

Nota informativa sobre los exámenes de idoneidad

(Documento de trabajo interno n.º 2)¹

1. Las normas de la FIFA sobre idoneidad y la finalidad de esta nota

Los candidatos a la presidencia de la FIFA (art. 27, apdo. 1 de los Estatutos de la FIFA, art. 4 del Reglamento de Gobernanza de la FIFA [RGF] y art. 48, apdo. 1 d) del RGF), los candidatos al Consejo de la FIFA (art. 27, apdo. 5 y art. 30, apdo. 6 de los Estatutos de la FIFA, art. 4 del RGF y art. 72, apdo. 1 del RGF), los candidatos a los cargos de presidente, vicepresidente y miembro de la Comisión de Auditoría y Conformidad y de cada uno de los órganos judiciales (art. 27, apdo. 8 de los Estatutos de la FIFA, art. 4 del RGF, art. 37, apdo. 1 c) del RGF y art. 38, apdo. 3 del RGF), los candidatos al cargo de secretario general (art. 37, apdo. 3 de los Estatutos de la FIFA y art. 4 del RGF), así como los candidatos a las comisiones permanentes (art. 39, apdo. 5 de los Estatutos de la FIFA y art. 4 del RGF), deberán superar exámenes de idoneidad que llevará a cabo la Comisión de Control. La Comisión de Control también efectúa las comprobaciones de independencia de los respectivos candidatos (cuando corresponda). Los candidatos a integrar la Comisión de Gobernanza también deberán pasar un examen de idoneidad que realizará el órgano de instrucción de la Comisión de Ética. El órgano de instrucción de la Comisión de Ética también lleva a cabo las respectivas comprobaciones de independencia (cuando corresponda; art. 39, apdo. 5 de los Estatutos de la FIFA y art. 27, apdo. 6 del RGF).

En el anexo 1 del RGF, se ofrecen detalles sobre dichos exámenes de idoneidad, particularmente en lo que respecta al proceso de declaración voluntaria de los candidatos en cuestión, la cooperación de los mismos, el margen de ponderación de la Comisión de Control, y la confidencialidad del examen. Por esta razón, en el cuestionario de control se mencionan explícitamente las condenas por delitos dolosos graves o por violación de las normas de conducta establecidas en la sección 5.ª de la parte II del Código Ético de la FIFA (v. art. 13 y s.), así como las respectivas sanciones y los procedimientos o investigaciones civiles, penales o disciplinarios pendientes.

A su vez, los miembros de los órganos de la FIFA siempre deberán conocer y cumplir las disposiciones del Código Ético. Algunas de sus disposiciones, como el artículo 14 sobre la obligación de neutralidad o el artículo 19 (en relación con los conflictos de intereses) pueden tener consecuencias en el momento de valorar la idoneidad, ya sea excluyendo esta última o imponiendo condiciones para que alguien pueda optar a un cargo determinado.

La definición de independencia y, en particular, las restricciones derivadas de este requisito, se incluyen en el art. 5 del RGF.

En algunos aspectos, el texto de estas normas es indefinido y vago, por lo que se hace necesaria su aclaración mediante el desarrollo de criterios para cada caso particular, con el fin de que su aplicación sea lo más objetiva y certera posible. Estos criterios son necesarios para ofrecer a los órganos de la FIFA y a las federaciones de fútbol, así como a los posibles

¹ Última actualización: 8 de marzo de 2017.

candidatos, la orientación necesaria y seguridad jurídica, pero también en aras de la transparencia en lo que se refiere a los grupos de interés del fútbol y al público en general.

