remover a propuesta del Director General de la entidad al Prosecretario del citado Órgano de Gobierno, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano o de la entidad;
- XIII. Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria. En los casos de los excedentes económicos de los organismos descentralizados, proponer la constitución de reservas y su aplicación para su determinación por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación. El Reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos respectivos;
- XV. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los Comisarios;
- XVI. 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, en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente; y
- XVII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Coordinadora de Sector.

Además de estos requisitos, características, obligaciones y atribuciones indelegables que la LFEP confiere de manera genérica a los órganos o juntas de gobierno de los organismos públicos descentralizados federales, la LGCFD también determina una serie de disposiciones que rigen la conformación y el actuar de la junta directiva de la CONADE, comenzando por establecer, en su artículo 16, que la administración de la citada comisión estará a cargo de un

órgano de gobierno denominado junta directiva y de las estructuras administrativas que se establezcan en el estatuto orgánico correspondiente, entre las que destaca un director general designado por el titular del Ejecutivo federal.

La referida LGCFD determina específicamente cuales son las dependencias y entidades de la administración pública que tendrán representantes dentro de la junta directiva de la CONADE, estableciendo que dicho órgano de gobierno será presidido por el titular de la coordinadora de sector, que como pudo verse anteriormente es la SEP, además de establecer la posibilidad de que algunas personalidades en materia de cultura física o deporte puedan ser invitados a participar con voz, pero sin voto, en la referida junta directiva:

Artículo 17. La Junta Directiva a que se refiere el artículo anterior, estará integrada por representantes de cada una de las siguientes Dependencias:

- a) Secretaría de Educación Pública;
- b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- c) Secretaría de Relaciones Exteriores;
- d) Secretaría de Gobernación;
- e) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- f) Secretaría de la Defensa Nacional;
- g) Secretaría de Salud;
- h) Secretaría de Desarrollo Social;
- i) Secretaría de Seguridad Pública, y
- j) Procuraduría General de la República.

La Junta Directiva será presidida por el titular de la SEP.

El Presidente de la Junta Directiva, convocará a participar como invitados permanentes al Contralor Interno y al Comisario propietario o suplente, designado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes participarán con voz pero sin voto.

De la misma manera, podrán ser invitados a participar con voz pero sin voto, personalidades distinguidas de los sectores social y privado que por su relación, nexos, vinculación y aportaciones con la práctica de la cultura física y deporte e importancia de los asuntos a tratar en dicha reunión, tengan interés directo en la misma y puedan hacer aportaciones en la materia.

Por otra parte, además de las atribuciones indelegables que son conferidas por la LFEP al órgano de gobierno de la CONADE, la LGCFD también determina una serie de facultades inherentes a la junta directiva de dicho organismo público descentralizado, las cuales reproducen y complementan a las primeras:

Artículo 18. La Junta Directiva tendrá las siguientes facultades:

I. Establecer en congruencia con el programa sectorial, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la CONADE relativas a la dirección, desarrollo, promoción, fomento, difusión e investigación de la cultura física y el deporte;

II. Establecer, conforme al programa sectorial, lo relativo al impulso de políticas específicas en materia de cultura física y deporte destinadas al desarrollo e integración de las personas con discapacidad;

III. Aprobar los programas y presupuesto de la CONADE, así como sus modificaciones, en los términos de las disposiciones aplicables;

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 públicas, 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;

V. Aprobar la estructura básica de la organización de la CONADE, y las modificaciones que procedan a la misma, en términos de las disposiciones aplicables;

VI. Autorizar la creación de comités de apoyo;

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;

VIII. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los comisarios;

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;

X. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la CONADE, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Coordinadora de Sector;

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;

XII. Designar comisionados especiales en los cuales la CONADE delegue algunas de sus facultades;

- XIII. Realizar los actos que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la CONADE y para los que la Junta Directiva tenga facultades en término de la Ley o del Estatuto;
- XIV. Formular los lineamientos que se estimen necesarios para racionalizar las estructuras de organización y el uso de los recursos disponibles, así como delinear las políticas específicas de apoyo a prioridades del sector deportivo o bien, respecto de los asuntos que se consideren relevantes;
- XV. Aprobar y evaluar el Programa Anual de Trabajo y los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos que sean elaborados por el Director General;
- XVI. Evaluar los presupuestos de la CONADE en términos de las disposiciones aplicables, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de evaluación correspondan a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XVII. Aprobar los anteproyectos y proyecto de presupuesto de la CONADE que habrán de presentarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Coordinadora de Sector;
- 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;
- XIX. Vigilar que la CONADE conduzca sus actividades en forma programada y con base en las políticas sectoriales, prioridades y restricciones que se deriven del Sistema Nacional de Planeación;
- XX. Autorizar la creación de grupos de trabajo que coadyuven en la formulación y evaluación de programas institucionales;
- XXI. Autorizar la creación de Comités Técnicos Especializados de apoyo que el Presidente o una tercera parte de los miembros de la propia Junta Directiva propongan para el cumplimiento de los objetivos y para el desarrollo oportuno y eficaz de las actividades que realice la CONADE;
- XXII. Aprobar los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público y demás instrumentos normativos trascendentes que regulen el funcionamiento de la CONADE, así como las reformas o adiciones a dichos ordenamientos;
- XXIII. Aprobar el contenido de las actas que se levanten de las sesiones que se celebren, ya sean ordinarias o extraordinarias;
- XXIV. Aprobar el calendario anual de sesiones;
- XXV. Proporcionar al Comisario la información que solicite para el desarrollo de sus funciones;
- XXVI. Analizar y considerar el informe que rinda el Comisario para la programación de actividades de la CONADE, en sus aspectos preventivos y correctivos;
- 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;

XXVIII. Delegar facultades a favor del Director General o a favor de Delegados Especiales;

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;

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;

XXXI. Autorizar al Director General, con las limitaciones que al efecto se determinen, para que éste pueda comprometer asuntos en arbitrajes y celebrar transacciones en nombre de la CONADE y bajo su responsabilidad;

XXXII. Autorizar al Director General para ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive del Juicio de Amparo a nombre de la CONADE;

XXXIII. Ratificar los nombramientos de apoderados que recaigan en personas ajenas a la CONADE, y

XXXIV. Ejercer las facultades que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento asigna a los Órganos de Gobierno de las entidades.

Como puede observarse, la junta directiva de la CONADE cumple con las características inherentes a los órganos de gobierno de los organismos públicos descentralizados federales señaladas en la LFEP. No obstante, considero que el hecho de que sus integrantes con derecho de voz y voto sean exclusivamente los representantes de dependencias centralizadas puede tornarse en una limitante a su autonomía de gestión, ya que sus resoluciones como órgano de gobierno quedan exclusivamente en manos de servidores públicos que están subordinados directa o indirectamente al presidente de la República, lo cual significa que sus decisiones, actuaciones y votos pueden ser decididos desde la oficina del titular del Ejecutivo, lo que podría poner en duda la finalidad y necesidad de la existencia de este organismo público descentralizado. Por tanto, considero que no basta con incluir la participación intermitente en la junta directiva de la CONADE de personalidades distinguidas en los ámbitos de la cultura física y el deporte que provengan de los sectores social y privado para que participen con voz, pero sin voto. Me parece que se deben buscar mecanismos que permitan que estos representantes del ámbito deportivo y de la cultura física puedan participar permanentemente –y no sólo cuando sean objeto de una invitación– dentro de la citada junta directiva, asegurando así que exista representación de los sectores a

los que se enfocan las decisiones y actuaciones, tanto de la comisión que se encarga de la conducción de la política nacional en el ámbito de la cultura física y el deporte, como de su órgano de gobierno.

b. La dirección general

Los artículos 15, fracción V, y 21 de la LFEP determinan que los organismos públicos descentralizados federales deben contar con un director general que será el encargado de la administración de estos entes paraestatales junto con el órgano o junta de gobierno.

Por cuanto hace al nombramiento del citado director general, la referida LFEP establece que será designado por el presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector que presida el órgano o junta de gobierno del organismo público descentralizado, además de establecer una serie de requisitos para poder ocupar dicho cargo:

Artículo 21. El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Organo de Gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y
- III. No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del Organo de Gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del artículo 19 de esta Ley.

Además, la ley antes citada prevé en su artículo 22 que los directores generales de los organismos públicos descentralizados tendrán facultades específicas en cuanto a la representación legal de estos organismos, sin perjuicio de las facultades que les sean conferidas en otras leyes, ordenamientos o estatutos:

Artículo 22. Los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

- I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;
- II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;
- III. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;
- IV. Formular querellas y otorgar perdón;
- V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;
- VI. Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;
- VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y
- VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los directores generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el Organismo o Junta de Gobierno.

La LFEP también se pronuncia acerca de otras facultades y obligaciones genéricas que tendrán los directores generales de los organismos públicos descentralizados federales, sin perjuicio de que las mismas sean complementadas en el instrumento que da origen a dichos organismos, además de otras leyes o estatutos:

Artículo 59. Serán facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades, las siguientes:

- I. Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal;
- II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al Organismo de Gobierno. Si dentro de los plazos correspondientes el Director General no diere cumplimiento a esta obligación, sin perjuicio de su correspondiente responsabilidad, el Organismo de Gobierno procederá al desarrollo e integración de tales requisitos;
- III. Formular los programas de organización;

- IV. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad paraestatal;
- V. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;
- VI. Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas, de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio;
- VII. Proponer al Organo de Gobierno el nombramiento o la remoción de los dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el propio Organo;
- VIII. Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones de la entidad paraestatal para así poder mejorar la gestión de la misma;
- IX. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;
- X. Presentar periódicamente al Organo de Gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la dirección con las realizaciones alcanzadas;
- XI. Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe la entidad y presentar al Organo de Gobierno por lo menos dos veces al año la evaluación de gestión con el detalle que previamente se acuerde con el Organo y escuchando al Comisario Público;
- XII. Ejecutar los acuerdos que dicte el Organo de Gobierno;
- XIII. Suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores; y
- XIV. Las que señalen las otras Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones administrativas aplicables con las únicas salvedades a que se contrae este ordenamiento.

Además de las anteriores prevenciones generales que la LFEP hace respecto de los directores generales de los organismos públicos descentralizados federales, la LGCFD también determina una serie de disposiciones que norman las actividades que desempeña el director general de la CONADE, estableciendo, en su artículo 16, que la administración de la citada comisión estará a cargo de un órgano de gobierno denominado junta directiva y de las estructuras administrativas que se establezcan en el estatuto orgánico correspondiente, entre las que destaca un director general designado por el titular del Ejecutivo federal.

En lo tocante al nombramiento del director general de la CONADE, la LGCFD reproduce lo ya establecido por la LFEP, toda vez que estipula, en su artículo 19, que el director general del citado organismo será nombrado y removido por el presidente de la República, ordenando que la persona que sea nombrada como tal deberá reunir los requisitos señalados en el anteriormente transcrito artículo 21 de la LFEP.

Por otra parte, además de las facultades y obligaciones que la LFEP le señala a los directores generales de los organismos públicos descentralizados en general, la LGCFD también determina una serie de atribuciones y obligaciones que le son conferidas al director general de la CONADE, mismas que a continuación se transcriben:

Artículo 20. El Director General tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

- I. Administrar y representar legalmente a la CONADE;
- II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos, así como el presupuesto de la CONADE y presentarlos para su aprobación a la Junta Directiva;
- III. Formular programas de organización;
- IV. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la CONADE;
- V. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la CONADE se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;
- VI. Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en las políticas aprobadas por la Junta Directiva;
- VII. Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones de la CONADE para así poder mejorar la gestión del mismo;
- VIII. Establecer sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos;
- IX. Presentar periódicamente a la Junta Directiva el informe del desempeño de las actividades de la CONADE, incluido el ejercicio del presupuesto de ingresos, egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la Dirección General con las realizaciones alcanzadas;
- X. Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y eficacia con que se desempeñe la CONADE y presentarlos a la Junta Directiva por lo menos dos veces al año;
- XI. Ejecutar los acuerdos que dicte la Junta Directiva;

XII. Suscribir, en su caso, los contratos que regulen las relaciones laborales de la CONADE con sus trabajadores;

XIII. Coordinar todas las acciones administrativas y operativas de la CONADE, para el eficaz cumplimiento de los acuerdos y disposiciones de la Junta Directiva, de los programas concretos y de las leyes vigentes aplicables;

XIV. Ejercer las facultades específicas que le confiera el Estatuto o las que le otorguen al ser designado, así como las que determine la Junta Directiva, para administrar y representar legalmente a la CONADE como mandatario de la misma;

XV. Ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas a nombre de la CONADE, previa autorización que para su ejercicio le haya conferido la Junta Directiva;

XVI. Aprobar estrategias, metodologías, programas de investigación, contenidos, materiales, programas y planes institucionales;

XVII. Formular y someter a la autorización de la Junta Directiva el Programa Presupuestal y Financiero Anual de la CONADE, con excepción de aquel que deberá presentarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación;

XVIII. Una vez aprobado el Programa Presupuestal y Financiero Anual de la CONADE, remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la parte correspondiente a la suscripción de créditos externos para su autorización en términos de la Ley correspondiente;

XIX. Validar los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público y demás instrumentos normativos trascendentes que regulen el funcionamiento de la CONADE, así como las reformas y adiciones a dichos ordenamientos legales y someterlos a la aprobación de la Junta Directiva;

XX. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito a nombre de la CONADE, de acuerdo a la autorización que para tal fin le haya otorgado la Junta Directiva;

XXI. Informar, siempre que sea requerido para ello por las Cámaras del H. Congreso de la Unión, cuando se discuta un proyecto de ley o se estudie un asunto del ámbito de competencia de la CONADE;

XXII. Aprobar la contratación del personal de la CONADE;

XXIII. Implementar todo lo necesario a efecto de que se cumpla con cada una de las fases del proceso de ingreso al Servicio Civil de Carrera;

XXIV. Formular las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la CONADE, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro y someterlas a la aprobación de la Junta Directiva;

XXV. Proponer a la Junta Directiva el establecimiento de las unidades técnicas y administrativas de la CONADE conforme al Estatuto;

XXVI. Someter a la aprobación de la Junta Directiva las bases y programas generales que regulen los contratos, convenios o acuerdos que deba celebrar la CONADE en las materias de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;

XXVII. Someter a la aprobación de la Junta Directiva las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la CONADE requiera para la prestación de sus servicios, con sujeción a las disposiciones legales relativas, con la intervención que corresponda a las dependencias federales y de acuerdo a los ordenamientos legales aplicables;

XXVIII. Celebrar contratos, convenios o acuerdos con terceros, tratándose de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles, bajo su responsabilidad y con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y conforme a las directrices que hayan sido fijadas por la Junta Directiva;

XXIX. Proponer a la Junta Directiva las modificaciones que procedan a la estructura básica de la organización de la CONADE;

XXX. Proponer a la Junta Directiva la designación o remoción del Prosecretario de la misma, quien podrá ser o no miembro de la CONADE;

XXXI. Proporcionar al Comisario la información que solicite para el desarrollo de sus funciones;

XXXII. Proponer a la Junta Directiva las medidas conducentes para atender los informes que presente el Contralor Interno, resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones que hayan realizado;

XXXIII. Establecer las instancias de asesoría, de coordinación y de consulta que estimen necesarias para el adecuado funcionamiento de la CONADE;

XXXIV. Celebrar y suscribir convenios de coordinación, colaboración y concertación inherentes a los objetivos de la CONADE;

XXXV. Recibir en acuerdo a los titulares de las unidades administrativas de la CONADE y resolver los asuntos de su competencia;

XXXVI. Formular querrelas y otorgar perdón a nombre de la CONADE;

XXXVII. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del Juicio de Amparo a nombre de la CONADE, previa autorización que para su ejercicio le haya conferido la Junta Directiva;

XXXVIII. Comprometer asuntos en arbitrajes y celebrar transacciones bajo su responsabilidad y de acuerdo con la autorización que para tal efecto le haya otorgado la Junta Directiva;

XXXIX. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan a los mandatarios, de acuerdo con la autorización que para tal efecto le haya otorgado la Junta Directiva;

XL. Sustituir y revocar poderes generales o especiales, en los términos aprobados por la Junta Directiva, y

XLI. Las que señalen otras Leyes, Reglamentos, Decretos, acuerdos y demás ordenamientos legales aplicables.

Artículo 21. El Director General tendrá además, las facultades que le delegue y confiera la Junta Directiva para administrar y representar legalmente a la CONADE como mandatario del mismo.

De tal modo, es posible observar que la regulación que se prevé en la LGCFD respecto de la figura del director general de la CONADE es acorde con lo ordenado en la LFEP, además de que complementa las facultades y obligaciones que serán desempeñadas por dicho servidor público, quien no sólo se encarga de la representación del organismo público descentralizado, sino que también se convierte en el ejecutor de las decisiones de la junta directiva, así como en el coordinador y promotor de gran parte de las acciones administrativas, operativas y programas de la CONADE.

Considero necesario resaltar que, a pesar de que el artículo 15 de la LFEP determina que el órgano de gobierno de los organismos públicos descentralizados deberá establecer en un estatuto orgánico las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo, el EOCONADE es omiso en cuanto establecer una estructura administrativa de apoyo directo a la figura del director general del organismo, la cual es diferente a las subdirecciones generales y a las coordinaciones, a pesar de que esta estructura se encuentra operando actualmente, aunado a que la misma si se contempla en el Manual de Organización de la CONADE, aunque éste no ha sido publicado en el *DOF*. En mi opinión, este hecho puede constituir una irregularidad en virtud del mandato que hace la LFEP en cuanto a lo que debe incluirse en el estatuto orgánico de todo organismo público descentralizado. Dicho lo anterior, de acuerdo con el manual de organización de la CONADE, su director general cuenta con las siguientes unidades administrativas y servidores públicos de apoyo:

- Coordinador ejecutivo de director general.
- Asesor de director general.
- Secretaría Técnica.
- Dirección de relaciones internacionales.
- Dirección de proyectos especiales.
- Subdirección de gestión administrativa.
- Departamento de atención ciudadana.
- Departamento de gestión.

c. El órgano interno de control

En puntos anteriores señalé que el control y vigilancia de los organismos públicos descentralizados por parte de la administración central se lleva a cabo, principalmente, a través de la participación de las dependencias centralizadas dentro de sus órganos de gobierno, vigilancia y control interno.

No obstante que la LFEP en su artículo 61 establece que la responsabilidad del control al interior de los organismos públicos descentralizados es compartida por los órganos de gobierno, los directores generales y los demás servidores públicos adscritos al ente paraestatal, esta ley también prevé, en su artículo 62, la inclusión de un órgano de control interno en la estructura de las entidades paraestatales federales, cuyo objeto consiste en apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad. Estos órganos de control interno llevarán a cabo sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública, dependencia centralizada de la cual dependerán los titulares de cada órgano y los responsables de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, los cuales cuentan con facultades para recibir quejas, investigarlas, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad y, en su caso, imponer las sanciones aplicables en la normatividad de la materia, contando con autosuficiencia y autonomía para examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control de las entidades paraestatales, pudiendo efectuar revisiones y auditorías, además de vigilar que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones normativas aplicables, para lo cual presentarán al director general y al órgano de gobierno los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados. También la LOAPF, en la fracción XII de su artículo 37, establece como atribución de la Secretaría de la Función Pública la de designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría,

quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes tendrán el carácter de autoridades que también dependerán jerárquica y funcionalmente de dicha secretaría, por lo que realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando al titular de la citada dependencia centralizada.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 4 que serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la referida ley.

En lo que respecta al órgano interno de control de la CONADE, la LGCFD establece en sus artículos 25, 26 y 27 que estará a cargo de un contralor interno designado por la Secretaría de la Función Pública, quien se auxiliará en el ejercicio de sus facultades por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, mismos que también son designados por dicha dependencia centralizada, determinando que este contralor interno podrá asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la junta directiva, con voz pero sin voto, además de prevenir que, tanto el contralor interno como los titulares de las direcciones de responsabilidades y auditoría, se auxiliarán del personal adscrito al propio órgano de control interno para la atención de los asuntos y la substanciación de los procedimientos a su cargo.

La citada LGCFD también se encarga de determinar las atribuciones que serán ejercidas por el contralor interno de la CONADE, mismas que a continuación se transcriben:

Artículo 28. El Contralor Interno en la CONADE, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos adscritos a la CONADE y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones

aplicables en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; así como calificar y constituir los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General;

II. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como expedir las certificaciones de los documentos que obran en los archivos del órgano de control interno de la CONADE;

III. Implementar el sistema integral de control gubernamental y coadyuvar a su debido funcionamiento, proponer las normas y lineamientos que al efecto se requieran y vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la CONADE;

IV. Programar y realizar auditorías, inspecciones o visitas de cualquier tipo; informar periódicamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo sobre el resultado de las acciones de control que hayan realizado y proporcionar a ésta la ayuda necesaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones;

V. Coordinar la formulación de los anteproyectos de programas y presupuesto del órgano de control interno en la CONADE y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;

VI. Denunciar ante las autoridades competentes los hechos de que tenga conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, e instar al área jurídica de la CONADE a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar;

VII. Requerir a las unidades administrativas de la CONADE, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones, y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;

VIII. Instrumentar los sistemas de control establecidos por la Dirección General de la CONADE para alcanzar las metas u objetivos propuestos;

IX. Apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la CONADE;

X. Desarrollar sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

XI. Realizar sus actividades de acuerdo a las reglas y bases que le permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía;

XII. Presentar al Director General, a la Junta Directiva y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones que realicen;

XIII. Realizar la defensa jurídica de los actos y resoluciones que emita el propio órgano de control interno;

XIV. Examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuar revisiones y auditorías, vigilando que el manejo y aplicación

de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables, y
XV. Las demás que les atribuya expresamente el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y aquellas que les confieran las leyes y reglamentos a las Contralorías Internas y órganos de control interno.

Por su parte, el EOCONADE se encarga de establecer la estructura y suplencias de su órgano interno de control al determinar:

Artículo 19. La CONADE cuenta con un Organismo Interno de Control, al frente del cual habrá un titular, designado en los términos del artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades designados en los mismos términos.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior en el ámbito de sus respectivas competencias, tendrán las facultades y obligaciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, conforme a lo previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, cuyas ausencias y vacantes se atenderán conforme a este Reglamento Interior.

Podrán programar y llevar a cabo auditorías, revisiones y evaluación de sistemas operativos y de información y supervisión de los sistemas de control de los Fideicomisos Públicos adscritos a la CONADE.

Así, queda configurado el órgano interno de control de la CONADE, el cual constituye un mecanismo de control por parte de la administración pública federal centralizada sobre este organismo público descentralizado, cuya finalidad consiste en apoyar a la junta directiva y al director general en el mejoramiento de la gestión de esta entidad paraestatal, teniendo como atribuciones la recepción de quejas, investigación, revisión, práctica de auditorías, vigilancia del manejo y aplicación de los recursos públicos, determinación de responsabilidad administrativa de los servidores públicos adscritos a la comisión e imposición de sanciones administrativas, características que lo definen como un órgano independiente y autónomo que se encuentra incrustado en la estructura de la CONADE, constituyendo una herramienta útil para mantener bajo control la administración y operación que lleva cabo el organismo público descentralizado federal en comento.

d. El órgano de vigilancia

Otro mecanismo utilizado por la administración pública centralizada federal para mantener bajo control y vigilancia a los organismos públicos descentralizados federales, es la de incluir dentro de la estructura de dichas entidades paraestatales un órgano de vigilancia conformado por comisarios públicos designados por la Secretaría de la Función Pública, de acuerdo con lo establecido por el artículo 60 de la LFEP:

Artículo 60. El Organismo de Vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Los Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne específicamente conforme a la Ley. Para el cumplimiento de las funciones citadas el Organismo de Gobierno y el Director General deberán proporcionar la información que soliciten los Comisarios Públicos.

Por su parte, la LOAPF prevé, en la fracción XI de su artículo 37, como atribución de la Secretaría de la Función Pública la de designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal.

Por cuanto hace al órgano de vigilancia de la CONADE en particular, la LGCFD establece en sus artículos 22 y 24 que se integrará por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública, en los términos del citado artículo 37, fracción XI de la LOAPF, además de prevenir que la actuación de dichos comisarios públicos deberá ajustarse a lo dispuesto por la LFEP y su reglamento, por el estatuto orgánico que al efecto se expida y por las demás disposiciones legales aplicables.

En cuanto a las atribuciones que serán ejercidas por el contralor interno de la CONADE, la referida LGCFD establece en su artículo 23 un listado de las mismas:

Artículo 23. Los Comisarios Públicos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como de las reglamentarias, administrativas y de política general y sectorial que emita el Ejecutivo Federal o sus dependencias en relación con las entidades paraestatales;

II. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos relativos al sistema de control y evaluación gubernamental;

III. Vigilar la instrumentación y funcionamiento de los sistemas de programación y presupuesto de la CONADE;

IV. Vigilar que la CONADE conduzca sus actividades conforme al Programa Sectorial correspondiente, así como que cumpla con lo previsto en el programa institucional;

V. Promover y vigilar que la CONADE establezca indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, financieros y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño;

VI. Con base en las autoevaluaciones de la CONADE opinar sobre su desempeño general.

La opinión a que se refiere el párrafo anterior deberá abarcar los aspectos que establece el artículo 30, fracción VI del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales;

VII. Evaluar aspectos específicos de la CONADE y hacer las recomendaciones procedentes;

VIII. Vigilar y dar seguimiento a los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales; fungir como representantes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ante las dependencias, entidades e instancias que intervengan en estos procesos. Requerir a las instancias involucradas la información necesaria para el cumplimiento de las funciones a su cargo, así como recomendar las medidas que procedan tendientes a promover la conclusión de los procesos con estricto apego a las disposiciones aplicables;

IX. Verificar la debida integración y funcionamiento de la Junta Directiva;

X. Vigilar que la CONADE, con la oportunidad y periodicidad que se señale, la información que requiera el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Públicos;

XI. Solicitar y verificar que se incluyan en el Orden del Día de las sesiones de la Junta Directiva, los asuntos que consideren necesarios;

XII. Intervenir con voz pero sin voto en las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva;

XIII. Proporcionar al Director General la información que le solicite;

XIV. Opinar sobre los informes de evaluación de la gestión que por lo menos dos veces al año rinda el Director General a la Junta Directiva;

- XV. Rendir informes a la Junta Directiva sobre las actividades de la CONADE, precisando los aspectos preventivos y correctivos;
- XVI. Evaluar el desempeño general y por funciones de la CONADE;
- XVII. Realizar estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos;
- XVIII. Solicitar a la Junta Directiva o al Director General la información que requiera para el desarrollo de sus funciones;
- XIX. Solicitar información y efectuar los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo le asigne específicamente;
- XX. Rendir anualmente a la Junta Directiva un informe sobre los estados financieros, con base en el dictamen de los auditores externos, y
- XXI. Las demás inherentes a su función y las que le señale expresamente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de su competencia.

De esta forma, el órgano de vigilancia de la CONADE, conforma otra herramienta que la administración pública federal centralizada ocupa para limitar las actuaciones del organismo público descentralizado federal en el que se encuentra incrustado, cuyo objeto primordial consiste en vigilar permanentemente que la citada comisión, su junta directiva, su director general y las demás unidades administrativas que la conforman cumplan con las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, de programación y presupuesto, de control y evaluación gubernamental, así como de política general y sectorial que emita el titular del Poder Ejecutivo federal o sus dependencias centralizadas para normar la vida de las entidades paraestatales.

B. Estructura administrativa de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

Además de los órganos de gobierno, dirección, control interno y vigilancia que la LFEP determina que formarán parte de los organismos públicos descentralizados, el referido ordenamiento jurídico también ordena, en su artículo 15, penúltimo párrafo, y 58, fracción VIII, que el órgano de gobierno de cada organismo

descentralizado deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que lo integren. También esta ley establece, en las fracciones XI y XII de su artículo 58, que la junta de gobierno podrá nombrar y remover, a propuesta del director general, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen los cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de éste, al secretario del órgano de gobierno, a propuesta de su presidente, quien deberá ser una persona ajena a la entidad, así como al prosecretario del citado órgano de gobierno, a propuesta del director general, el cual podrá ser o no miembro de la entidad, aclarando que estas dos últimas figuras podrán ser miembros o no del órgano de gobierno, dependiendo de lo que se establezca en el estatuto orgánico correspondiente.

De acuerdo con el artículo 16 de la LGCFD, la comisión en estudio cuenta con las estructuras o unidades administrativas que se señalen en su estatuto orgánico, mismas que son creadas para colaborar en el despacho y ejecución de los asuntos que son competencia del director general de este organismo público descentralizado.

Así, en concordancia con lo establecido por los ordenamientos jurídicos antes citados, las estructuras o unidades administrativas de la CONADE se encuentran desarrolladas en su estatuto orgánico, el cual determina en sus artículo 9 y 10 que para el despacho y ejecución de los asuntos de su competencia, el director general de este organismo público descentralizado contará con unidades administrativas que conformarán el primer nivel de estructura, las cuales a su vez contarán con una subestructura que integrará el segundo nivel, misma que también podrán tener adscritos servidores públicos de niveles jerárquicos inferiores. En este punto cabe recordar que la fracción XI del artículo 58 de la LFEP establece que será atribución del órgano de gobierno nombrar y remover a propuesta del director general, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de éste.

Por otra parte el artículo 27 del EOCONADE determina que las relaciones de trabajo entre la CONADE y sus trabajadores se regirán por el Apartado A del artículo 123 de la CPEUM, así como por la LFT.

Los artículos 25 y 26 del EOCONADE determinan que, en las ausencias temporales del director general, el despacho y resolución de los asuntos administrativos de este organismo público descentralizado quedarán a cargo de los servidores públicos previstos en las fracciones de la I a la VI del artículo 9 del mismo estatuto, quienes suplirán a aquél en el orden que dicho artículo marca o, en su caso, los servidores públicos de primer nivel jerárquico designados por el propio director general, además de que los subdirectores generales, los coordinadores y los directores serán sustituidos en sus ausencias temporales por los servidores públicos del nivel jerárquico inferior y en ausencia de éstos, aquellos que realicen la función sustantiva de su respectiva área.

Considero necesario resaltar la omisión de regulación existente en el EOCONADE respecto de las unidades administrativas auxiliares del director general, así como del tercer nivel jerárquico y niveles inferiores de los servidores públicos de este organismo público descentralizado, a pesar de que, como ha quedado sentado, la LFEP determina en su artículo 15 que el órgano de gobierno de los organismos públicos descentralizados deberá establecer en su estatuto orgánico las bases de organización, facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo. Por tanto, en mi opinión la junta directiva de la CONADE, al no incluir en el estatuto orgánico la totalidad de las unidades y estructuras administrativas que integran la estructura organizacional de la comisión, podría estar incumpliendo con la LFEP, máxime cuando estas unidades y estructuras si son reguladas por el Manual de Organización de la CONADE, el cual, a la postre, no ha sido publicado en el *DOF*.

A continuación daré un repaso de las facultades y estructura con que cuentan las unidades administrativas que conforman el primer nivel jerárquico de la CONADE, con el objeto de comprender la integración, características y organización que les confiere la junta directiva de éste organismo descentralizado a través de su estatuto orgánico y del Manual de Organización de la CONADE.

a. Subdirección General de Deporte

De acuerdo con el EOCONADE, esta subdirección general forma parte del primer nivel de la estructura administrativa de la comisión en estudio y comparte una serie de facultades genéricas, las cuales se reproducen a continuación:

Artículo 11. Las unidades administrativas a que se refiere el artículo 9 del presente Estatuto, contarán con las facultades genéricas siguientes:

- I. Acordar con el superior jerárquico los asuntos de su competencia e informarle sobre el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas a su cargo;
- II. Suplir las ausencias temporales del titular de la unidad administrativa a la que están adscritos;
- III. Formular los programas de actividades y los anteproyectos de presupuesto de las áreas que integran sus unidades administrativas, así como organizar, dirigir y evaluar dichas actividades;
- IV. Resolver los asuntos de la competencia de la unidad administrativa a su cargo;
- V. Coordinarse con las demás unidades administrativas de la CONADE para el mejor despacho de los asuntos de su competencia, y
- VI. Las demás facultades que en el ámbito de sus respectivas competencias le sean atribuidas o delegadas.

Para complementar las facultades genéricas que le son conferidas, el EOCONADE determina que la Subdirección General de Deporte de la CONADE cuenta con facultades y obligaciones específicas:

Artículo 12. Corresponde a la Subdirección General del Deporte el ejercicio de las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Fomentar y coordinar la participación democrática, planificada e integrada de todos los miembros del SINADE a efecto de consolidar un modelo nacional de desarrollo del deporte;
- II. Apoyar las tareas de impulso al deporte que realizan las asociaciones deportivas nacionales, la Confederación Deportiva Mexicana y el Comité Olímpico Mexicano;

- III. Diseñar, proponer y evaluar programas, proyectos y acciones que promuevan el impulso al deporte en la población y el trabajo coordinado entre los miembros del SINADE;
- IV. Impulsar el ordenado funcionamiento del SINADE y de los sistemas estatales y municipales correspondientes;
- V. Coordinar el Centro Nacional de Información y Documentación para la Cultura Física y el Deporte;
- VI. Coordinar el sitio en Internet de la CONADE y el portal de cultura física y deporte en México para facilitar al público en general bases de datos con información actualizada y sistematizada;
- VII. Coordinar el Registro Nacional de Cultura Física y Deporte, con la colaboración de los miembros del SINADE empleando tecnologías de vanguardia;
- VIII. Diseñar esquemas de financiamiento social y privado que fortalezcan el presupuesto público para impulsar los programas y proyectos de cultura física y deporte;
- IX. Realizar aquellas tareas que le encomiende expresamente el Director General de la CONADE;
- X. Participar en el Programa de Innovación y Calidad Institucional;
- XI. Autorizar y controlar las acciones de infraestructura y obras, mediante la planeación, organización, programación, presupuestación y evaluación de las mismas, estableciendo la coordinación entre el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, para la realización de las construcciones de la infraestructura deportiva conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables en la materia;
- XII. Participar en colaboración con las demás Subdirecciones Generales, en la elaboración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que la CONADE realice con los órganos estatales del deporte y organizaciones de la iniciativa privada, procediendo a dar seguimiento a los mismos en el ámbito de su competencia;
- XIII. Fomentar la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos necesarios y suficientes para llevar a cabo, con un incremento sostenido de calidad, la promoción y el fomento del deporte y la cultura física de la población nacional;
- XIV. Instrumentar acciones que permitan dar seguimiento al avance de resultados de los proyectos estratégicos de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, y (sic)
- XV. Administrar racionalmente los recursos informáticos existentes en la CONADE, para proporcionar una comunicación electrónica adecuada y confiable mediante el uso de modernas herramientas tecnológicas de información;
- XVI. Dirigir, administrar, instruir y evaluar las actividades para la operación de la Escuela Nacional de Entrenadores Deportivos, así como para validar los planes y programas de estudio, para su autorización por parte de las instancias competentes de la Secretaría de Educación Pública;
- XVII. Derogada.

Por otra parte, la fracción I del artículo 10 del citado estatuto orgánico determina que esta subdirección contará dentro de su estructura con la Dirección del Sistema Nacional del Deporte, la Dirección de Planeación y Tecnologías de Información y con la Dirección de la Escuela Nacional de Entrenadores Deportivos, las cuales pertenecen al segundo nivel jerárquico de la estructura administrativa de la comisión.

b. Subdirección General de Calidad para el Deporte

Esta unidad administrativa también forma parte del primer nivel de la estructura administrativa de la CONADE, por lo que también comparte las facultades genéricas que establece el artículo 11 del estatuto orgánico del citado organismo público descentralizado, mismas que han sido transcritas líneas arriba.

Además de estas facultades genéricas, la Subdirección General de Calidad para el Deporte de la CONADE cuenta con facultades y obligaciones específicas, las cuales se plasman en el artículo 13 del EOCONADE y se transcriben a continuación:

Artículo 13. Corresponde a la Subdirección General de Calidad para el Deporte el ejercicio de las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Establecer estrategias de trabajo técnico metodológico que permitan mejorar el nivel competitivo del deporte de alto rendimiento;
- II. Establecer criterios de distribución de recursos económicos que se asignen para el desarrollo del deporte estatal y municipal, para programas de alta competencia y a deportistas de alto rendimiento;
- III. Establecer programas de atención y seguimiento a los talentos deportivos de manera conjunta con las asociaciones deportivas nacionales, institutos y consejos estatales del deporte;
- IV. Descentralizar la práctica del deporte de alto rendimiento, a través de acciones de atención regionalizada y estatal en centros de alta competencia y de ciencias aplicadas;
- V. Impulsar programas en materia de medicina deportiva y ciencias afines, que permitan desarrollar el deporte bajo criterios científicos, así como de prevención al dopaje entre la comunidad deportiva;

- VI. Establecer estrategias de mercadotecnia y patrocinio deportivo que fortalezcan los fideicomisos públicos y privados para la cultura física, el deporte y la alta competencia, en apoyo a programas y proyectos de cultura física y deporte y deportistas;
- VII. Participar en el Programa de Innovación y Calidad Institucional;
- VIII. Participar en colaboración con las demás Subdirecciones Generales, en la elaboración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que la CONADE realice con los órganos estatales del deporte y organizaciones de la iniciativa privada, procediendo a dar seguimiento a los mismos en el ámbito de su competencia;
- IX. Establecer metodologías e instrumentos que fomenten la realización de actividades físicas, deportivas y recreativas para personas con algún tipo de discapacidad, y (sic)
- X. Realizar aquellas tareas que le encomiende expresamente el Director General de la CONADE;
- XI. Dirigir, administrar, instruir y evaluar las actividades para la operación del Centro Nacional de Desarrollo de Talentos Deportivos y Alto Rendimiento, así como establecer las acciones de coordinación con la Secretaría de Educación Pública, respecto de los programas académicos en apoyo a los Deportistas;
- XII. Administrar, facilitar y supervisar el uso de las instalaciones y estancias deportivas ubicadas en el Centro Paralímpico Mexicano.

En cuanto a la estructura que corresponde a esta subdirección general, la fracción II del artículo 10 del EOCONADE determina que estará conformada por la Dirección de Medicina y Ciencias Aplicadas, la Dirección de Alto Rendimiento y la Dirección de Operación Fiduciaria y Mercadotecnia, mismas que forman parte del segundo nivel en la estructura administrativa de la CONADE.

c. Subdirección General de Cultura Física

Esta subdirección general también es integrante del primer nivel de la estructura administrativa de la CONADE y, al igual que las subdirecciones enumeradas anteriormente, cuenta con las facultades genéricas que establece el artículo 11 del estatuto orgánico del citado organismo público descentralizado.

De acuerdo lo establecido en el EOCONADE, la Subdirección General de Cultura Física cuenta con facultades y obligaciones específicas propias, mismas que se transcriben enseguida:

Artículo 14. Corresponde a la Subdirección General de Cultura Física el ejercicio de las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Dirigir programas y actividades de cultura física a nivel nacional, para promover el acceso masivo de la población a la práctica sistemática de actividades físicas, recreativas y deportivas;
- II. Establecer metodologías e instrumentos que fomenten la realización de actividades físicas, deportivas y recreativas de manera cotidiana y que contribuyan a formar una cultura física que permita tener mexicanos más sanos y productivos;
- III. Fortalecer los mecanismos de colaboración y coordinación con los institutos y consejos estatales del deporte y las asociaciones deportivas nacionales, que permitan desarrollar programas y proyectos de cultura física y deporte;
- IV. Establecer estrategias de coordinación y vinculación con dependencias de la Administración Pública Federal y Estatal, con organismos públicos y privados e instituciones educativas, para fortalecer programas y proyectos de cultura física y deporte;
- V. Fomentar la práctica ordenada y programada de actividades físicas y deportivas, que propicien la integración de la comunidad, especialmente en los centros escolares y municipales;
- VI. Impulsar la participación de un mayor número de deportistas en procesos de competencias nacionales y selectivas;
- VII. Participar en el Programa de Innovación y Calidad Institucional;
- VIII. Participar en colaboración con las demás Subdirecciones Generales, en la elaboración de convenios de coordinación, colaboración y concertación que la CONADE realice con los órganos estatales del deporte y organizaciones de la iniciativa privada, procediendo a dar seguimiento a los mismos en el ámbito de su competencia;
- IX. Establecer estrategias de coordinación y vinculación con dependencias de la administración pública federal y estatal, con organismos públicos y privados e instituciones educativas, para la participación de un mayor número de deportistas en la Olimpiada Nacional, y
- X. Realizar aquellas tareas que le encomiende expresamente el Director General de la CONADE.