Esta nota se prepara a la luz de estos dos objetivos. **La nota no es una presentación general y abstracta de los criterios que debe emplear la Comisión de Control para la interpretación y aplicación de todas las normas pertinentes en la decisión de los casos futuros. En lugar de ello, resume los criterios más importantes que se derivan de los casos ya decididos por la Comisión de Control. Asimismo tiene en cuenta la interpretación de la Comisión de Gobernanza (a la cual pertenece la Comisión de Control) a ciertas disposiciones, la cual sirve de orientación a la Comisión de Control al llevar a cabo los exámenes de idoneidad. Las decisiones adoptadas por la Comisión de Control respecto a la idoneidad de candidatos a los cargos de presidente y miembros del Consejo son parte del proceso de admisibilidad que realiza la Comisión de Gobernanza. Este no es un documento legal, sino una breve nota informativa que, como se mencionó, la comisión espera que contribuya a dar a conocer los criterios que guían sus decisiones, y que pueden ayudar a los órganos pertinentes en sus decisiones futuras sobre la persona que se designará y a posibles candidatos en si deben postularse o solicitar un cargo determinado. Su publicación también procura fomentar una mayor transparencia y responsabilidad en relación con la labor de la FIFA y facilitar a los grupos de interés del fútbol y al público en general la comprensión del nuevo mecanismo con criterios de idoneidad y su implantación práctica.**

La experiencia que ha tenido la Comisión de Control con la primera serie de pruebas que ha debido efectuar también ha servido para el debate mantenido por la Comisión de Gobernanza sobre las futuras mejoras que podrán efectuarse al proceso de los criterios de idoneidad, tanto de naturaleza material como procesal.

2. Pautas establecidas por el Tribunal de Arbitraje Deportivo

Al desarrollar sus criterios para la interpretación de las normas pertinentes de la FIFA, la Comisión de Control ha tenido en cuenta las pautas derivadas de las decisiones adoptadas por el Tribunal de Arbitraje Deportivo (CAS, por sus siglas en inglés) en un pequeño número de casos relevantes para efectuar los exámenes de idoneidad. La Comisión de Control es consciente de la importancia del cumplimiento de las pautas derivadas de estas decisiones, en particular a la luz del derecho de apelación de los particulares.

En CAS 2015/A/4311 (Musa Hassan Bility contra la FIFA), el CAS sostuvo que un examen de integridad es más bien un examen abstracto que considera si una persona, en función de la información disponible, es una persona íntegra para ocupar el cargo en cuestión, y que una violación directa del Código Ético de la FIFA no constituye un prerrequisito para que una persona no supere el examen de integridad (§57).

Un miembro de alto rango «debe, en cualquier circunstancia, parecer totalmente honesto y estar fuera de toda sospecha. Si los oficiales del fútbol de mayor jerarquía no dieran esta impresión limpia y transparente, para los grupos de interés del fútbol y el público en general se presentarían serias dudas sobre la rectitud e integridad de las organizaciones de fútbol en su conjunto. Semejante desconfianza del público se extendería rápidamente a la percepción general de la autenticidad de los resultados deportivos y destruiría la esencia del deporte» (CAS 2011/A/2426, §129).

No obstante, «las afirmaciones en las que se funda la denegación deben ser de una cierta gravedad y no deberían basarse en meras especulaciones» (CAS 2015/A/4311, §63). Sin embargo, en su momento se concedió a la Comisión Electoral *ad hoc* de la FIFA cierto margen en su decisión sobre si una persona era candidata adecuada para el cargo y esta decisión «solo podrá anularse si el panel considera que la Comisión Electoral *ad hoc* de la FIFA no podría haber llegado de forma razonable a la conclusión alcanzada» (§64).

En CAS 2015/A/4311, la decisión de no admitir al Sr. Bility se había fundado en una infinidad de procedimientos en los que estaba implicado, algunos de los cuales se relacionaban con sus compañías. En este sentido, el CAS sostuvo que, si bien puede que no haya sido directamente responsable por la condena (por evasión fiscal) en función del principio del velo corporativo, aun así se podía considerar porque «tal veredicto tiene consecuencias para la percepción del público de la integridad del apelante y, en consecuencia, es relevante para el resultado del examen de integridad llevado a cabo por la FIFA» (§76).