La Subdirección General de Cultura Física también se encuentra dotada de una estructura administrativa, misma que, de acuerdo con la fracción III del artículo 10 del EOCONADE, se conforma por la Dirección de Eventos Deportivos Nacionales

y Selectivos, la Dirección de Centros del Deporte Escolar y Municipal y la Dirección de Activación Física y Recreación, direcciones que forman parte del segundo nivel jerárquico de la estructura administrativa del organismo público descentralizado en estudio.

d. Subdirección General de Administración

Como esta subdirección forma parte del primer nivel de la estructura administrativa de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, cuenta de igual manera con las facultades genéricas que establece el artículo 11 del EOCONADE.

Además de estas facultades genéricas, el referido estatuto orgánico determina que la Subdirección General de Administración de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte cuenta con facultades y obligaciones específicas, a saber:

Artículo 15. Corresponde a la Subdirección General de Administración el ejercicio de las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Definir la estrategia laboral y conducir las relaciones laborales, de tal manera que se lleven a cabo de conformidad con lo establecido en la ley de la materia;
- II. Dirigir y vigilar las políticas de estímulos, recompensas y de sanciones administrativas al personal y su aplicación de acuerdo a los lineamientos emitidos en la materia;
- III. Definir la aplicación y operación de los sistemas y procedimientos para la adquisición de bienes y servicios que requiera la CONADE, así como del suministro de los servicios generales a las áreas;
- IV. Proponer y controlar el Programa Anual de Adquisiciones de Bienes y Servicios de la CONADE, con la aprobación de su Director General;
- V. Instrumentar el sistema de control de inventarios de los bienes muebles e inmuebles y vigilar su correcta aplicación;
- VI. Programar la ministración de recursos, con base en los convenios de coordinación, colaboración y concertación que las Subdirecciones Generales del Deporte, de Calidad para el Deporte y de Cultura Física realicen con los órganos estatales del deporte y organizaciones de la iniciativa privada; y suscribir los contratos que se otorguen a los proveedores y prestadores de servicios conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables en la materia, procediendo a dar seguimiento a los mismos en el ámbito de su competencia;

- VII. Establecer los sistemas y procedimientos para proporcionar los servicios de mantenimiento, correspondencia, archivo, transporte, intendencia, seguridad, vigilancia y protección civil que se requieran;
- VIII. Dirigir las acciones del ejercicio, registro y control contable de los recursos presupuestales destinados a los programas sustantivos y de apoyo a la CONADE;
- IX. Controlar la emisión de cheques y transferencias electrónicas para los programas y eventos de cultura física y deporte;
- X. Preparar el anteproyecto del programa presupuestal de la CONADE y gestionar su autorización ante las instancias correspondientes;
- XI. Vigilar el estricto cumplimiento de reportes e informes financieros y presupuestales institucionales que deben remitirse a instancias superiores;
- XII. Llevar el registro de los Comités o Subcomités Técnicos Especializados que se conformen;
- XIII. Participar en el Programa de Innovación y Calidad Institucional;
- XIV. Elaborar y fincar los pliegos preventivos de responsabilidades, en términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, y (sic)
- XV. Realizar aquellas tareas que le encomiende expresamente el Director General de la CONADE;
- XVI. Administrar, facilitar y supervisar el uso de las instalaciones y estancias deportivas ubicadas en el Centro Villas Tlalpan;
- XVII. Autorizar y controlar las acciones de infraestructura y obras en las instalaciones de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, mediante la planeación, organización, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las mismas, conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables en la materia.

El artículo 10, fracción IV, del EOCONADE, determina que esta subdirección contará dentro de su estructura con la Dirección de Finanzas, la Dirección de Desarrollo Humano y la Dirección de Servicios, mismas que son parte del segundo nivel de la estructura administrativa de la CONADE.

e. Coordinación de Comunicación Social

En virtud de que esta coordinación también forma parte del primer nivel de la estructura administrativa de la CONADE, le son conferidas las facultades genéricas que establece el artículo 11 del estatuto orgánico del citado organismo público descentralizado, las cuales han sido transcritas líneas arriba.

Como complemento de estas facultades genéricas, el EOCONADE le otorga a la Coordinación de Comunicación Social de la CONADE una serie de facultades y obligaciones específicas, a saber:

Artículo 16. Corresponde a la Coordinación de Comunicación Social las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Integrar el Programa de Comunicación Social de la CONADE;
- II. Establecer las estrategias de comunicación social para la CONADE;
- III. Elaborar y proponer estrategias de medición y percepción de la opinión pública e imagen institucional;
- IV. Fortalecer la vinculación interinstitucional en materia de comunicación social;
- V. Establecer vínculos de coordinación con el SINADE en materia de comunicación social;
- VI. Participar en el Programa de Innovación y Calidad Institucional, y
- VII. Realizar aquellas tareas que le encomiende expresamente el Director General de la CONADE.

Llama mi atención que el EOCONADE no determina la estructura administrativa que integra a esta coordinación, como lo hace con el resto de las unidades administrativas que conforman el primer nivel dentro de la estructura de la CONADE, no obstante, el manual de organización de la citada comisión establece que la misma contará con la siguiente estructura:

- Subdirección Informativa.
- Departamento de diseño.
- Departamento de producción.
- Departamento de procesamiento de la información.
- Departamento de la difusión.

f. Coordinación de Normatividad y Asuntos Jurídicos

Esta coordinación también forma parte del primer nivel de la estructura administrativa de la CONADE, por lo que tiene conferidas las facultades genéricas que establece el artículo 11 del estatuto orgánico del citado organismo público descentralizado.

Aunado a lo anterior, el EOCONADE, determina que la Coordinación de Normatividad y Asuntos Jurídicos de la CONADE también cuenta con facultades y obligaciones específicas, al establecer:

Artículo 17. Corresponde a la Coordinación de Normatividad y Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Proponer y aplicar las políticas jurídico normativas de la CONADE;
- II. Compilar y divulgar las leyes, tratados, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás instrumentos normativos que se relacionen con la cultura física y el deporte;
- III. Formular denuncias y/o querrelas ante la Representación Social, Federal y local, en los asuntos que involucren el interés jurídico de la CONADE y realizar las acciones de seguimiento que sean necesarias hasta la conclusión de los asuntos que se traten;
- IV. Formular proyectos de demandas en materia civil, penal, mercantil, fiscal o laboral;
- V. Llevar a cabo de conformidad con las disposiciones aplicables, la notificación de actos, acuerdos, oficios y resoluciones que se deriven de los procedimientos que le corresponda conocer y que deban hacerse del conocimiento de terceros;
- VI. Dar seguimiento a los juicios de amparo hasta su conclusión, en los que se involucre el interés jurídico de la CONADE;
- VII. Elaborar los proyectos de resolución de los recursos que se interpongan en contra de las sanciones que impongan las unidades administrativas de la CONADE en ejercicio de sus funciones, así como notificar las resoluciones que se dicten;
- VIII. Brindar asesoría y apoyo en materia jurídica a las diversas unidades administrativas y servidores públicos que conforman la CONADE;
- IX. Elaborar y rendir los informes previos y justificados que requieran los órganos del Poder Judicial de la Federación, en los juicios de amparo en que sea parte la CONADE;
- X. Realizar las gestiones necesarias y vigilar que los oficios dirigidos a las autoridades competentes, relativos a las gestiones para que los extranjeros que presten o deseen prestar sus servicios personales a la CONADE se apeguen a las disposiciones migratorias aplicables;
- XI. Formular los proyectos de convenios, contratos y demás actos consensuales en los que intervenga la CONADE, de acuerdo con los requerimientos de las Subdirecciones Generales o unidades administrativas dependientes de la CONADE; así como asesorar en materia jurídica a los miembros del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte SINADE cuando así lo soliciten, en la preparación de proyectos de los instrumentos jurídicos antes señalados y llevar su registro una vez formalizados;
- XII. Expedir copias certificadas de las constancias que obran en los archivos de la CONADE cuando deban ser exhibidos en procedimientos judiciales o

contencioso-administrativos y en general, para cualquier proceso o averiguación;

XIII. Formular y revisar los anteproyectos o iniciativas de leyes o decretos legislativos relacionados con la cultura física y el deporte;

XIV. Vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable en los procesos de licitaciones, adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, en los que la CONADE sea parte;

XV. Participar en el Programa de Innovación y Calidad Institucional;

XVI. Actuar como conducto institucional ante la Secretaría de Gobernación a efecto de atender los asuntos relacionados con el Poder Legislativo de la Unión;

XVII. Coordinar las relaciones y el desarrollo de las acciones que correspondan a la CONADE en el ámbito de su competencia, en atención a las solicitudes y requerimientos del Congreso de la Unión, y

XVIII. Realizar aquellas tareas que le encomiende expresamente el Director General de la CONADE.

El EOCONADE tampoco establece la estructura administrativa que integra a esta coordinación, a pesar de que la misma también forma parte de las unidades administrativas que conforman el primer nivel dentro de la estructura de la CONADE, sin embargo, el manual de organización de la citada comisión establece que la misma contará con la siguiente estructura:

- Subdirección consultiva.
- Departamento técnico consultivo.
- Departamento de estudios y legislación.
- Subdirección de lo administrativo y judicial.
- Departamento de asuntos judiciales.
- Departamento de asuntos administrativos.
- Subdirección de normatividad y enlace interinstitucional.
- Departamento de licitaciones y contratos.
- Departamento de enlace con el Congreso de la Unión.

g. Coordinación Ejecutiva de la Dirección General

A pesar de que el texto original del EOCONADE contemplaba la existencia de esta coordinación ejecutiva en la fracción VII de su artículo 9, la modificación aprobada por la junta directiva de la CONADE en su sesión ordinaria de 1o. de abril de 2004,

publicada en el *DOF* de 15 de julio de 2004, eliminó a la misma de las unidades administrativas pertenecientes al primer nivel de decisiones.

A pesar de lo anterior, la referida junta al aprobar el Manual de Organización de la CONADE contempla a un coordinador ejecutivo como una unidad administrativa de apoyo de la dirección general, compartiendo dicho carácter con otras estructuras y servidores públicos que tampoco se encuentran contemplados en el EOCONADE, mismas que fueron señaladas *ut supra* cuando analice la figura del director general de la comisión.

CAPÍTULO IV
EL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE

1. *La facultad reglamentaria de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte*

En el capítulo II del presente trabajo realice un análisis, entre otras cosas, de la facultad legislativa del Congreso de la Unión en materia de cultura física y deporte, así como de la facultad del presidente de la República para reglamentar las leyes que son expedidas por el referido órgano legislativo.

Dentro del citado análisis se observó que la CPEUM, otorga al titular del Ejecutivo federal no sólo la función ejecutiva estatal en sentido formal, sino que también, aunque de manera no muy clara y delimitada, establece a favor de dicho funcionario público la función legislativa en sentido material, ya que lo faculta para expedir las normas reglamentarias que le permiten proveer la exacta observancia, en la esfera administrativa, de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, actividad a la que se ha denominado *facultad reglamentaria*.

Derivado de lo anterior, en dicho capítulo también analice el alcance que debe concedérsele a la facultad reglamentaria que tiene a su favor el presidente de la República, concluyendo que no existe en la Constitución federal ningún artículo que le permita al titular del Ejecutivo federal delegar esta facultad en las dependencias y entidades de la administración pública que encabeza. No obstante lo anterior, también observé que el Congreso de la Unión, a través de las leyes que emite, ha conferido materialmente la facultad reglamentaria a estas dependencias y entidades de la administración pública federal, teniendo como

ejemplos lo establecido por dicho órgano legislativo en el artículo 4 de la LOAPF, mismo que determina que las dependencias centralizadas y los organismos descentralizados de la administración pública federal pueden expedir disposiciones o actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, con la condición de que deberán publicarse en el *DOF* para que produzcan efectos jurídicos.

Además del anterior ejemplo, también encontré que la LFEP, en sus artículos 15, penúltimo párrafo, y 58, fracción VIII, faculta a los órganos o juntas de gobierno de los organismos públicos descentralizados federales para expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de su organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren al respectivo organismo, configurándose así una facultad reglamentaria material que el Congreso de la Unión confiere a estos órganos que se encargan de administrar y dirigir a los organismos públicos descentralizados.

En virtud que esta facultad reglamentaria es concedida a las dependencias o entidades de la administración pública federal por el Congreso de la Unión, al expedir las leyes que son de su competencia, la he llamado material, diferenciándola así de la facultad reglamentaria formal, misma que, como hemos señalado, es concedida directamente por la CPEUM a favor del titular del poder Ejecutivo federal.

Ahora bien, en nuestro país la facultad reglamentaria, sea en sentido formal o en sentido material, se encuentra sujeta a límites para evitar que los órganos o entidades que la ejercen vayan más allá de complementar o pormenorizar las leyes del Congreso de la Unión, ya que éstas son producto de la representación popular. Estos límites, que se encuentran determinados en normas supranacionales, en nuestra Constitución y en el sistema jurídico que emana de ella, serán objeto de estudio más adelante.

Así, en lo que se refiere a la facultad reglamentaria que, en sentido material, ha sido concedida a la junta directiva de la CONADE, se hace evidente que cuando el legislador federal determina, en la LFEP y en la LGCFD, que esta junta directiva deberá expedir un estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren a dicho organismo público descentralizado federal, estamos en presencia de la creación de un instrumento jurídico que tiene como finalidad, además de establecer una estructura administrativa, la de cumplir con un mandato de complementación de dichas leyes, lo que significa que con el EOCONADE se están reglamentando ordenamientos legales para asegurar su correcta aplicación en la esfera administrativa. Lo anterior no significa que el EOCONADE sea un reglamento en estricto sentido, pues, como estableceré a través del presente capítulo, no todos los instrumentos jurídicos que son creados para ejercitar facultades reglamentarias cuentan con la denominación y características de los llamados reglamentos.

El punto que considero más endeble de la facultad reglamentaria que, en su sentido material, le ha sido conferida a la junta directiva de la CONADE por las leyes emanadas del Congreso de la Unión, radica en la naturaleza jurídica de su estatuto orgánico, ya que en mi opinión este instrumento jurídico no debe ser considerado como un reglamento, en virtud de que sus disposiciones deben limitarse a establecer las bases de organización, facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren a la comisión en cita, por lo que su aplicación se circunscribe a la vida interna de los órganos y unidades administrativas que conforman a este organismo público descentralizado, generando serias dudas respecto a si sus disposiciones son de aplicación y observancia general como las de los reglamentos formales. Por tanto, en considero que el EOCONADE a pesar de encargarse de reglamentar materialmente lo dispuesto por la LGCFD, se constituye como una disposición administrativa de carácter general diferente al reglamento, en virtud del objeto y alcance que el Congreso de la Unión le confiere, por lo que sus disposiciones

serán obligatorias exclusivamente para los integrantes de los órganos y unidades administrativas que integran la estructura organizacional de la CONADE.

En este orden de ideas, coincido con Jorge Fernández Ruíz en la descripción que realiza de la ubicación y características propias de estos actos administrativos de carácter general, mismos en los que, desde mi punto de vista, se incluye el EOCONADE:

En el nivel más modesto de la normativa jurídica, se ubican las disposiciones administrativas de carácter general, tales como circulares, manuales, reglas, instructivos, directrices, criterios de aplicación general, lineamientos generales y demás ordenamientos que contienen disposiciones generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, expedidas por funcionarios de la administración pública [centralizada o paraestatal], cuya obligatoriedad, en rigor se circunscribe a quien las emite y a sus subordinados, mas no a los gobernados, por lo que estos podrán impugnarlas con éxito cuando rebasen o contradigan, en su perjuicio, la Constitución, la ley o el reglamento[...]⁷⁵

Lo anterior me lleva concluir que si bien es cierto que el Congreso de la Unión le ha conferido a la junta de gobierno de la CONADE la facultad de expedir una norma de carácter reglamentario como lo es un estatuto orgánico, también lo es que este ordenamiento jurídico debe circunscribirse a reglamentar la vida interna de la organización y estructura administrativa de la CONADE, por lo que su obligatoriedad se limitará a los integrantes de este organismo público descentralizado, hecho que reafirma que se trata de una limitada facultad reglamentaria material, pues, como quedo sentado anteriormente, la facultad reglamentaria en sentido estricto y formal corresponde exclusivamente al presidente de la República.

Me apoyo para llegar a esta conclusión con el siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁷⁶

⁷⁵ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y...*, ob. cit., p. 199.

⁷⁶ De acuerdo con lo establecido por los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 192 de la Ley de Amparo y toda vez que esta jurisprudencia resuelve una contradicción de tesis emitidas por tribunales colegiados de circuito, su observancia es obligatoria para los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares

mismo en el que se hace referencia al alcance que tiene el estatuto orgánico del organismo público descentralizado federal denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el cual cuenta con la misma facultad legal que tiene la CONADE para darse a sí mismo un estatuto orgánico, hecho que me lleva a considerar que puede aplicarse analógicamente:

DIRECCIÓN GENERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. EXISTE LEGALMENTE AL HABER SIDO CREADA POR LA JUNTA DE GOBIERNO MEDIANTE EL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA PROPIA COMISIÓN.

De los artículos 4o., 16 y 22, fracciones VI, XII y XIV, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se advierte que la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de dichos servicios estará a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, que contará con un Presidente y una Junta de Gobierno, la cual está facultada para aprobar su Estatuto Orgánico, expedir las normas relativas a la organización de la Comisión y aprobar el nombramiento y remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al del Presidente. Por otra parte, el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 2002 (abrogado por el publicado en dicho órgano oficial el 22 de diciembre de 2005) en sus artículos 3o., fracción IV y 19, fracciones I y V, establece que corresponde a la Dirección General de Conciliación y Arbitraje atender las reclamaciones, desechar las que sean notoriamente improcedentes y tramitar los procedimientos de conciliación y arbitraje conforme a los artículos 60 al 84 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como emitir los laudos correspondientes. Por tanto, con apoyo en la tesis del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. XXI/2003, de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.", se concluye que la Dirección General de Conciliación y Arbitraje existe legalmente, dado que la Junta de Gobierno, en uso de la facultad otorgada por el legislador, la creó válidamente.⁷⁷

y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

⁷⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Novena época, Segunda Sala, tomo XXVIII, septiembre de 2008, tesis 2a./J. 117/2008, p. 221.

También el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de una tesis aislada⁷⁸ ha reconocido la necesidad de que Poder Legislativo establezca a favor de algunos funcionarios de la administración pública la facultad de expedir instrumentos formalmente legislativos, a través de los cuales se pretende regular una materia concreta y específica, justificándose su creación en el dinamismo social, cuya movilidad debe ser regulada para enfrentar con efectividad los nuevos retos que son planteados en el ámbito jurídico:

CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.

En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados "cláusulas habilitantes", que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley.⁷⁹

⁷⁸ Los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 192 de la Ley de Amparo determinan que sólo las tesis que constituyan jurisprudencia serán de observancia obligatoria, lo cual no impide que las tesis aisladas puedan ser tomadas como referencias acerca de la interpretación que hace el poder Judicial de la Federación de los temas que plantean.

⁷⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Novena época, Pleno, tomo XVIII, diciembre de 2003, tesis aislada P. XXI/2003, p. 9.

Por otra parte, no perderé de vista durante este capítulo que, de acuerdo con lo estudiado en el que lo precedió, la junta de gobierno de la CONADE para llevar a la práctica la facultad reglamentaria material que le ha sido concedida por el Congreso de la Unión expidió el EOCONADE, aunque el ejercicio de tal facultad lo hizo de manera limitada e imprecisa, toda vez que omitió referirse a las estructuras y unidades administrativas que integran a su tercer nivel jerárquico de decisiones, así como al resto de niveles inferiores dentro de la estructura de dicha comisión, los cuales, sin embargo, si son regulados en el manual de organización que fuera aprobado por la propia junta directiva, sin dejar de remarcar que dicho manual no ha sido publicado en el *DOF*, lo que afecta su validez y provoca un serio vacío normativo respecto a la estructura organizacional de la comisión en comento, de acuerdo con lo establecido por el artículo 4 de la LFPA, cuyo contenido he reproducido con antelación.

A. Las bases constitucionales de la facultad reglamentaria

A través de los capítulos anteriores del presente trabajo delimité las funciones y facultades que, en sentido formal o material, le ha conferido la CPEUM al titular del “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión”.

Dentro de estas funciones y facultades ya estudiadas, me detuve con especial interés en la función materialmente legislativa que el presidente de la República tiene concedida por la Constitución para expedir las normas reglamentarias que le permiten proveer la exacta observancia de las leyes del Congreso de la Unión en la esfera administrativa, misma que, señalé también, ha sido constantemente cuestionada en cuanto sus alcances por diversos doctrinarios del derecho administrativo.

Creo conveniente en este punto de controversia, recurrir a la interpretación auténtica de la Constitución, es decir a la interpretación que hace el poder Judicial federal y en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los postulados o preceptos que se encuentran contenidos en nuestra Carta Magna. Así, respecto a la interpretación que debe darse a la facultad reglamentaria concedida por la Constitución Política al presidente de la República en la fracción I de su artículo 89, la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante las diversas épocas de su vida ha emitido múltiples criterios que han tenido como objetivo clarificar y delimitar la citada facultad presidencial, dentro de los cuales destacaremos la siguiente tesis jurisprudencial que pertenece a su novena y actual época.⁸⁰

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.

La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente

⁸⁰ En virtud de lo establecido por los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 192 de la Ley de Amparo esta tesis de jurisprudencia es de observancia obligatoria para las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.⁸¹

De esta forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no sólo reconoce la facultad reglamentaria del titular del poder Ejecutivo federal, sino que también la sujeta a principios y límites para garantizar que la misma sea ejercida con apego al texto e interpretación de la Constitución. Esta jurisprudencia también destaca que la Constitución reconoce al Congreso de la Unión facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna, lo cual no significa que pueda ir más allá de lo que establece la CPEUM respecto de la facultad reglamentaria, como lo hace cuando expide la LFEP y la LFPA y dispone que los órganos de gobierno de los organismos públicos descentralizados cuentan con una facultad reglamentaria material que, aunque limitada, les permite emitir las disposiciones reglamentarias llamadas estatutos orgánicos.

Independientemente de que sea constitucional o no, es un hecho que el Congreso de la Unión, al ejercitar sus facultades legislativas y expedir la vigente LGCFD, decidió ordenar a la junta directiva de la CONADE la expedición de un estatuto

⁸¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Novena época, Pleno, tomo XXX, agosto de 2009, tesis P./J. 79/2009, p. 1067.

orgánico en el que se establezcan las bases de organización de dicha entidad paraestatal, lo que significa que se trata de una facultad reglamentaria material cuyo objeto radica en cumplir con un mandato de complementación de dicha ley para asegurar su correcta aplicación en la esfera administrativa.

Aquí creo prudente reiterar que la Constitución otorga expresa y directamente la facultad reglamentaria al presidente de la República en la fracción I de su artículo 89, sin que el texto constitucional autorice a dicho funcionario para delegar esa facultad en los secretarios de Estado u otros servidores públicos bajo su mando, ni mucho menos establece que el Congreso de la Unión podrá otorgar facultades de reglamentación específicas a las dependencias y entidades de la administración pública federal, como lo hace en el caso de la junta de gobierno de la CONADE.

a. Clasificación de las disposiciones reglamentarias

En concordancia con lo establecido respecto de la facultad reglamentaria, tanto en su sentido formal como en su sentido material, considero que es necesario distinguir las disposiciones jurídicas que emanan del ejercicio de esta potestad, tomando en cuenta la autoridad, órgano o ente de la administración pública federal que la ejerce y las características que acompañan a cada uno de los instrumentos que se expiden.

Así, comenzaré por analizar la clasificación y características de los instrumentos jurídicos resultantes de la puesta en práctica de la facultad reglamentaria en sentido formal, es decir, aquella que es conferida por la CPEUM al presidente de la República para proveer la exacta observancia en la esfera administrativa de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Por tanto, corresponde ahora realizar un breve estudio del reglamento administrativo, instrumento jurídico a través del cual el titular del Ejecutivo complementa o pormenoriza las leyes del Congreso de la Unión para facilitar su ejecución y cumplimiento.

[...] en una sociedad cada vez más compleja en sus relaciones, resulta indispensable que la administración goce de amplios poderes para poder cumplir sus fines, entre los que, sin duda, debemos contar con la potestad reglamentaria, dado que es el medio idóneo para garantizar el cumplimiento de la ley expedida por el poder Legislativo. Además la complejidad técnica que requieren algunas normas está fuera del alcance de un Poder Legislativo plural, inexperto, falto de conocimientos y experiencias, por lo que los encargados de la administración pública, poseedores de la experiencia, la técnica y el conocimiento de campo requerido, pueden, mediante la utilización de dicha potestad, emitir las normas correspondientes con ajuste a la realidad nacional.⁸²

Por cuanto hace a las características que conforman a estos reglamentos administrativos, Miguel Acosta Romero establece un conjunto de elementos comunes que podemos encontrar en los mismos:

1. Es una manifestación unilateral de voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confieren la Constitución o la ley.
2. Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la administración, que producen efectos concretos o individuales.
3. Es la expresión de una actividad legislativa de la administración, desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.
4. El reglamento se emite a través de un procedimiento distinto de la ley expedida por el Congreso. A estos cuatro puntos creemos necesario agregar un elemento más a la distinción antes descrita.
5. El reglamento sigue la suerte de la ley de la que emana.⁸³

La justificación de la existencia de una facultad reglamentaria concedida a favor del titular del Ejecutivo federal se fundamenta, nos dice Miguel Alejandro López Olvera, en las razones siguientes:

a) es quien cuenta con los cuerpos técnicos, b) se encuentra en contacto más estrecho con la realidad en la cual se van a aplicar las leyes y generalmente es a quien corresponde solucionar los problemas que plantea la propia realidad, y; c) el reglamento tiene mayor facilidad para su reforma, a diferencia de la ley, lo que le permite más flexibilidad.⁸⁴

⁸² Béjar Rivera, Luis José, *ob. cit.*, pp. 277 y 278.

⁸³ Citado por Béjar Rivera, Luis José, *ob. cit.*, pp. 279 y 280.

⁸⁴ López Olvera Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad...*, *ob. cit.*, p. 82.

Para que los reglamentos administrativos sean eficaces requieren también de cumplir con dos requisitos formales, sin los cuales carecerán de vigencia y, por ende, no serán obedecidos por los destinatarios de dicho instrumento jurídico. Dichos requisitos se constituyen por el refrendo secretarial⁸⁵ determinado por el artículo 92 constitucional y la publicación de estos reglamentos en el *DOF* para que se haga de conocimiento de los entes públicos y de los gobernados la expedición, vigencia y, por ende, obligatoriedad del reglamento de que se trate.

Por otra parte, los reglamentos administrativos que son producto del ejercicio de la facultad reglamentaria del poder Ejecutivo han sido clasificados por diversos estudiosos del derecho administrativo de acuerdo a su objeto y características, destacando cuatro tipos de estos ordenamientos jurídicos, aunque, como expondré adelante, no todos tienen cabida en nuestro sistema jurídico. Por tanto, los principales tipos de reglamentos administrativos que analizaré serán los siguientes:

- a) Reglamentos heterónomos o de ejecución;
- b) Reglamentos autónomos o de servicio;
- c) Reglamentos delegados o de integración y,
- d) Reglamentos de necesidad y urgencia.

Comenzaré por señalar que, de la anterior clasificación, únicamente los contemplados en el inciso a) constituyen las normas jurídicas reglamentarias a través de las cuales el titular del poder Ejecutivo federal puede ejercitar la facultad reglamentaria que le ha sido conferida por la Carta Magna, ya que el resto de ellos, aunque llegan a tener validez y aplicación en otros países, no son compatibles con nuestro sistema jurídico.

Por cuanto hace a estos reglamentos heterónomos o de ejecución, en mi opinión constituyen los ordenamientos jurídicos que más se ajustan a la facultad reglamentaria concedida por la Constitución al presidente de la República, en virtud de que los mismos son expedidos por éste para proveer en la esfera

⁸⁵ Véase arriba, capítulo II, número 2.

administrativa la exacta observancia de una ley decretada por el Congreso de la Unión.

Se explica la existencia de los reglamentos heterónomos en razón de que las leyes, dada su naturaleza, pueden no proveer específicamente cuanto supuesto sea posible, de ahí que su rango de generalidad y abstracción deba ser extenso y omnicomprensivo; en cambio, dichos reglamentos están destinados a detallar los supuestos genéricos previstos en la ley a la que siempre están subordinados, a efecto de que sea clara, inequívoca y precisa, la aplicación individualizada de la norma jurídica.⁸⁶

Es de destacarse que el requisito indispensable para la existencia de estos reglamentos de ejecución lo constituye la existencia previa de una ley que ha sido expedida por el poder Legislativo federal cuya ejecución corresponda al poder Ejecutivo de la federación, ya que no todas las leyes federales corresponden en su ejecución al presidente de la República, como, por ejemplo, aquellas que son ejecutadas por los organismos constitucionales autónomos o las que corresponden en su aplicación al poder Judicial federal.

Las disposiciones que se plasman en un reglamento heterónimo o de ejecución deben ser abstractas, generales e impersonales, además de limitarse a detallar o complementar el contenido de las leyes que les dan razón de ser.

El reglamento no puede ser identificado con la ley aunque tenga de común con ésta, la de crear normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, pues el primero emana del titular del poder ejecutivo y la segunda del Congreso de la Unión; por otra parte, su delimitación se circunscribe y justifica en la ley misma que detalla y pormenoriza, pero de ninguna manera puede rebasar en su ámbito legislativo y contenido material.⁸⁷

Por tanto, la norma reglamentaria heterónoma debe sujetarse al principio de reserva de ley, evitando regular materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, así como al principio de subordinación

⁸⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y...*, ob. cit., p. 195.

⁸⁷ López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad...*, ob. cit., p. 79.

jerárquica a la ley, asegurando que sólo se desarrollen y complementan las disposiciones legales, evitando contrariar o exceder lo establecido por éstas.

Por otra parte, los reglamentos autónomos o de servicio son aquellos instrumentos jurídicos que para su expedición no requieren de la existencia de una ley emitida por el poder Legislativo federal, por lo que su objeto no es complementar ni detallar disposiciones legales, sino que son dictados por el Ejecutivo federal para regular una materia en la que no existe una ley aplicable.

Muchos tratadistas coinciden en repudiar la existencia de estos reglamentos en virtud de los límites que deben acompañar al ejercicio de la facultad reglamentaria, concedida por la fracción I del artículo 89 constitucional al presidente de la República, ya que aceptar la existencia de dichos instrumentos normativos dentro de nuestro sistema jurídico sería tanto como entregar un cheque en blanco al Ejecutivo federal para legislar, a través de estos reglamentos, en todas las materias que llegaran a escapar de la competencia legislativa del Congreso de la Unión, lo que vulneraría tanto el principio de división de poderes como el principio de legalidad que debe acompañar a la actuación de la administración pública federal. “La negativa terminante de la existencia de los reglamentos autónomos y de la imposibilidad constitucional del presidente de la República para expedirlos, obedece al principio de legalidad que debe normar todos los actos de la vida pública, debiendo quedar sometidos y subordinados a la ley todos los actos de la administración pública”.⁸⁸

Los reglamentos delegados o de integración se constituyen por los instrumentos jurídicos expedidos por el poder Ejecutivo en virtud de un mandato expreso del poder Legislativo, el cual por medio de leyes que se han denominado “marco” o “en blanco” –debido a que se encargan de regular de manera muy básica y precaria las materias de competencia legislativa–, conceden amplias facultades al Ejecutivo para reglamentar en dichas materias. Por supuesto que este tipo de reglamentos tampoco debería tener cabida en nuestro sistema jurídico, ya que los mismos atentan contra el principio de la división de poderes y entregan, de

⁸⁸ *Ibidem*, p. 67.

manera indirecta, la función legislativa al poder encargado de la función ejecutiva, lo que puede devenir exceso de poder, nula voluntad popular inmersa en los ordenamientos jurídicos y, por supuesto, inconstitucionalidad. En este sentido, coincido con Miguel Acosta Romero en las siguientes reflexiones:

[...] en algunas etapas de la historia de México los presidentes han legislado por delegación del Congreso de la Unión. y aunque esta práctica en nuestro país fue abandonada [...], el fenómeno ha vuelto a surgir, ya no por delegación de facultades legislativas generales, sino por una legislación reglamentaria que se hace en las leyes secundarias a las que en la práctica y en la doctrina, se les da el nombre de Leyes Marco o Cuadro. En otras palabras y en el lenguaje ordinario se conoce como legislación por decreto y en el caso de las Leyes Marco no se trata de legislar en contra de la prohibición del artículo 49 de la Constitución, sino de que mediante el uso de la delegación de la facultad reglamentaria material, funcionarios que no tienen constitucionalmente facultades para ello, emiten reglamentos que van más allá del mero contenido de este tipo de disposiciones jurídicas.⁸⁹

Respecto a los reglamentos de necesidad y urgencia, son dictados por el titular del poder Ejecutivo en virtud de facultades que le son conferidas por el sistema jurídico para hacer frente a acontecimientos graves o a necesidades públicas urgentes. Tampoco este tipo de reglamentos es contemplado por la CPEUM, ni mucho menos existe disposición constitucional que faculte al presidente de la República para expedirlos, por lo que, en estricto sentido, tampoco deben tener cabida en nuestro sistema jurídico.

Ahora bien, al referirme líneas arriba a la limitada facultad reglamentaria que, en un sentido material, le es conferida a la junta directiva de la CONADE, tanto por la LFEP como por la LGCFD, fue posible observar que el reglamento no es el único instrumento jurídico a través del cual pueden reglamentarse en nuestro país las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, ya que este órgano legislativo le ha conferido a las dependencias y entidades de la administración pública federal la posibilidad de expedir actos administrativos de carácter general, los cuales pueden

⁸⁹ Citado por López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad...*, ob. cit., p. 68.

tener como finalidad pormenorizar o detallar lo establecido en alguna ley emitida por el citado poder Legislativo federal.

En mi opinión, estos actos administrativos de carácter general, previstos de manera genérica en el artículo 4 de la LFPA y además de manera específica en otros ordenamientos como la LFEP o la LGCFD, no pueden ser considerados reglamentos, en virtud de que estos últimos sólo pueden ser expedidos por el presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria constitucional. Por tanto, considero que los actos administrativos de carácter general que sean emitidos por las dependencias centralizadas o por los entes paraestatales de la administración pública federal para reglamentar aspectos particulares de una ley en virtud de un mandamiento expreso del poder Legislativo, no pueden contener afectaciones a la esfera jurídica de los administrados, por lo que sus efectos se deberán circunscribir a los órganos, unidades administrativas y servidores públicos que los integran. De este modo, me parece que los actos administrativos de carácter general que tienen como finalidad ejercer una facultad reglamentaria material y limitada a favor de las dependencias centralizadas y entes paraestatales federales deben encuadrarse dentro de alguna de las siguientes categorías diferentes al reglamento de una ley:

- Decretos administrativos que tengan por objeto reglamentar la organización, operación o características a que deberán sujetarse los órganos y unidades administrativas de las dependencias centralizadas.
- Acuerdos administrativos que tengan como finalidad reglamentar la creación de órganos de las dependencias centralizadas o la regulación de sus unidades administrativas, así como aquellos que sean suscritos por las dependencias centralizadas y por los entes paraestatales para reglamentar la coordinación o colaboración con otras instancias públicas, así como aquellos que reglamenten las acciones de concertación entre estos entes gubernamentales y los sectores social o privado.
- Normas Oficiales Mexicanas que tengan como finalidad reglamentar las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios públicos que sean prestados directamente por dependencias centralizadas y por entidades paraestatales, así como las que tengan por objeto reglamentar las condiciones de salud, seguridad e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

- Circulares que reglamenten órdenes, instrucciones, criterios, lineamientos técnicos, interpretaciones legales y, en general, cualquier información que se requiera para que los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal puedan cumplir de manera eficiente con sus funciones o actividades.
- Manuales que pretendan reglamentar la organización y estructura administrativa de las dependencias centralizadas o bien que reglamenten los procedimientos a que deben sujetar su actuación los órganos y unidades administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Estatutos orgánicos que reglamenten la organización y estructura administrativa de los organismos públicos descentralizados de la administración pública federal.
- Directivas de información, políticas, bases y lineamientos que se expidan para reglamentar criterios y reglas que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en los procedimientos para el otorgamiento de concesiones, licitaciones o contratos, así como para la operación de programas que operen con recursos públicos federales.
- Cualesquiera otros que, independientemente de su denominación, tengan como objetivo reglamentar aspectos internos de las dependencias y entidades de la administración pública federal sin afectar la esfera jurídica de los administrados.

b. Los límites de la facultad reglamentaria

He dicho repetidamente que, tanto la facultad reglamentaria formal que la CPEUM confiere al presidente de la República como la facultad reglamentaria material que el Congreso de la Unión otorga las dependencias y entidades de la administración pública federal, constituyen facultades que necesariamente deben someterse a límites que aseguren su constitucionalidad y su legalidad dentro de nuestro sistema jurídico.

Así, en lo que toca a la facultad reglamentaria prevista por la fracción I del artículo 89 constitucional, misma que determina la posibilidad de que el presidente de la República, provea a través de reglamentos de ejecución la exacta observancia, en la esfera administrativa, de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, es importante señalar que la misma se encuentra sujeta a límites específicos, los cuales provienen de la interpretación que hace la doctrina y el poder Judicial

federal del alcance que debe darse tanto a la facultad referida como a los reglamentos que emanan de su ejercicio.

Como primer límite al ejercicio de la facultad reglamentaria formal, se encuentra el hecho de que los reglamentos emitidos por el presidente de la República deben respetar los derechos fundamentales y las garantías individuales que les han sido conferidas a los administrados, tanto en los tratados o convenciones internacionales en las que México forma parte y que han sido ratificados por el Senado como por la propia Constitución federal. Este límite a la facultad reglamentaria se deduce de lo previsto por los artículos 1o., primer párrafo, y 133 de la CPEUM.

Los documentos, tanto internacionales como nacionales, que proclaman y en los que se pacta la observancia de los derechos fundamentales, establecen verdaderos deberes y obligaciones de los estados o países ante los individuos y ante la comunidad internacional.

[...]

Así, en la expedición de alguna norma general de carácter administrativo, los encargados de elaborarla, tendrán que tener en cuenta, obligatoriamente el respeto a los derechos fundamentales.⁹⁰

El segundo límite para el ejercicio de la facultad reglamentaria que corresponde al titular del poder Ejecutivo federal, es aquel que se refiere al llamado principio de juridicidad o de congruencia con el sistema jurídico, mismo que implica que los reglamentos que pretenda expedir el presidente de la República deben ser congruentes con la “Ley Suprema de toda la Unión” consagrada en el artículo 133 constitucional, por lo que dichos ordenamientos jurídicos deberán respetar las prevenciones consagradas tanto por la Constitución Política como por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado. Por tanto, estos reglamentos “deben regular complementar y desarrollar, en primer lugar, únicamente la ley que el Congreso haya dictado dentro de la órbita de su

⁹⁰ López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad...*, ob. cit., pp. 90 y 95.

actuación; en segundo lugar, no debe rebasar lo prescrito por la ley a reglamentar, y tercero, dicho reglamento debe ajustarse a todo el sistema jurídico”.⁹¹

La tercera limitante a la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo federal, lo constituye el principio de subordinación a la ley, a través del cual los reglamentos que expida este funcionario público de ninguna manera podrán modificar o contravenir las disposiciones contenidas en las leyes emitidas por el Congreso de la Unión y mucho menos aquellos postulados de las leyes particulares que pretenden pormenorizar, detallar o desarrollar. Por tanto, el reglamento no puede deformar las disposiciones, derechos, obligaciones o situaciones jurídicas previstas en la ley que reglamenta, por lo que tampoco podrá innovar creando hipótesis jurídicas que no estén contempladas en la ley.

La facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, para remediar el olvido o la omisión, como tampoco para modificarla. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes a las contenidas en la norma que busca reglamentar.

La cuarta y última limitante al ejercicio de la facultad reglamentaria que tiene a su favor el presidente de la República, se materializa con el principio de reserva de ley, mismo que consiste en que los reglamentos emitidos por el poder Ejecutivo no pueden expedirse para regular aquellas materias en las que, a pesar de que la Constitución reserva explícita o implícitamente al Congreso de la Unión para que sean normadas a través de la expedición de leyes de carácter federal o general, no existan leyes vigentes que se hagan cargo de regular dichas materias reservadas.

De este modo, podemos decir que en aquellas materias en las que existe una reserva de ley, la facultad reglamentaria no podrá determinar sus supuestos básicos, ni el Legislativo puede delegar en el Ejecutivo la facultad de regular éstos, pues la reserva de ley supone una doble obligación: a) al

⁹¹ *Ibidem*, pp. 99 y 100.

Ejecutivo para que no regule a través de su facultad reglamentaria la materia de que se trate, y *b*) al Legislativo para que no haga una remisión en blanco al Ejecutivo, sino que debe regular, eficazmente, la materia que la Constitución ha designado para que sea regulada, al menos en sus aspectos esenciales, por una ley, y no por alguna otra norma del sistema jurídico.⁹²

En lo que toca a los actos administrativos de carácter general que son expedidos por las dependencias centralizadas y por los entes paraestatales de la administración pública federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria material que les es concedida por las leyes emanadas del Congreso de la Unión, en mi opinión, además de sujetarse a todos y cada uno de los límites antes planteados para los reglamentos expedidos por el presidente de la República, también deberán estar limitados por otros requisitos que aseguren su legalidad y congruencia con el sistema jurídico, por lo que considero que dichos requisitos pueden ser los siguientes:

-- El otorgamiento de ésta facultad debe realizarse a través de una ley expedida por el Congreso de la Unión, por lo que no podrá ser otorgada válidamente por otra dependencia o entidad pública, ni podrá determinarse en una disposición normativa de menor jerarquía como lo es el reglamento administrativo.

-- Deben ser expedidas por la dependencia o entidad de la administración pública federal que sea competente para conocer y desplegar funciones ejecutivas en las materias sobre las que verse el instrumento jurídico, proviniendo necesariamente dicha competencia de una ley emitida por el Congreso de la Unión o de un reglamento de ejecución dictado por el presidente de la República.

-- Se sujetarán a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica a la misma y, en su caso, no deberán contrariar ni ir más allá de lo previsto en los reglamentos de ejecución, por lo que no podrán crear ni eliminar atribuciones o facultades, restringir derechos subjetivos de los gobernados, ni “sobre regular” disposiciones contenidas en las leyes o reglamentos, debiendo limitarse a reglamentar aspectos organizacionales o procedimentales dirigidos a los órganos o unidades administrativas que los integran.

-- Sus disposiciones deberán ser: generales, con el objeto de que contemplen todos los asuntos referentes a las disposiciones normativas que reglamentan; abstractas, para que sean aplicables a todos los casos que se

⁹² *Ibidem*, p. 107.

ajusten a las hipótesis normativas que prevengan; impersonales, en virtud de que no se podrán aplicar a personas determinadas individualmente sino a todas aquellas que se coloquen en los supuestos jurídicos que prevean, y, obligatorias, en el sentido de que contarán con medios coactivos para que sus postulados sean obedecidos por todos los sujetos que regulan, aclarando que dichos sujetos no pueden ser los gobernados, ya que la esfera jurídica de éstos se ya se encuentra delimitada y regulada tanto en la Constitución como en las leyes y en los reglamentos.

-- Deben ser publicadas en el *DOF* para que se haga de conocimiento de sus destinatarios la expedición, vigencia y, por ende, obligatoriedad de éstas disposiciones.

Respecto al último de los requisitos enumerados, resulta prudente señalar que a pesar de que el artículo 19 de la LOAPF únicamente establece la obligación de publicar en el *DOF* los manuales generales de organización que expiden los titulares de las dependencias centralizadas de la administración pública federal, existe una jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia⁹³ que resulta interesante en virtud de que dicha interpretación considera como extensivo a los manuales de organización, procedimientos o servicios, el requisito de ser publicados en el correspondiente órgano de difusión oficial para sean obligatorios para los servidores públicos que son regulados en los mismos:

SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 6/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, sostuvo que aun cuando los manuales citados no tienen la calidad de leyes o reglamentos, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar causas de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la

⁹³ De acuerdo con lo establecido por los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 192 de la Ley de Amparo y toda vez que esta jurisprudencia resuelve una contradicción de tesis emitidas por tribunales colegiados de circuito, su observancia es obligatoria para los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

acción u omisión prevista en un caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público; luego, con base en ese criterio resulta evidente que los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público de una dependencia o departamento del Gobierno Federal, estatal o municipal deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico local, según sea el caso, pues sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de ellos y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones.⁹⁴

c. Normas y procedimiento para la expedición de disposiciones reglamentarias

Además de los límites constitucionales que hemos analizado para el ejercicio de la facultad reglamentaria, ya sea en su sentido formal o material, los reglamentos y demás actos administrativos de carácter general, que son el resultado de la puesta en práctica de esta facultad por parte del presidente de la República y de algunos otros funcionarios de las dependencias centralizadas y de los entes paraestatales, se encuentran sujetos a un procedimiento particular para su construcción, expedición y publicación.

Este procedimiento se constituye por una serie de pasos y controles en los que no sólo participan entes gubernamentales, ya que también se cuenta con la participación ciudadana, toda vez que dichos instrumentos jurídicos se someten a la opinión de la población en general antes de proceder a su publicación en el *DOF*.

Por cuanto hace al procedimiento para la expedición de los reglamentos de ejecución que son expedidos por el presidente de la República, procederé a exponer una síntesis de los pasos que requieren ser satisfechos, señalando a los

⁹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Novena época, Segunda Sala, tomo XXVII, enero de 2008, tesis 2a./J. 249/2007, p. 515.

entes públicos que participan, así como aquellos pasos en los que se encuentra presente la participación ciudadana:

1. Elaboración del anteproyecto de reglamento, el cual corresponderá a las dependencias centralizadas de la administración pública federal, a través de sus titulares, de acuerdo con lo establecido por el artículo 12 de la LOAPF, además, de acuerdo con lo establecido por el artículo 69-H de la LFPA, estos anteproyectos deberán presentarse a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda someterlo a la consideración del titular de Ejecutivo federal;
2. Manifestación de impacto regulatorio cuando el anteproyecto de reglamento implique costos de cumplimiento para los particulares, por lo que los titulares de las dependencias centralizadas deberán acompañar a dicho anteproyecto, en el formato respectivo, un manifiesto en el que se justificará: que el presidente de la República es competente para emitir el reglamento propuesto, que el nuevo instrumento reglamentario es congruente y acorde con el sistema jurídico, así como demostrar que la nueva reglamentación generará una relación costo-beneficio aceptable y racionalizada que implique beneficios para la sociedad.
3. Publicación de los anteproyectos y de sus manifestaciones de impacto regulatorio, de acuerdo con lo establecido por el artículo 69-K de la LFPA la Comisión Federal de Mejora Regulatoria hará públicos los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio desde su recepción, excepto cuando la comisión determine, a solicitud de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición, en cuyo caso se hará pública la información respectiva cuando se publique la disposición en el *DOF*.
4. Recepción de opiniones ciudadanas sobre el anteproyecto de reglamento y su manifestación de impacto regulatorio, las cuales pueden ser enviadas por los particulares a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a través de su página *web* con el objeto de que sean tomadas en cuenta en el proceso de dictaminación que realiza este órgano administrativo desconcentrado, aunque cabe destacar que la LFPA no regula específicamente esta participación ciudadana, ni le confiere un alcance específico a estas opiniones de los particulares, lo que le resta certeza a su influencia en la elaboración de los dictámenes de la referida comisión.
5. Solicitud por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de ampliaciones o correcciones a las manifestaciones de impacto regulatorio, cuando a su juicio no sea satisfactoria, solicitando a la dependencia, dentro de los diez días hábiles siguientes a que reciba dicha manifestación, que realice las ampliaciones o correcciones a que haya lugar, de acuerdo con lo establecido por el artículo 69-I de la LFPA.
6. Opinión de expertos, cuando la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, a pesar de haber recibido ampliaciones o correcciones a una manifestación de

impacto regulatorio por parte de la dependencia correspondiente, considere que dicho manifiesto sigue siendo defectuoso y el anteproyecto de que se trate pudiera tener un amplio impacto en la economía o un efecto sustancial sobre un sector específico, podrá solicitar a la dependencia respectiva que efectúe la designación de un experto, quien deberá ser aprobado por la comisión para revisar la manifestación y entregar comentarios a la comisión y a la propia dependencia dentro de los cuarenta días hábiles siguientes a su contratación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 69-I de la multicitada LFPA.

7. Dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, el cual será emitido por este órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía una vez que analice el anteproyecto de reglamento y, en su caso, el manifiesto de impacto regulatorio que lo acompañe, aunque de acuerdo con lo establecido por el artículo 69-J de la LFPA será potestativa la emisión de este dictamen. No obstante, en el caso de que el dictamen sea emitido, podrá consistir en un dictamen parcial o total de la manifestación de impacto regulatorio y del anteproyecto respectivo, el cual deberá ser entregado dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción de la manifestación, de las ampliaciones o correcciones de la misma o de los comentarios de los expertos.

8. Recepción de opiniones ciudadanas sobre el dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria al anteproyecto de reglamento y su manifestación de impacto regulatorio, mismas que tienen las mismas características y pormenores que aquellas opiniones que los particulares realizan sobre el anteproyecto de reglamento y su manifestación de impacto regulatorio.

9. Respuesta por parte de la dependencia centralizada al dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cuando aquella decida no ajustarse al dictamen mencionado, debiendo comunicar por escrito las razones respectivas a la comisión, antes de emitir o someter el anteproyecto a la consideración del titular del Ejecutivo federal, a fin de que la comisión emita un dictamen final al respecto dentro de los cinco días hábiles siguientes, en concordancia con lo establecido por el artículo 69-J de la LFPA.

9. Envío a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal del proyecto de reglamento que ya ha sido dictaminado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, el cual lo realiza la dependencia centralizada a través del titular de unidad jurídica, de conformidad con lo establecido en el *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de reglamentos del ejecutivo federal*, publicado en el *DOF* de 2 de diciembre de 2004. Cabe señalar que cuando la dependencia centralizada no se ajuste al dictamen de la comisión referida, también deberá enviar a esta consejería la manifestación de impacto regulatorio y el dictamen final al anteproyecto de reglamento, justificando el hecho de no ajustarse al referido dictamen.

10. Revisión y formulación de observaciones al proyecto de reglamento por parte de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, pudiendo solicitar la opinión técnica de las dependencias y entidades que estime conveniente, así

como la presentación de documentos, dictámenes y estudios, en términos del artículo 12 de la LOAPF, además de que en cualquier fase del procedimiento de revisión y trámite podrá convocar a la dependencia involucrada en el proyecto a las reuniones de trabajo que estime convenientes.

11. Desahogo por parte de la dependencia centralizada de las observaciones realizadas por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal al proyecto de reglamento, incorporando dichas observaciones al mismo.

12. Obtención de los refrendos de los titulares de las dependencias centralizadas correspondientes, una vez que el proyecto de reglamento sea procedente a juicio de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, ésta realizará la impresión del proyecto en papel oficial de la presidencia de la República en original y cinco copias y autorizará que se recabe el refrendo de los titulares de las secretarías que correspondan.

13. Consideración y firma del presidente de la República, una vez que se hayan recabado los refrendos respectivos, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal lo someterá a la consideración y, en su caso, firma del presidente de la República.

14. Publicación en el *DOF*, una vez que el reglamento sea sido firmado por el presidente de la República, la consejería jurídica programará, conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, su publicación en el referido medio oficial.

Ahora bien, en lo tocante al procedimiento para la expedición de los actos administrativos de carácter general que son expedidos por los titulares de las dependencias centralizadas o los órganos de gobierno de los organismos descentralizados de la administración pública federal, se debe señalar que sigue los mismos pasos que hemos analizado anteriormente para la creación, expedición y publicación de los reglamentos de ejecución expedidos por el presidente de la República, con la única diferencia de que en este procedimiento no participa la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en virtud de que estos instrumentos jurídicos no son firmados por el presidente de la República.

Por su parte, el EOCONADE en su calidad de acto administrativo de carácter general, tuvo que cumplir con toda esta serie de pasos procedimentales, lo que generó que, a pesar de que su aprobación se llevó a cabo por la junta directiva del respectivo organismo público descentralizado en su sesión de 25 de abril de 2003, su publicación en el *DOF* ocurrió hasta el 20 de octubre del mismo año.

B. *La Ley Federal de las Entidades Paraestatales*

Como quedó establecido al inicio del presente capítulo, una de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión que confieren una facultad reglamentaria limitada y en sentido material a los órganos de gobierno de los organismos públicos descentralizados es la LFEP, misma que fuera publicada en el *DOF* de fecha 14 de mayo de 1986 y cuyo texto original ya contemplaba en sus artículos 15, penúltimo párrafo, y 58, fracción VIII –los cuales se mantienen sin modificaciones a la fecha en que esto es escrito–, que el órgano de gobierno de los organismos públicos descentralizados deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

De esta manera, observamos que el Congreso de la Unión, a través de la citada ley, configura una facultad reglamentaria material a favor de los órganos que se encargan de administrar y dirigir a los organismos públicos descentralizados, dentro de los que se incluye, por supuesto, a la junta directiva de la CONADE. Sin embargo, como he señalado a través del presente estudio, considero que la referida junta directiva de la CONADE, al expedir el estatuto orgánico de dicho organismo público descentralizado, no cumplió de manera efectiva y pormenorizada con el mandato referido de la LFEP, en razón de que dicho estatuto orgánico únicamente determina las estructuras y unidades administrativas que integran el primero y segundo nivel jerárquico de decisiones por debajo de la junta directiva y del director general, siendo omiso respecto los niveles inferiores de la organización, los cuales si son previstos por la propia junta directiva en el Manual de Organización de la CONADE, con la salvedad de que este último no ha sido publicado en el *DOF* ni ha cumplido con el procedimiento que se requiere para la creación de un acto administrativo de carácter general, por lo que no puede producir efectos jurídicos y, a su vez, puede provocar que los actos administrativos emanados de las unidades administrativas omitidas en el estatuto orgánico sean declarados nulos por los jueces o magistrados del poder Judicial

federal, en virtud de que dichas unidades administrativas, y las funciones que desempeñarán los funcionarios adscritos a las mismas, no se encuentran contemplados en el referido instrumento jurídico. Al respecto, sirve como referencia la siguiente tesis jurisprudencial que ha sido emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito del poder Judicial federal,⁹⁵ misma que, si bien no se refiere a funcionarios de la CONADE, es un ejemplo de cómo puede declararse deslegitimado a un funcionario de un organismo público descentralizado cuando este no cuenta con facultades expresamente establecidas en el estatuto orgánico del respectivo ente paraestatal de la administración pública federal:

REVISIÓN FISCAL. EL JEFE DE DEPARTAMENTO JURÍDICO DIVISIONAL DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD CARECE DE LEGITIMACIÓN, CONFORME AL ESTATUTO ORGÁNICO DE DICHO ORGANISMO, PARA INTERPONER EL CITADO RECURSO.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en diversos precedentes, el criterio de que las autoridades demandadas en un juicio de nulidad seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente pueden interponer el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas en esos juicios por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, atendiendo a la ley que regula a la dependencia o entidad respectiva y a su reglamento interior, o al diverso ordenamiento que establece su organización interna, y considerando que dicha función corresponde al órgano encargado de actuar dentro del juicio en nombre de aquélla, independientemente de los vocablos utilizados en la norma correspondiente para conferirle esa atribución. En estas condiciones, conforme al Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad, ésta cuenta con dos órganos superiores y diversas unidades administrativas, entre las que destaca el abogado general de la Comisión, prevista en el artículo 3o., apartado B, fracción VII, la que en términos del numeral 16, fracción II, ambos del invocado estatuto, tiene la específica atribución de defender los intereses jurídicos del propio organismo y representarlo en los juicios, procedimientos y recursos administrativos, judiciales o arbitrales en que sea parte o tenga interés jurídico, facultad que también pueden ejercer el gerente de asuntos contenciosos y los titulares de las áreas administrativas regionales, es decir, sólo las indicadas autoridades tienen legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal previsto en el

⁹⁵ De acuerdo con lo establecido por los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 193 de la Ley de Amparo su observancia es obligatoria para los tribunales unitarios de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no así el jefe de departamento jurídico divisional, a quien conforme al último párrafo del artículo 53 del mencionado estatuto orgánico, sólo se le confiere la facultad de ordenar la práctica de verificaciones a los equipos de medición de la señalada comisión, de acuerdo con el artículo 31 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la cual en forma alguna le otorga legitimación para interponer dicho medio de impugnación.⁹⁶

C. La Ley General de Cultura Física y Deporte

Ha sido motivo de análisis durante el presente trabajo, el hecho de que la LGCFD, publicada en el *DOF* de 24 de febrero de 2003, contiene también un mandato de complementación de dicha ley para asegurar su correcta aplicación en la esfera administrativa, el cual es dirigido a la junta directiva de la CONADE en sus artículos 16, 18, fracción XXXIV, y noveno transitorio de su decreto promulgatorio, para que a través de una limitada facultad reglamentaria expida el estatuto orgánico que deberá establecer las estructuras administrativas del citado organismo público descentralizado.

Para cumplir con el referido mandato legal, la junta directiva de la CONADE aprobó el referido estatuto orgánico en su sesión celebrada el día 25 de abril de 2003, siendo publicado el 20 de octubre de 2003 en el *DOF*.

En obviedad de repeticiones, daré por reproducidas las consideraciones hechas en el punto anterior respecto de la forma en la que la junta directiva de la CONADE atendió el mandato legal de reglamentar a través de un estatuto orgánico las estructuras administrativas que conforman a la comisión que se encarga de gobernar, siendo omisa en pronunciarse respecto de los niveles inferiores de la organización y de las funciones que desempeñaran los servidores públicos adscritos a esas unidades administrativas que actualmente se encuentran operando y realizando un sinnúmero de actos administrativos.

⁹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXXII, agosto de 2010, tesis XIV.C.A. J/25, p. 2095.

D. *El Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte*

Este reglamento de ejecución fue expedido por el presidente de la República el 14 de abril de 2004 y publicado en el *DOF* de fecha 16 de abril del mismo año, después de haber transitado por todos los pasos, descritos líneas arriba, que integran el procedimiento de creación, expedición y publicación de un reglamento del titular del Ejecutivo federal, por lo que es un ejemplo claro del resultado del ejercicio de la facultad reglamentaria que, en sentido formal, establece la fracción I del artículo 89 de la CPEUM a favor del depositario de la función ejecutiva federal. La única referencia que encontré dentro de este ordenamiento reglamentario respecto a la facultad reglamentaria material que le confiere el Congreso de la Unión la junta directiva de la CONADE a través de la LFEP y de la LGCFD, se encuentra dentro del texto de su artículo 17, mismo en el que se establece que el estatuto orgánico de la comisión en cita determinará las áreas que se encargarán de la vigilancia, supervisión y evaluación del desempeño técnico de los organismos e instituciones públicas y privadas que reciban recursos económicos con cargo al presupuesto de la CONADE, al establecer:

Artículo 17. CONADE realizará la vigilancia, supervisión y evaluación del desempeño técnico de los organismos e instituciones públicas y privadas que reciban recursos económicos con cargo a su presupuesto, a través de las áreas facultadas para tal efecto en su Estatuto Orgánico, quienes serán las responsables de contar con los documentos que justifiquen y comprueben la entrega de dichos recursos así como los informes sobre la aplicación de los mismos.

Cabe mencionar que si bien el EOCONADE distribuye estas obligaciones de vigilancia, supervisión y evaluación de desempeño técnico entre sus órganos de vigilancia, de control interno y sus subdirecciones generales, las mismas tendrían que ser ejercitadas exclusivamente por los titulares de dichas unidades administrativas, en virtud de que en dicho estatuto orgánico no se determinan funciones específicas para los niveles inferiores de la estructura, salvo en el caso

de que se trate de cubrir las ausencias temporales de los titulares de los citados órganos y unidades administrativas del primer nivel jerárquico. Esta situación pone en tela de juicio las funciones conferidas, la legitimación de la actuación y la legalidad de los actos administrativos que sean emitidos por los servidores públicos adscritos a las unidades auxiliares del director general, así como por los coordinadores ejecutivos de los subdirectores de área y jefes de departamento de las subdirecciones generales, los cuales si se encuentran contemplados en el Manual de Organización de la CONADE, aunque, en mi opinión, este no es el instrumento idóneo para reglamentar dichas funciones y estructura.

2. El origen y las modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

Una vez diseccionada la facultad reglamentaria limitada que el poder Legislativo federal le ha conferido, en las diversas disposiciones legales arriba transcritas, a la CONADE y específicamente a su junta directiva, corresponde ahora estudiar el nacimiento y desarrollo que ha tenido el estatuto orgánico de este organismo público descentralizado federal, por lo que analizaré a este ordenamiento jurídico como el resultado de dicha facultad reglamentaria material y del ejercicio de la autonomía técnica, elementos de los que se encuentra dotada la CONADE.

Ahora bien, sin perder de vista que la finalidad de este estatuto orgánico es determinar las actividades encomendadas a los órganos y unidades administrativas que conforman la estructura de la citada comisión, vuelvo a señalar que, desafortunadamente, dicho instrumento jurídico aún no ha agotado plenamente su objetivo, en virtud de que no establece la estructura, funciones y actos administrativos que corresponden a todas las unidades y servidores públicos que, en la práctica administrativa cotidiana, forman parte de la organización y actuación de la CONADE.

A. La expedición

A través de los diversos capítulos que integran el presente estudio, he puntualizado que el *DOF* de 24 de febrero de 2003 se encargó de publicar la LGCFD expedida por el Congreso de la Unión, ordenamiento legal que conjuntamente con la LFEP confieren una facultad reglamentaria limitada a la junta directiva de la CONADE con el objetivo de que, a través de la expedición de un estatuto orgánico, estableciera las estructuras administrativas del citado organismo público descentralizado, consiguiendo así su correcta aplicación en la esfera administrativa.

Derivado de lo anterior, la junta directiva de la CONADE celebró su primera sesión ordinaria el día 25 de abril de 2003 –dentro del plazo de sesenta días que le confirió el artículo noveno transitorio del decreto promulgatorio de la LGCFD– para aprobar y expedir el EOCONADE, documento cuya estructura se integró por 28 artículos divididos en VIII capítulos, además de un transitorio único.

Cabe mencionar, que el penúltimo párrafo del artículo 15 de la LFEP prevé que los estatutos orgánicos de los organismos públicos descentralizados federales, entre ellos el EOCONADE, deben inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

B. La publicación

Toda vez que la LFEP y la LGCFD no se pronunciaron respecto a la forma en la que se daría publicidad al estatuto orgánico que expediría la junta directiva de la CONADE para establecer la estructura administrativa organizacional de ese organismo público descentralizado, este órgano de gobierno sometió el citado instrumento normativo al procedimiento que hemos señalado *ut supra* para la publicación de actos administrativos de carácter general en el *DOF*, mismo que se encuentra señalado en los artículos 4, 69-H, 69-I, 69-J, 69-K y 69-L de la LFPA,

con el objeto de darle publicidad y convertirlo en obligatorio para todos los servidores públicos que integren los órganos y las unidades administrativas que desarrolla. Así, después de transitar por el procedimiento señalado, el EOCONADE fue publicado el 20 de octubre de 2003 en el *DOF*.

C. La vigencia

Respecto a la vigencia del EOCONADE, se advierte que el artículo transitorio único del documento que contiene su texto y aprobación por parte de la junta directiva de la CONADE establece que dicho instrumento jurídico entraría en vigor a partir de su aprobación por la referida junta directiva, es decir el 25 de abril de 2003, además de que ordena que el mencionado estatuto orgánico deberá publicarse en el *DOF*.

Con esta prevención respecto a su vigencia, el estatuto orgánico en comento se aparta de las reglas generales establecidas por el Código Civil Federal, en virtud de que, tanto el sistema sincrónico como el sistema sucesivo, que esta ley federal prevé para la iniciación de la vigencia de las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, requiere que la publicación de la disposición jurídica sea anterior a la fecha de su entrada en vigor o, en el caso de que no se señale esta fecha, la misma surtirá efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial y un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad con respecto a los lugares donde se publique el periódico oficial.

En el caso que nos ocupa, de acuerdo con lo estipulado por la junta directiva del organismo público descentralizado en cuestión, el EOCONADE inició su vigencia 178 días antes de su publicación en el *DOF* el 20 de octubre de 2003, hecho que pone en tela de duda si durante ese lapso tuvo vigencia en estricto sentido, ya que su publicidad y, por ende, su conocimiento por parte de los servidores públicos a los que está dirigido se llevó a cabo hasta el momento de su publicación en el referido órgano oficial de difusión, por lo que consideramos, en el mismo sentido

que Miguel Alejandro López Olvera, que “no se puede obligar al ciudadano [ni al servidor público] si no conoce la norma jurídica; es decir, que el reglamento que no se ha publicado, aunque ya se haya establecido que entra en vigor, no obliga ni surte efectos”.⁹⁷

D. *Las modificaciones*

Desde su publicación en el *DOF* de 20 de octubre de 2003, el EOCONADE ha sufrido cuatro modificaciones, las cuales también han sido publicadas en el referido órgano oficial de difusión, mismas que a continuación se detallarán.

En cuanto a la primera de las modificaciones que ha experimentado el estatuto orgánico del organismo público descentralizado en estudio, encontré que la junta directiva de la CONADE aprobó en su sesión ordinaria de 1o. de abril de 2004 un conjunto de modificaciones, las cuales serían publicadas en el *DOF* de 15 de julio de 2004. Estas modificaciones consistieron básicamente en las siguientes:

- Se modificó en el artículo 2 la definición de contraloría interna que decía “El Órgano Interno de Control de la CONADE” por la de “El Órgano Interno de Control en la CONADE”.
- Se incluyó en el artículo 8 la posibilidad de que el director general de la comisión delegará facultades en cualquiera de los servidores públicos de primer nivel jerárquico de la estructura, sin perjuicio de aquellas que le sean conferidas como indelegables por las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, o por disposición de la junta directiva.
- Se eliminó de la estructura de primer nivel contenida en el artículo 9 a la coordinación ejecutiva de la dirección general y se modificó el orden de presentación de las demás unidades allí establecidas.
- Se suprimió a las coordinaciones ejecutivas con que contaba cada una de las subdirecciones y coordinaciones que integran la estructura de primer nivel de decisión y son contempladas en el artículo 10, eliminándose también de este artículo a la coordinación ejecutiva de la dirección general.
- Se modificó el artículo 12, que en el texto original se refería a las facultades y obligaciones de la subdirección general de administración,

⁹⁷ López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad ...*, ob. cit., p. 161.

estableciendo ahora las facultades y obligaciones de la subdirección general del deporte, mismas a las que se le adicionaron cinco fracciones más.

-- Se modificó el artículo 13, que en el texto original se refería a las facultades y obligaciones de la subdirección general del deporte, estableciendo ahora las facultades y obligaciones de la subdirección general de calidad para el deporte, mismas a las que se le adicionaron tres fracciones más.

-- Se modificó el artículo 14, que en el texto original se refería a las facultades y obligaciones de la subdirección general de calidad para el deporte, estableciendo ahora las facultades y obligaciones de la subdirección general de cultura física, mismas a las que se le adicionaron dos fracciones más.

-- Se modificó el artículo 15, que en el texto original se refería a las facultades y obligaciones de la subdirección general de cultura física, estableciendo ahora las facultades y obligaciones de la subdirección general de administración y aunque se mantuvo el número de fracciones se suprimió su obligación de suscribir los convenios de coordinación, colaboración y concertación, así como la de autorizar y controlar las acciones de infraestructura y obras.

-- Se modificó el artículo 16, que en el texto original se refería a las facultades y obligaciones de la coordinación de normatividad y asuntos jurídicos, estableciendo ahora las facultades y obligaciones de la coordinación de comunicación social, mismas a las que se le adicionó una fracción más.

-- Se modificó el artículo 17, que en el texto original se refería a las facultades y obligaciones de la coordinación de comunicación social, estableciendo ahora las facultades y obligaciones de la coordinación de normatividad y asuntos jurídicos, mismas a las que se le adicionaron tres fracciones más.

-- Se derogó el artículo 18, que en el texto original se refería a las facultades y obligaciones de la coordinación ejecutiva de la dirección general.

-- Se modificó el segundo párrafo del artículo 19 que en el texto original refería como fuente específica de facultades y obligaciones para los integrantes del órgano interno de control al artículo 37 fracción XII de la LOAPF, manteniendo a la citada ley en general como fuente de dichas facultades y obligaciones, además de insertar un cuarto párrafo en el que se establece la posibilidad de que estos funcionarios públicos programen y lleven a cabo auditorías, revisiones y evaluaciones de sistemas operativos y de información, así como supervisiones de los sistemas de control de los fideicomisos públicos adscritos a la comisión.

-- Se adicionó el artículo 25 para disponer que las ausencias temporales del director general podrían ser cubiertas por los servidores públicos de primer nivel jerárquico designados por el propio director general.

Por cuanto hace a la segunda modificación realizada al estatuto orgánico en estudio, la junta directiva de la CONADE la aprobó en su sesión ordinaria de 8 de diciembre de 2005, siendo publicada en el *DOF* de 30 de mayo de 2006. Esta modificación consistió en los siguientes puntos:

-- Se adicionaron los artículos 12 fracción XII, 13 fracción VIII, y 14 fracción VIII, mismos en los que se establece que dentro de las facultades y obligaciones de las subdirecciones generales del deporte, de calidad para el deporte y de cultura física, se encuentra la de participar en la elaboración de los convenios de coordinación, colaboración y concertación que realicen con los órganos estatales del deporte y organizaciones de la iniciativa privada, consistiendo dicha adición en que estas subdirecciones generales deben dar seguimiento a dichos convenios en el respectivo ámbito de su competencia.

-- Se modificó a la fracción VI del artículo 15, para establecer que dentro de las facultades y obligaciones de la subdirección general de administración se encuentra la de programar la ministración de recursos, con base en los convenios de coordinación, colaboración y concertación que las subdirecciones generales del deporte, de calidad para el deporte y de cultura física realicen con los órganos estatales del deporte y organizaciones de la iniciativa privada; y suscribir los contratos que se otorguen a los proveedores y prestadores de servicios conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables en la materia, procediendo a dar seguimiento a los mismos en el ámbito de su competencia.

En lo que respecta a la tercera modificación de que ha sido objeto el EOCONADE, la junta directiva de la CONADE tuvo a bien aprobarla en su sesión ordinaria de 18 de agosto de 2006, siendo publicada en el *DOF* de 11 de enero de 2007. A continuación describiré los puntos a que se refirió esta reforma:

-- Se adicionó una fracción XVI al artículo 12, el cual se encarga de determinar las facultades y obligaciones de la subdirección general del deporte, previendo la citada fracción adicionada que será obligación de la subdirección antes señalada dirigir, administrar, instruir y evaluar las actividades para la operación de la Escuela Nacional de Entrenadores Deportivos, así como para validar los planes y programas de estudio, para su autorización por parte de las instancias competentes de la Secretaría de Educación Pública. También se adicionó una fracción XVII a este artículo para que la subdirección general del deporte se encargue de administrar, facilitar y supervisar el uso de las instalaciones y estancias deportivas ubicadas en Villas Tlalpan.

-- Se adicionó una fracción XI al artículo 13, el cual se encarga de determinar las facultades y obligaciones de la subdirección general de calidad para el deporte, previendo la citada fracción adicionada que será obligación de esa subdirección dirigir, administrar, instruir y evaluar las actividades para la operación del Centro Nacional de Desarrollo de Talentos Deportivos y Alto Rendimiento, así como establecer las acciones de coordinación con la Secretaría de Educación Pública, respecto de los programas académicos en apoyo a los deportistas.

Por último, la cuarta modificación al referido estatuto orgánico que ha sido aprobada por la junta directiva de la CONADE tuvo lugar en su sesión ordinaria de 28 de marzo de 2007, siendo publicada hasta el 30 de octubre del mismo año en el *DOF*, llevándose a cabo las siguientes reformas:

-- Se modificó la fracción II del artículo 10, el cual establece la estructura con la que contarán para su operación las unidades administrativas del primer nivel de decisión --subdirecciones generales del deporte, de calidad para el deporte y de cultura física, así como coordinaciones de comunicación social y de normatividad y asuntos jurídicos--, consistiendo dicha modificación en la creación de la dirección del Centro Nacional de Desarrollo de Talentos Deportivos y Alto Rendimiento dentro de la estructura de la subdirección general de calidad para el deporte.

-- Se modificó la fracción XI del artículo 12, para que ya no existiera una obligación de ejecutar acciones de infraestructura y obras por parte de la subdirección general del deporte, quedando únicamente la obligación de autorizar y controlar las acciones de infraestructura y obras, mediante la planeación, organización, programación, presupuestación y evaluación de las mismas, estableciendo la coordinación entre el gobierno federal, estatal y municipal, para la realización de las construcciones de la infraestructura deportiva conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables en la materia. Además se derogó la fracción XVII que establecía que la subdirección general del deporte se encargaría de administrar, facilitar y supervisar el uso de las instalaciones y estancias deportivas ubicadas en Villas Tlalpan.

-- Se adicionó una fracción XII al artículo 13, el cual se encarga de determinar las facultades y obligaciones de la subdirección general de calidad para el deporte, previendo la citada fracción adicionada que esta subdirección general se encargará de administrar, facilitar y supervisar el uso de las instalaciones y estancias deportivas ubicadas en el Centro Paralímpico Mexicano.

-- Se adicionó una fracción XVI al artículo 15, el cual se encarga de determinar las facultades y obligaciones de la subdirección general de administración, previendo la citada fracción adicionada que será obligación

de esa subdirección general administrar, facilitar y supervisar el uso de las instalaciones y estancias deportivas ubicadas en el Centro Villas Tlalpan. También se adicionó una fracción XVII a este artículo, determinando que la subdirección general de administración se encargará también de autorizar y controlar las acciones de infraestructura y obras en las instalaciones de la CONADE, mediante la planeación, organización, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las mismas, conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables en la materia.

El transitorio único de esta cuarta modificación al EOCONADE, también incurre en la irregularidad que se describió líneas arriba acerca de la vigencia que estableció el transitorio que se incluyó en la publicación original del citado estatuto orgánico, ya que establece que “Las presentes modificaciones entrarán en vigor a partir de su aprobación por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación”, por lo que en obvia de repeticiones daré por reproducidas las consideraciones vertidas en ese punto.

3. Estructura del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

El EOCONADE, como todo acto administrativo de carácter general, debe contar con una técnica reglamentaria que le permita distribuir de manera lógica y ordenada los asuntos, materias y casos que regula, buscando no sólo que el lector encuentre una redacción clara, precisa y concisa, sino que además debe enfocarse en cumplir a cabalidad con el mandato legal que le da origen, respetando, por supuesto, los límites que controlan la facultad reglamentaria en sentido material.

Como podrá observarse en los puntos por estudiar, el estatuto orgánico en escrutinio aborda sus materias y regulaciones de manera muy básica y general, a tal grado que, como he dicho, no agota su finalidad de establecer la estructura organizacional de la CONADE, toda vez que omite referirse a algunas de las

unidades administrativas y áreas que, en la realidad y en la práctica, conforman su estructura operativa y funcional, lo que viene en detrimento de su actuación como organismo público descentralizado de la administración pública federal, pero también pone en riesgo la actuación de sus servidores públicos de los niveles inferiores. Como simple referencia, al comparar la extensión y tamaño del EOCONADE con los estatutos orgánicos de otros organismos públicos descentralizados federales se evidencia que aquel, con sus 28 artículos, es mucho menos extenso y exhaustivo que el promedio, destacando, sólo como ejemplo, al Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con sus 95 artículos, al Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad que cuenta con 63 artículos, al Estatuto Orgánico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que cuenta con 47 artículos o al Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que se integra de 43 artículos, entre otros tantos.

La referida omisión del EOCONADE y la falta de publicación oficial del manual de organización de la misma comisión puede provocar, como he descrito anteriormente, una declaratoria de deslegitimación de las actuaciones de diversos servidores públicos adscritos a la CONADE por parte de los jueces y magistrados del poder Judicial federal.

También debe destacarse que, a pesar de que la junta de gobierno de la CONADE al expedir el estatuto orgánico de dicho organismo descentralizado fue muy general e imprecisa, no actuó de la misma forma cuando aprobó el manual de organización de la comisión que gobierna, en virtud de que el mismo cuenta con una extensión de 222 páginas y contiene múltiples numerales que se encargan de regular a todas las unidades administrativas, áreas y funcionarios que integran la estructura administrativa de la comisión en estudio, muchos de los cuales, en mi opinión, deberían estar plasmados como artículos en el estatuto orgánico y no en este instrumento jurídico, de acuerdo con lo establecido por la LFEP y la LGCFD.

En virtud de su extensión limitada, el EOCONADE no se estructura en libros o títulos, por lo que únicamente utiliza los capítulos como herramienta de estructuración y división de las materias que reglamenta, dentro de los cuales ha

incluido un número variable de artículos. A continuación analizaré los capítulos del EOCONADE, así como las materias que se reglamentan en los artículos que los integran.

A. Capítulo I. Disposiciones generales

Este capítulo, como su nombre lo indica, debe encargarse de establecer las premisas básicas que aplicarán para todo el texto del estatuto orgánico en estudio. En el caso específico se integra por los artículos 1, 2 y 3, mismos que a continuación se transcriben para comentarlos posteriormente.

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1. El presente Estatuto Orgánico tiene como finalidad establecer las bases de organización, así como las facultades y funciones que corresponden a las distintas áreas que integran la estructura orgánica de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

Artículo 2. Para los efectos del presente ordenamiento se entenderá por:

I. Junta Directiva: El Organismo de Gobierno de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

II. Comisarios: Los Comisarios Públicos propietario y suplente designados por la Secretaría de la Función Pública.

III. CONADE: La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

IV. Contraloría Interna: El Organismo Interno de Control en la CONADE.

V. Director General: El Director General de la CONADE.

VI. Estatuto: El Estatuto Orgánico de la CONADE.

VII. Ley: La Ley General de Cultura Física y Deporte.

VIII. Ley Federal: La Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

IX. Presidente: El Presidente de la Junta Directiva de la CONADE.

X. Reglamento: El Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte.

XI. Secretaría: La Secretaría de Educación Pública.

XII. SINADE: El Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte.

Artículo 3. La CONADE tendrá las atribuciones que le confieran la Ley y su Reglamento, así como las demás disposiciones legales y administrativas que en lo conducente resulten aplicables.

Respecto al artículo 1 diré que, en mi opinión, no basta con que establezca la finalidad del estatuto orgánico –señalada como la de establecer las bases de

organización, así como las facultades y funciones que corresponden a las distintas áreas que integran la estructura orgánica de la CONADE–, ya que también debería señalarse el ámbito territorial de su aplicación, los sujetos para los que será obligatorio, así como los funcionarios encargados de su aplicación, vigilancia y verificación, ya que con estos elementos se daría certeza jurídica a los sujetos que se encuentran obligados a cumplir con sus disposiciones.

El artículo 2 se refiere a una serie de acrónimos y términos resumidos que serán empleados durante el desarrollo del documento, cuyo uso puede resultar benéfico para la lectura, en virtud de que con ellos se evita una carga excesiva y reiterada de nombres completos de leyes, instituciones, órganos o funcionarios. No obstante, el uso excesivo e indiscriminado de estas abreviaturas puede confundir al lector, provocando que tenga que regresar constantemente a este tipo de artículos para saber el significado de los acrónimos o abreviaturas, aunque en el caso que nos ocupa considero que no se da tal exceso.

Por lo que toca al artículo 3, opino que carece de practicidad y sentido, en virtud de que se limita a establecer algo que ya está determinado por otros instrumentos jurídicos de mayor jerarquía, pues, al manifestar que la CONADE tendrá las atribuciones que le confieran la LGCFD y su reglamento, así como las demás disposiciones legales y administrativas que en lo conducente resulten aplicables, no se aporta algo que no esté ya determinado en los referidos ordenamientos jurídicos.

B. Capítulo II. De la administración

Este capítulo se encarga de determinar los órganos y funcionarios en los que recaerá la responsabilidad de administrar los destinos y recursos de la CONADE, los cuales, ha quedado sentado anteriormente, son la junta directiva y el director general respectivamente. En este capítulo también se determina la integración de la junta directiva y la periodicidad de sus sesiones, determinando a la persona que ocupará la figura de secretario de la junta directiva y la forma en la que se elegirá

al prosecretario de la misma, además de establecer las funciones que desempeñarán. Por otro lado, dentro del cuerpo de este capítulo se autoriza al director general la delegación de sus facultades en cualquiera de los servidores públicos de primer nivel jerárquico de la comisión, con excepción de aquellas que le sean conferidas como indelegables en la normatividad vigente:

CAPITULO II

De la Administración

Artículo 4. La administración de la CONADE está a cargo de una Junta Directiva, que preside el Secretario de Educación Pública, y de un Director General designado por el titular del Ejecutivo Federal.

En los términos que establecen las leyes y demás ordenamientos aplicables, la CONADE contará con un órgano de vigilancia integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, quienes tendrán a su cargo las atribuciones que les confiere la Ley Federal, su Reglamento y las demás disposiciones aplicables, así como un órgano interno de control que se regirá conforme al artículo 19 de este Estatuto.

Artículo 5. La Junta Directiva se integrará en los términos establecidos en la Ley y tendrá las atribuciones que se le confieren en la misma, en la Ley Federal, así como en las demás disposiciones aplicables.

Los miembros de la Junta Directiva de la CONADE participarán en ella de manera honorífica, por lo que no podrán recibir remuneración alguna por su desempeño.

Artículo 6. La Junta Directiva sesionará ordinariamente cuatro veces al año, de acuerdo con el calendario de sesiones que la misma apruebe.

Artículo 7. La Junta Directiva contará con un Secretario que será el Coordinador de Organos Desconcentrados y del Sector Paraestatal de la Secretaría y designará, a propuesta del Director General, a un Prosecretario, quienes participarán en las sesiones con voz pero sin voto y tendrán las funciones siguientes:

I. Corresponde al Secretario:

- a) Elaborar el orden del día de las respectivas sesiones, atendiendo a las propuestas que le formulen los miembros de la Junta Directiva;
- b) Tomar nota de los lineamientos y acuerdos generales que emita la Junta Directiva;
- c) Verificar que exista el quórum necesario para celebrar legalmente la sesión de que se trate y someter para su aprobación el acta de la sesión anterior;
- d) Tramitar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de aquellas resoluciones de la Junta Directiva que así lo requieran;
- e) Enviar a los integrantes de la Junta Directiva las convocatorias para las sesiones de la misma, y
- f) Las demás que les encomiende la Junta Directiva.

II. Corresponde al Prosecretario:

- a) Preparar la documentación e información sobre los asuntos a tratar en la sesión que corresponda;
- b) Actuar como escrutador en las sesiones de la Junta Directiva y prestar apoyo al Secretario;
- c) Llevar el archivo de todos los asuntos relativos al órgano de gobierno y atender consultas, y
- d) Las demás que les encomiende la Junta Directiva.

Artículo 8. El Director General tendrá las facultades y obligaciones que le confiera la Ley, la Ley Federal, así como las demás disposiciones aplicables. El Director General podrá delegar facultades en cualquiera de los servidores públicos de primer nivel jerárquico de la CONADE, sin perjuicio de aquellas que en las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, o por disposición de la Junta Directiva, le sean conferidas como indelegables.

Considero que se justifica la redacción de los artículos 4, 5 y 6, en virtud de que:

a) delimitan una corresponsabilidad de la junta directiva y el director general en la administración de la comisión, haciendo mención de que los órganos de vigilancia y control interno se regirán por la normatividad que les es propia; b) establecen, acertadamente, que los miembros de la junta directiva de este organismo público descentralizado participarán en ella de manera honorífica sin recibir percepciones por su desempeño dentro de ésta, ya que los mismos son funcionarios públicos que ya reciben una remuneración por los cargos que ocupan fuera de la citada junta directiva, y c) determinan que la junta deberá reunirse para sesionar como mínimo cuatro ocasiones al año, en cumplimiento a lo que marca el artículo 20 de la LFEP.

En lo que respecta al artículo 7, lo considero adecuado, ya que determina que la figura del secretario de junta directiva recaerá en el coordinador de órganos desconcentrados y del sector paraestatal de la SEP, funcionario que por su cargo debe contar con los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar tal encomienda, además de que considero que las funciones que desempeñarán éste y el prosecretario son acordes con las necesidades operativas de la referida junta directiva.

Por último, me parece aceptable el artículo 8, en virtud de que permite que el director general se apoye, delegando sus funciones, en los servidores públicos del

primer nivel de decisiones de la estructura administrativa con que cuenta la comisión, aunque, claro, quedan exceptuadas aquellas que le sean conferidas como indelegables en la normatividad vigente.

C. Capítulo III. De la estructura administrativa

En mi opinión, este capítulo es el más importante del estatuto orgánico en estudio, en virtud de que constituye la esencia y razón de ser de este instrumento jurídico, en el entendido de que el mandato legal que confiere el Congreso de la Unión a la junta directiva de la comisión tiene como objetivo primordial que se desarrolle esta estructura administrativa.

Dicho lo anterior, comenzaré por analizar los artículos 9, 10 y 11, en virtud de que se encargan de manejar cuestiones comunes a todas las unidades administrativas del primero y segundo nivel de decisiones de la estructura organizacional de la CONADE, para posteriormente estudiar los artículos que se refieren a las facultades y obligaciones de cada una de las unidades del primer nivel jerárquico.

CAPITULO III

De la Estructura Administrativa

Artículo 9. Para el despacho y ejecución de los asuntos de su competencia, el Director General de la CONADE contará, en el primer nivel, con el apoyo de la siguiente estructura administrativa:

- I. La Subdirección General del Deporte
- II. La Subdirección General de Calidad para el Deporte
- III. La Subdirección General de Cultura Física
- IV. La Subdirección General de Administración
- V. La Coordinación de Comunicación Social
- VI. La Coordinación de Normatividad y Asuntos Jurídicos

Artículo 10. Las unidades administrativas enumeradas en el artículo anterior, contarán para su operación con la estructura siguiente:

- I. Subdirección General del Deporte
 - Dirección del Sistema Nacional del Deporte
 - Dirección de Planeación y Tecnologías de Información
 - Dirección de la Escuela Nacional de Entrenadores Deportivos
- II. Subdirección General de Calidad para el Deporte
 - Dirección de Medicina y Ciencias Aplicadas

- Dirección de Alto Rendimiento
 - Dirección de Operación Fiduciaria y Mercadotecnia
 - Dirección del Centro Nacional de Desarrollo de Talentos Deportivos y Alto Rendimiento.
 - III. Subdirección General de Cultura Física
 - Dirección de Eventos Deportivos Nacionales y Selectivos
 - Dirección de Centros del Deporte Escolar y Municipal
 - Dirección de Activación Física y Recreación
 - IV. Subdirección General de Administración
 - Dirección de Finanzas
 - Dirección de Desarrollo Humano
 - Dirección de Servicios
 - V. Coordinación de Comunicación Social
 - VI. Coordinación de Normatividad y Asuntos Jurídicos
- Artículo 11. Las unidades administrativas a que se refiere el artículo 9 del presente Estatuto, contarán con las facultades genéricas siguientes:
- I. Acordar con el superior jerárquico los asuntos de su competencia e informarle sobre el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas a su cargo;
 - II. Suplir las ausencias temporales del titular de la unidad administrativa a la que están adscritos;
 - III. Formular los programas de actividades y los anteproyectos de presupuesto de las áreas que integran sus unidades administrativas, así como organizar, dirigir y evaluar dichas actividades;
 - IV. Resolver los asuntos de la competencia de la unidad administrativa a su cargo;
 - V. Coordinarse con las demás unidades administrativas de la CONADE para el mejor despacho de los asuntos de su competencia, y
 - VI. Las demás facultades que en el ámbito de sus respectivas competencias le sean atribuidas o delegadas.

Me parece que los artículos 9 y 10 reflejan las necesidades que la junta directiva ha detectado en cuanto al número de unidades administrativas que requiere la operación de la CONADE en lo que se refiere al primero y segundo niveles jerárquicos de su estructura administrativa, ya que estas subdirecciones generales, coordinaciones y direcciones de área reflejan la división del trabajo que requiere la citada comisión para cumplir con sus objetivos y operar los diversos programas que tiene a su cargo. Sin embargo, como he dicho a lo largo del presente capítulo, estos artículos no contemplan a la totalidad de las unidades administrativas que realmente existen en la estructura organizacional y operativa de la CONADE, ya que dejan fuera tanto a las unidades administrativas de apoyo

a la dirección general como a la estructura administrativa perteneciente a las coordinación de comunicación social y a la coordinación de normatividad y asuntos jurídicos, además de omitir a las coordinaciones ejecutivas, subdirecciones de área y jefaturas de departamento de las subdirecciones generales, los cuales si se encuentran contemplados en el Manual de Organización de la CONADE. Además, debe señalarse que a pesar de que el artículo 10 enumera las direcciones de área con que contarán las subdirecciones generales, no hay dentro del EOCONADE disposición que determine cuales serán las funciones que desempeñarán estas direcciones de área.

En lo referente a las facultades genéricas que el artículo 11 del EOCONADE le confiere a las unidades administrativas del primer nivel de la estructura orgánica de la CONADE, considero que las mismas son limitadas, en virtud de que no se contemplan algunas facultades básicas y comunes a estos niveles de jerarquía administrativa de titulares de una unidad administrativa, tales como: a) coordinar y evaluar el funcionamiento de las estructuras administrativas que se les adscriben; b) proponer al director general la delegación de atribuciones en servidores públicos subalternos; c) suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones; d) expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos de la unidad administrativa a su cargo, y e) someter a la aprobación de su superior los estudios y proyectos que se elaboren en el área de su responsabilidad, entre otros tantos.

Por cuanto hace a los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 17 del estatuto orgánico en estudio, mismos que establecen las facultades y obligaciones específicas que les son conferidas a cada una de las subdirecciones generales y coordinaciones que forman parte del primer nivel jerárquico dentro de la estructura administrativa de la CONADE, ya fueron transcritos en el capítulo anterior de este trabajo cuando me referí a la estructura administrativa de la CONADE, por lo que, en obviedad de repeticiones, no volveré a transcribirlos en este apartado.

No obstante lo anterior, considero que dichos artículos en lo general son acordes con las atribuciones que le son conferidas a la CONADE, tanto en la LFEP como en la LGCFD, además de que se ajustan a la división y especialización, que por

materias de trabajo, ha decidido la junta directiva de este organismo descentralizado por considerarla idónea para cumplir con sus objetivos y programas públicos. Independientemente de esto, me parece que dentro de estas facultades y obligaciones, se debe incluir para las subdirecciones generales una facultad más, que consiste básicamente en poder practicar visitas de verificación administrativa, las cuales pueden ser ordenadas y practicadas válidamente por la CONADE para comprobar el cumplimiento de las normas jurídicas que resultan de su competencia, en virtud de su naturaleza jurídica como organismo público descentralizado y autoridad administrativa encargada de la conducción de la política nacional en materia de cultura física y deporte. Estas visitas deben enfocarse sobre todo en aquellas sociedades o asociaciones en materia de cultura física y deporte que deben cumplir con determinados requisitos normativos, para mantener sus registros o para recibir subsidios, apoyos, estímulos o cualquier otro recurso público por parte de la comisión en estudio. Como apunté en el capítulo anterior, el fundamento para que la CONADE, a través de su junta directiva o de su director general, pueda ordenar a estas subdirecciones generales la practica de tales actos administrativos se encuentra en el párrafo segundo del artículo 1 y el capítulo décimo primero, del título tercero, de la de la LFPA, lo que hace posible que de acuerdo con los resultados de dichas visitas de verificación administrativa éstas subdirecciones generales puedan proponer al director general la apertura de los procedimientos de calificación de infracciones, para que éste aplique las sanciones a que se refiere el título cuarto del referido ordenamiento, en concordancia, por supuesto, con las sanciones previstas en la LGCFD.

Por tanto, considero que sería útil para la consecución de los fines de la CONADE, que su estatuto orgánico plasme como una facultad de sus subdirecciones generales la práctica de vistas de verificación que tengan como objeto constatar el cumplimiento de la normatividad que es competencia de la citada comisión, en virtud de que, como quedo sentado, la junta directiva y el director general de este organismo descentralizado cuentan con la facultad, derivada de la LFPA, de ordenar las citadas visitas.

D. Capítulo IV. De la estructura y suplencias del órgano interno de control

Este capítulo se compone solamente por el artículo 19 del estatuto orgánico en comento, lo que denota una falta de técnica reglamentaria en su construcción, ya que su contenido podría dividirse en dos o más artículos, diferenciando las referencias a la estructura del órgano interno de control, de aquellas que se destinen a definir las reglas de suplencia de sus integrantes:

CAPITULO IV

De la estructura y suplencias del Organó Interno de Control

Artículo 19. La CONADE cuenta con un Organó Interno de Control, al frente del cual habrá un titular, designado en los términos del artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades designados en los mismos términos.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior en el ámbito de sus respectivas competencias, tendrán las facultades y obligaciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, conforme a lo previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, cuyas ausencias y vacantes se atenderán conforme a este Reglamento Interior.

Para la atención de los asuntos y la sustanciación de los procedimientos a su cargo, el Organó Interno de Control, así como los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades se auxiliarán del personal adscrito al propio Organó Interno de Control.

Podrán programar y llevar a cabo auditorías, revisiones y evaluación de sistemas operativos y de información y supervisión de los sistemas de control de los Fideicomisos Públicos adscritos a la CONADE.

Llama mi atención el hecho de que este artículo en su último párrafo pretenda conferirle a este órgano interno de control la facultad de llevar a cabo auditorías, revisiones y evaluaciones de los sistemas operativos y de información, así como supervisiones de los sistemas de control de los fideicomisos públicos adscritos a la CONADE, siendo que estas facultades ya son inherentes a dicho órgano interno de control en virtud de lo establecido en leyes de carácter federal tales como la

LOAPF o la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

E. Capítulo V. De los comités y subcomités técnicos

Este capítulo se compone de los artículos 20, 21, 22, 23 y 24 del estatuto orgánico en cuestión, mismos que se encargan de regular la integración, aprobación y operación de los comités o subcomités técnicos que requiera la CONADE para el cumplimiento de sus objetivos y para contribuir al desarrollo de las actividades que realiza como organismo público descentralizado:

CAPITULO V

De los Comités o Subcomités Técnicos

Artículo 20. La CONADE contará con los Comités o Subcomités Técnicos Especializados necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y para el desarrollo oportuno y eficaz de las actividades que realice.

Artículo 21. En todos los casos los Comités o Subcomités que se constituyan deberán presentar a la Junta Directiva un informe de los resultados de su actuación.

Artículo 22. Los Comités o Subcomités Técnicos Especializados podrán ser constituidos de manera temporal o permanente y se sujetarán a las disposiciones de la Ley Federal y su Reglamento, así como a las normas de funcionamiento que la Junta Directiva expida, independientemente de la aplicación de otros ordenamientos jurídicos.

Artículo 23. La Junta Directiva aprobará la integración de los Comités y Subcomités que al efecto se constituyan.

Artículo 24. En los Comités o Subcomités Técnicos Especializados participarán las unidades administrativas de la CONADE a las que corresponda conocer de los asuntos de que se trate y a sus sesiones podrán asistir el Organo Interno de Control y el Comisario con voz pero sin voto.

Como puede observarse, también en estos artículos encontramos una deficiente técnica reglamentaria, en virtud de que el título del capítulo se refiere a los “Comités o Subcomités Técnicos”, mientras que los artículos 20, 22 y 24 se refieren a “Comités o Subcomités Técnicos Especializados”, lo que genera dudas

respecto a si todos los comités o subcomités que apruebe la junta directiva son “especializados” o si coexisten ambas clases de comités o subcomités técnicos.

F. Capítulo VI. De la suplencia de los servidores públicos de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

Este capítulo del EOCONADE se integra por sus artículos 25 y 26, los cuales se encargan de determinar las reglas que operarán para cubrir las ausencias temporales del director general y de los funcionarios del primero y segundo niveles de decisión de la estructura administrativa de la comisión:

CAPITULO VI

De la suplencia de los Servidores Públicos de la CONADE

Artículo 25. Durante las ausencias temporales del Director General, el despacho y resolución de los asuntos administrativos de la CONADE quedarán a cargo de los servidores públicos previstos en las fracciones de la I a la VI del artículo 9 de este Estatuto quienes suplirán a aquél en el orden que dicho artículo marca, o en su caso los servidores públicos de primer nivel jerárquico designados por el propio Director General.

Artículo 26. Los Subdirectores Generales, los Coordinadores y los Directores serán sustituidos en sus ausencias temporales por los servidores públicos del nivel jerárquico inferior y en ausencia de éstos, aquellos que realicen la función sustantiva de su respectiva área.

Resulta un tanto confusa la redacción del artículo 25 arriba transcrito, en virtud de que, por un lado, establece que el director general será suplido en sus ausencias temporales por los subdirectores generales y los coordinadores previstos en orden por las fracciones del artículo 9 del mismo ordenamiento jurídico y, por otro lado, determina también que el citado director general podrá designar a los servidores públicos de primer nivel jerárquico que podrán suplirlo, siendo que estos funcionarios son exactamente los mismos que se prevén en las fracciones del citado artículo 9, por lo que considero que no tiene sentido establecer un orden de suplencia, si este puede ser omitido por el director general, decidiendo cual de estos funcionarios será quien lo supla en sus ausencias.

Por otro lado, el artículo 26 del ordenamiento en estudio determina que los subdirectores generales, los coordinadores y los directores serán sustituidos, en sus ausencias temporales, por los servidores públicos del nivel jerárquico inferior y en ausencia de éstos, aquellos que realicen la función sustantiva de su respectiva área. Con esta redacción queda manifiesta una implícita aceptación, por parte de la junta directiva, de que existen estructuras administrativas inferiores al primer nivel de decisiones –integrado por las subdirecciones generales y coordinaciones–, así como al segundo nivel jerárquico –integrado por los directores de área–. Esto viene a reafirmar que en el EOCONADE no se está cumpliendo cabalmente con el mandato del Congreso de Unión consistente en que este acto administrativo de carácter general que reglamenta disposiciones de las leyes federales, llamado estatuto orgánico, se encargue de plasmar la estructura administrativa completa que integra a este organismo público descentralizado federal.

G. Capítulo VII. Del régimen laboral

Este penúltimo capítulo del estatuto orgánico en estudio se integra únicamente por su artículo 27, el cual se encarga de señalar el régimen constitucional y legal al que se someterán las relaciones de trabajo entre la CONADE y sus trabajadores:

CAPITULO VII

Del Régimen Laboral

Artículo 27. Las relaciones de trabajo entre la CONADE y sus trabajadores se regirán por el apartado “A”, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Ley Federal del Trabajo.

Resulta congruente lo estipulado por este artículo, en virtud de lo señalado por la LFEP en cuanto al régimen laboral que aplicará para los trabajadores de los organismos públicos descentralizados, aunque debe señalarse que, a pesar de que estas relaciones se rijan por el apartado “A” del artículo 123 de la CPEUM y

por la LFT, las controversias que se presenten entre estos trabajadores y la CONADE deberán ser dirimidas por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Sirve como sustento a ésta aseveración la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁹⁸ misma que a pesar de no referirse específicamente al citado organismo público descentralizado, si establece su interpretación respecto a la forma en la que deben ser dirimidas las controversias laborales entre los organismos descentralizados federales y sus trabajadores:

TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCION FEDERAL, POR EL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, al no formar parte del Poder Ejecutivo Federal, no se rige por el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por el Apartado "A" de dicho precepto, específicamente dentro de la jurisdicción federal, conforme a lo establecido en su fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que reserva a la competencia exclusiva de las Juntas Federales, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el gobierno federal, características que corresponden al referido organismo descentralizado, aunque no sea el lucro su objetivo o finalidad, ya que de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, por empresa se entiende, para efectos laborales, la organización de una actividad económica dirigida a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no persiga fines lucrativos.⁹⁹

H. *Capítulo VIII. De la supletoriedad*

Este capítulo del estatuto orgánico de mérito se compone también de un solitario artículo, el marcado con el número 28, mismo que determina que en los casos no

⁹⁸ En virtud de lo establecido por los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 192 de la Ley de Amparo esta tesis de jurisprudencia es de observancia obligatoria para las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

⁹⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Novena época, Pleno, tomo II, agosto de 1995, tesis P./J. 16/95, p. 60.

previstos por este ordenamiento jurídico se aplicará supletoriamente lo establecido en la LGCFD, en la LFEP y en los reglamentos correspondientes a cada una de las leyes mencionadas.

CAPITULO VIII

De la Supletoriedad

Artículo 28.- En lo no previsto en el presente Estatuto se estará a lo dispuesto en la Ley, en la Ley Federal y en sus respectivos reglamentos.

En nuestra opinión, también debieron señalarse como fuente supletoria de este estatuto orgánico a la LFPA y al Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que estos son supletorios a su vez de la LGCFD y de la LFEP, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la citada LFPA, a saber:

Artículo 2. Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente.

I. *Artículos transitorios*

Después de las cuatro modificaciones de que ha sido objeto el EOCONADE desde su aprobación y publicación en el *DOF*, actualmente acumula los siguientes artículos transitorios:

TRANSITORIO

(Publicación del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, *Diario Oficial de la Federación* de 20 de octubre de 2003)

UNICO. El presente Estatuto entrará en vigor a partir de su aprobación por esta Junta Directiva y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Aprobado por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, en su primera sesión ordinaria celebrada el día 25 de abril de 2003. México, D.F., a 25 de abril de 2003.- El Presidente, Reyes S. Tamez Guerra.- Rúbrica.- El Secretario, Ramón Díaz de León Espino.- Rúbrica.

TRANSITORIO

(Modificación al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de julio de 2004)

UNICO. Las presentes Modificaciones entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 7 de mayo de 2004.- El Presidente, Reyes S. Tamez Guerra.- Rúbrica.- El Secretario, Ramón Díaz de León Espino.- Rúbrica.

TRANSITORIO

(Modificación al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de mayo de 2006)

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 9 de marzo de 2006.- El Presidente de la Junta Directiva, Reyes S. Tamez Guerra.- Rúbrica.- El Secretario Técnico de la Junta Directiva, Ramón Díaz de León Espino.- Rúbrica

TRANSITORIO

(Modificación al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de enero de 2007)

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

México, D.F., a 30 de noviembre de 2006.- El Presidente de la Junta Directiva, Reyes S. Tamez Guerra.- Rúbrica.- El Secretario Técnico de la Junta Directiva, Ramón Díaz de León Espino.- Rúbrica.

TRANSITORIO

(Modificación al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de octubre de 2007)

UNICO. Las presentes modificaciones entrarán en vigor a partir de su aprobación por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

México, Distrito Federal, a veintitrés de octubre de dos mil siete.- La Presidenta de la Junta Directiva, Josefina Eugenia Vázquez Mota.- Rúbrica.-

El Secretario Técnico de la Junta Directiva, Ramón Díaz de León Espino.-
Rúbrica.

Respecto a estos artículos transitorios, en particular a los que corresponden a la publicación original del EOCONADE y al que se incluyó en la modificación de 20 de octubre de 2007, refrendo mi opinión antes vertida, en el sentido de que no considero que sea viable lo que plantean dichos transitorios, toda vez que los actos administrativos de carácter general que publicitan no pueden entrar en vigor y surtir efectos antes de ser publicados en el órgano de difusión oficial, pues es hasta el momento de su publicación cuando los servidores públicos a los que están dirigidos tienen conocimiento del contenido de los mismos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Después de haber realizado el análisis de cada uno de los puntos planteados en el capitulado del presente trabajo y de transitar por el interesante, complejo y a veces inexplorado régimen jurídico de la cultura física y el deporte en nuestro país, pude observar, a través del recorrido documental correspondiente a siglos de historia, que durante muchos años ningún ordenamiento jurídico se encargó integralmente de estos temas, en virtud de que el desarrollo de los mismos se llevó a cabo primeramente en la sociedad, como suele suceder con todas las actividades que se sujetan al ordenamiento jurídico, encontrando sus primeras expresiones en las actividades lúdicas y religiosas de los pueblos prehispánicos, para después encontrar una acogida precaria en los ordenamientos jurídicos coloniales y del naciente México independiente, épocas áridas de regulaciones para estas expresiones humanas. También pude constatar el inesperado despegue que tuvieron el deporte y la cultura física en las postrimerías del siglo XIX, a partir de las actividades e iniciativas de las organizaciones deportivas internacionales conformadas por particulares, convirtiéndose en actividades globales que encontraron cabida en todos los pueblos del mundo, hecho que urgió a los Estados, incluido el mexicano, ha participar activamente en su institucionalización y, por ende, en su regulación jurídica.

SEGUNDA. A pesar de que, a partir del siglo XX, ha venido proliferando la regulación jurídica de la cultura física y el deporte en nuestro país y los gobiernos, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal, se han interesado por participar activamente en la regulación e intervención de las actividades concernientes a los deportes y la cultura física, la producción doctrinaria jurídica sobre estos temas sigue siendo escasa y poco especializada, lo que impide contar con herramientas científicas que colaboren en el desarrollo y debate de las

regulaciones jurídicas y programas gubernamentales que día a día van incrementándose en nuestro país, hecho que no ha permitido que el derecho deportivo cuente con la difusión académica y popular que merece. Aunado a esto, en el México actual, el deporte y la cultura física se han estancado respecto a la preferencia que la población muestra de estas actividades en su vida cotidiana, lo cual puede comprobarse con las estadísticas que marcan a nuestro país como uno de los que tienen más problemas a nivel mundial con el sobrepeso y la obesidad, lo que es resultado, entre otros muchos factores, de una escasa discusión y difusión de los programas públicos y de los instrumentos jurídicos que se encargan de regular no sólo al deporte y la cultura física, sino también a los medios y recursos que se utilizan para promover estas actividades dentro de la vida cotidiana de los mexicanos.

TERCERA. Ha sido superada la escasez histórica de regulación jurídica en materia de cultura física y deporte en nuestro país, a tal grado que actualmente comienza a vislumbrarse una sobre regulación de estos temas, sobre todo en aquellas regulaciones que, amén de ser técnicas y especializadas, no cumplen con los requisitos constitucionales, legales o reglamentarios que justifiquen su creación y, más aún, su aplicación, constituyendo un verdadero galimatías jurídico-administrativo de reglamentos, decretos, acuerdos, manuales, estatutos, normas, circulares, oficios, políticas, bases, lineamientos, reglas de operación, instructivos, procedimientos y demás disposiciones administrativas que son dictadas por un sinnúmero de funcionarios públicos que no siempre son competentes –en el sentido de que cuenten con competencia– para dictarlos y, por si fuera poco, muchas de estas disposiciones administrativas carecen de la debida publicación en el órgano de difusión oficial respectivo, lo que pone en tela de duda su vigencia y producción de efectos jurídicos. Todo esto ha traído como consecuencia que el ciudadano común vea limitados sus derechos culturales y deportivos, haciendo complicada sobremanera su participación activa en los programas y actividades “oficiales” orientados a la práctica del deporte y a la difusión de la cultura física.

CUARTA. A pesar de que el poder Legislativo federal ha realizado importantes esfuerzos para incluir dentro del texto constitucional la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia deportiva y establecer una serie de derechos culturales, dentro de los que se incluyen aquellos que tienen que ver con la cultura física, además de expedir la LGCFD como el instrumento legal que contiene los principios rectores de estas materias dentro de nuestro sistema jurídico, esto no ha evitado que nuestros niveles de competencia como país en las justas internacionales sigan siendo mediocres con respecto a la inversión de recursos públicos que se destinan a los programas oficiales, a las federaciones deportivas nacionales y a las demás asociaciones y sociedades deportivas, las cuales siguen teniendo importantes problemas de liderazgo y democracia. Derivado de lo anterior, considero que la CONADE debe comenzar a ejercitar con mayor vigor su calidad de autoridad administrativa y conductora de la política nacional en las materias de cultura física y deporte, lo que significa que debe ejercitar sus facultades de verificación sobre aquellas federaciones, sociedades o asociaciones en materia de cultura física y deporte a las que ha otorgado un registro y, en especial, a las que les entrega subsidios, apoyos, estímulos o cualquier otro recurso público, todo esto con el objetivo de que dicha comisión constate que tanto los deportistas, como las referidas federaciones, asociaciones, sociedades y demás sujetos de la normatividad en materia de cultura física y deporte se encuentran dando cabal cumplimiento a sus obligaciones, sancionando, en su caso, a aquellos que incurran en infracciones administrativas a dicho marco legal, contribuyendo así a un mejor desarrollo y desempeño del deporte competitivo en nuestro país.

QUINTA. En virtud de que la junta directiva de la CONADE se integra obligatoriamente por representantes de dependencias centralizadas de la administración pública federal y, por ende, sus resoluciones como órgano de gobierno quedan exclusivamente en manos de servidores públicos que están subordinados directa o indirectamente al presidente de la República, considero

que es necesario incluir la participación permanente dentro de éste órgano de gobierno de personalidades distinguidas en estas materias que provengan de los sectores social y privado, esto con el objetivo de asegurar que exista representación de los individuos y grupos que son afectados directamente por las decisiones y actuaciones de la CONADE, lo que no sólo justificaría su subsistencia como organismo público descentralizado, sino que podría reorientar sus decisiones y actuaciones hacia las verdaderas necesidades de los sujetos que dan vida al deporte en nuestro país y difunden la cultura física como una herramienta de búsqueda de la salud y el desarrollo integral de los individuos.

SEXTA. A través del estudio de la facultad reglamentaria que en sentido formal le confiere la Constitución al presidente de la República, pude darme cuenta de que también existe una facultad reglamentaria limitada que es otorgada, en un sentido material, por el Congreso de la Unión a diversas dependencias o entidades paraestatales para que a través de actos administrativos de carácter general reglamenten aspectos particulares de una ley, con la limitante de que estas disposiciones administrativas no pueden contener afectaciones a la esfera jurídica de los administrados, por lo que sus efectos se deben circunscribir a los órganos, unidades administrativas y servidores públicos que los integran. Lo anterior me hace concluir que, si bien es cierto, el Congreso de la Unión, a través de sus leyes, le ha conferido a la junta directiva de la CONADE la facultad de expedir una norma de carácter reglamentario, como lo es su estatuto orgánico, también lo es el hecho de que este ordenamiento jurídico sólo puede reglamentar la vida interna de la organización y estructura administrativa de la CONADE, por lo que su obligatoriedad se limita a los integrantes del citado organismo público descentralizado, hecho que reafirma que se trata de una facultad reglamentaria material muy limitada.

SÉPTIMA. Después del análisis integral que procuré realizar del EOCONADE, pude observar que dicho instrumento jurídico no cumplió totalmente con el mandato que le confiere la LFEP y la LGCFD para establecer la estructura

administrativa con la que contará el referido organismo público descentralizado, toda vez que dicho estatuto orgánico omite referirse a algunas de las unidades administrativas y áreas que, en la realidad y en la práctica, conforman la estructura operativa y funcional de la CONADE, lo que viene en detrimento de su actuación como organismo público descentralizado de la administración pública federal, pero también pone en riesgo la actuación de sus servidores públicos de los niveles inferiores, los cuales actualmente sólo encuentran sus unidades y estructuras administrativas, así como las funciones inherentes a las mismas, en un manual de organización, el cual no ha sido publicado en el *DOF*.

OCTAVA. Durante la elaboración del presente trabajo descubrí que la junta directiva de la CONADE, en ejercicio de las facultades que le son conferidas por la LGCFD, aprobó el manual de organización correspondiente a ese organismo público descentralizado como un instrumento jurídico de carácter interno que se encarga de sistematizar la estructura y organización de las unidades administrativas que conforman a la citada comisión. Derivado de lo anterior, realice un breve análisis de este manual de organización, lo que me llevó a ubicarlo dentro de los actos administrativos de carácter general establecidos por el artículo 4 de la LFPA, en virtud de que se trata de un instrumento jurídico en el que se detallan los niveles jerárquicos, grados de autoridad y funciones que desempeñarán los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas que integran a la CONADE, lo que significa que para producir sus efectos jurídicos y obligar a dichos servidores públicos se requiere que sea publicado en el *DOF*, lo cual no ha sucedido a pesar de que se cuenta con un dictamen favorable de este documento por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria desde el año 2008.

NOVENA. Por último, al estudiar el contenido y la estructura con la que fue elaborado el EOCONADE, además de señalar diversas carencias de técnica reglamentaria, concluí que la junta directiva de este organismo descentralizado debe determinar dentro de este instrumento jurídico las facultades y obligaciones

de las direcciones de área que se encuentran subordinadas a las unidades administrativas que integran el primer nivel de decisiones de la estructura, además de incluir la regulación de las unidades auxiliares del director general, así como a las coordinaciones ejecutivas, subdirecciones de área y jefaturas de departamento de las subdirecciones generales, todo esto para que se cumpla efectivamente con el mandato materialmente reglamentario expedido por el Congreso de la Unión.

OBRAS UTILIZADAS

Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Porrúa, México, 1995.

-----*Derecho administrativo especial*, vol. II, Porrúa, México, 1999.

Albor Salcedo, Mariano, *Deporte y derecho*, Trillas, México, 1989.

Bejar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, Editorial Oxford, México, 2007.

Cantón Moller, Miguel y Adolfo Vázquez Ramos, *Derecho del deporte*, Esfinge, México, 1968.

Comisión Nacional del Deporte, *Sistema Nacional del Deporte*, CONADE-SEP, México, 1994.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 42a. ed., Porrúa, México, 2002.

Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, UNAM-Porrúa, México, 2010.

-----*Poder Legislativo*, UNAM-Porrúa, México, 2010.

-----*Derecho administrativo del estado de Aguascalientes*, Porrúa, México, 2007.

Fernández Ruíz, Jorge y Miguel Alejandro López Olvera. *Derecho administrativo del estado de Hidalgo*, Porrúa, México, 2007.

García Machado, Nelson y Francisco Ruíz Martínez, *Conocimiento, Educación y Valores*, Universidad de Camagüey, Cuba, 2007.

Del Carmen Clemente, Jalil Ascary, Hernández González, David y Seplavy Urbina, Antonio Wenceslao, *Derecho deportivo mexicano*, Senado de la República-Asociación Mexicana de Investigación Jurídica Deportiva-Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.

López Olvera, Miguel Alejandro. *Tratado de la facultad reglamentaria*, Porrúa, México, 2007.

López Ruíz, Miguel, *Nuevos elementos para la investigación jurídica*, Editorial Origami, México, 2008.

Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, Porrúa, México, 1998.

Margaín Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano*, Porrúa, México, 2000.

Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo*, UNAM, México, 1991.

Olivos Campos, José René y Noé Díaz Pedraza (coords.), *Estudios de Derecho Constitucional y amparo*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2007.

Ontiveros, Avilio, "La actividad física como medio de salud" en *Manifestaciones de la Cultura física en la sociedad*, CONADE, México, julio de 1994.

Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, UNAM, México, 2000.

Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, Porrúa, México, 1998.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, t. I, Porrúa, México, 1981.

Volpichelli, Luigi, *Industrialismo y deporte*, Buenos Aires, Paidós, 1967.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de la Monarquía Española

Constitución Política de la República Mexicana de 1857

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de agosto de 1994

Ley General de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de julio de 1993

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

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de mayo de 1986

Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 1o. de abril de 1970

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada en *Diario Oficial de la Federación* de 9 de febrero de 2004

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2002

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de enero de 1990

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

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de enero de 2005

Reglamento Interno del Sistema Nacional del Deporte, aprobado en la primera sesión ordinaria del Pleno del SINADE celebrada el 22 de octubre de 2008

Reglamento Interno del Comité de Información de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, aprobado por los miembros del citado comité el 1o. de diciembre de 2009

Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de octubre de 2003

Modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de julio de 2004

Modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2006

Modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 2007

Modificaciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de octubre de 2007

Manual de Organización de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, aprobado en la segunda sesión ordinaria de 2008 por la junta directiva de la CONADE

Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 16 de junio de 2008

Reglamento Interior del Instituto del Deporte del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 11 de septiembre de 2008

Código Administrativo del Estado de México, publicado en la *Gaceta del Gobierno* del Estado de México de 22 de diciembre de 2010

Acuerdo por el que el organismo descentralizado Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte queda agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Educación Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 1o. de marzo de 2004.

Acuerdo número 562 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Deporte, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 2010.

Acuerdo número 563 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de diciembre de 2010.

Acuerdo número 571 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Cultura Física, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 2010.

Acuerdo por el que se crea el Instituto Municipal del Deporte de Centro, como órgano desconcentrado de la administración pública municipal, el cual estará sectorizado a la Dirección de Educación, Cultura y Recreación.

Decreto por el que se adicionan dos párrafos al artículo 99 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 2005

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Cultura Física y Deporte, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2007

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Cultura Física y Deporte, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 2008

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Cultura Física y Deporte, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 2010

Oficio-Circular No. SP/100/0762/02 por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de julio de 2002.

Oficio-Circular por el que se establece el procedimiento que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las entidades federativas que realicen contrataciones con recursos federales, previo a la formalización de los contratos o pedidos que sean celebrados bajo el ámbito de las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para verificar que los proveedores o contratistas están al corriente en sus obligaciones fiscales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 19 de septiembre de 2008.

Oficio Circular por el que se expiden los manuales, formatos y medios a través de los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el inventario actualizado de los bienes con que cuenten y las copias de las pólizas correspondientes a sus Programas de Aseguramiento, conforme el primer párrafo del artículo quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de febrero de 2009.

Oficio Circular por el que se establecen los procedimientos para el informe, dictamen, notificación o constancia de registro de los ingresos excedentes obtenidos durante el ejercicio por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como por los poderes Legislativo y Judicial y los órganos constitucionalmente autónomos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de febrero de 2009.

Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes, firmada en Nueva York, el 10 de diciembre de 1985, aprobada por el Senado de la República el 12 de noviembre de 1986 y vigente desde el 3 de abril de 1988.

Estatutos del Consejo Iberoamericano del Deporte (CID), adoptados en Montevideo, el 4 de agosto de 1994, aprobados por el Senado de la República el 22 de diciembre de 1994 y vigentes desde el 26 de diciembre de 1996.

Convenio de Cooperación en las Áreas de la Cultura, la Educación y el Deporte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Federación de Rusia, firmado en la Ciudad de México, el 20 de mayo de 1996, aprobado por el Senado de la República el 15 de noviembre de 1996 y vigente desde el 28 de enero de 1997.

Convenio de Cooperación en las Áreas de la Educación, la Cultura y el Deporte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Bolivia, firmado en la Ciudad de México, el 11 de diciembre de 1998, aprobado por el Senado de la República el 23 de noviembre de 1999 y vigente desde el 9 de marzo de 2000.

Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Rumania en Materia de Educación, Cultura, Juventud y Deporte, firmado en la Ciudad de Bucarest, Rumania, el 22 de octubre de 1999, aprobado por el Senado de la República el 25 de abril de 2000 y vigente desde el 11 de enero de 2001.

Convenio de Cooperación en los Campos de la Educación, la Cultura, el Arte y el Deporte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Lituania, firmado en la Ciudad de México, el 24 de enero de 2002, aprobado por el Senado de la República el 25 de abril de 2002 y vigente desde el 4 de julio de 2003.

Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Letonia sobre Cooperación en las Áreas de Educación, Cultura y Deporte, firmado en la Ciudad de México, el 14 de abril de 2005, aprobado por el Senado de la República el 6 de diciembre de 2005 y vigente desde el 15 de mayo de 2006.

Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte, firmada en la ciudad de París, el 19 de octubre de 2005, aprobado por el Senado de la República el 20 de diciembre de 2006 y vigente desde el 20 de junio de 2007.

JURISPRUDENCIA

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, SCJN, Novena época, Segunda Sala, tomo II, septiembre de 1995, tesis 2a./J. 47/95, p. 293.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, SCJN, Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXVIII, noviembre de 2008, tesis I.4o.A. 640 A, p. 1326.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, SCJN, Novena época, Segunda Sala, tomo XXVIII, septiembre de 2008, tesis 2a./J. 117/2008, p. 221.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, SCJN, Novena época, Pleno, tomo XVIII, diciembre de 2003, tesis aislada P. XXI/2003, p. 9.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, SCJN, Novena época, Pleno, tomo XXX, agosto de 2009, tesis P./J. 79/2009, p. 1067.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, SCJN, Novena época, Segunda Sala, tomo XXVII, enero de 2008, tesis 2a./J. 249/2007, p. 515.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, SCJN, Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXXII, agosto de 2010, tesis XIV.C.A. J/25, p. 2095.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, SCJN, Novena época, Pleno, tomo II, agosto de 1995, tesis P./J. 16/95, p. 60.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Deporte y Sociedad, Biblioteca Salvat de Grandes Temes, Barcelona, 1975

Diccionario de la Lengua Española, 22^a ed., Real Academia Española, 2008.

Diccionario de Derecho Administrativo, UNAM-Porrúa, México, 2006.

Diccionario Jurídico Mexicano, 1a. ed., t.III, UNAM-IIJ, México, 1983.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Driskill, Buenos Aires, 2004.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, UNAM-Porrúa, México, 2009.

PÁGINAS DE INTERNET

http://www.conade.gob.mx/Documentos/Transparenciadeportiva/informacion_deportiva/Pres_Fed.pdf

http://www.insp.mx/ensanut/resultados_ensanut.pdf

<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/sport/physical-education-and-sport/sport-for-peace-and-development/>

<http://www.rae.es/rae.html>

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/>

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>

http://www.sep.gob.mx/es/sep1/coordinacion_de_organismos_desconcentrados_y_del_s

<http://www.dof.gob.mx/>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

http://www.cofemer.gob.mx/regulaciones/scd_expediente_3.asp?id=43/0018/151008