En lo que respecta a la suspensión decretada por la Comisión Disciplinaria de la CAF contra el Sr. Bility, el CAS no solo consideró importante que hubiera renunciado a apelar la suspensión, sino que también hubiera afirmado que «nunca, en ningún momento, una decisión o sentencia judicial definitiva, o federación de fútbol alguna, me condenaron o declararon culpable», afirmación que posteriormente se demostró errónea (§§78-82).

Sin embargo, el CAS también consideró importante «resaltar que el resultado del presente procedimiento arbitral no debe interpretarse como una resolución donde el panel considere que el apelante sea corrupto, deshonesto o una persona que carezca de integridad» (§90).

El CAS confirmó estos principios en CAS 2016/A/4579 (Gordon Derrick contra la FIFA). En particular, el CAS sostuvo que los indicios existentes de violaciones de algunas de las disposiciones más importantes del Código Ético de la FIFA, especialmente la malversación de fondos de la FIFA, así como cuestiones de peso relativas al hecho de si el apelante estaba colaborando en gran medida con la FIFA en la investigación de la Comisión de Ética, justificaron la decisión de la Comisión de Auditoría y Conformidad de la FIFA (que en el momento de la decisión era el órgano competente para adoptar una decisión sobre la admisibilidad de candidatos al cargo de vicepresidente de la FIFA y miembros del Consejo), la cual sentenció que el apelante no era apto (§85 ss.). Además, el CAS sostuvo que debido a eventos recientes acaecidos en los últimos años en relación con los organismos del fútbol, y en particular la FIFA, «se ha hecho necesario ampliar y mejorar los exámenes y los controles de posibles altos cargos que ejercen funciones en estos organismos» y que el organismo debe contraer la obligación de aplicar especial diligencia (§87). Asimismo, el CAS confirmó que se concede un amplio margen de ponderación al órgano responsable de la realización de los exámenes de idoneidad para llevar a cabo el examen pertinente y determinar si un candidato es apto al cargo (§88). Por último, el CAS mantuvo que el carácter jurídico de este procedimiento es administrativo y no disciplinario (§91).

3. Normas generales elaboradas por la Comisión de Control

Sobre la base de las consideraciones del Tribunal de Arbitraje Deportivo y el marco normativo aplicable, la Comisión de Control ha elaborado algunas normas generales relacionadas con los exámenes de idoneidad, aunque reconoce, no obstante, que las decisiones deben adoptarse caso por caso, teniendo siempre en cuenta las particularidades del caso en cuestión.

Para llevar a cabo los exámenes de idoneidad, la Comisión de Control se basa en un informe facilitado por una empresa internacional independiente de servicios de investigación especializada en exámenes de integridad, así como en la información proporcionada por el candidato en cuestión, en particular el cuestionario de control (v. anexo 1 del RGF), su currículum y una copia de su pasaporte.

En este sentido, cabe mencionar que los candidatos deben someterse a un examen de su integridad, así como de posibles conflictos de intereses.

En relación con estos dos aspectos, para la comisión es importante poder solicitar información adicional en caso de que considere insuficiente la información disponible (en particular, el informe sobre el examen de antecedentes y el cuestionario de control). Podrá solicitarse información complementaria tanto al candidato en cuestión como a terceros. Debe destacarse que, habida cuenta de las normas, los candidatos se obligan a proporcionar esta información o autorizan el acceso a la información complementaria que la comisión considere necesario procurar de un tercero. Ahora bien, también es importante recordar que la Comisión de Control no tiene facultades de investigación y adopta su decisión sobre la base de la información de la que dispone al momento de dicha decisión.

a. Idoneidad/integridad

1) Procedimientos anteriores

En relación con las condenas penales y sanciones disciplinarias anteriores adoptadas contra un candidato, la comisión siempre ha tomado en cuenta tanto el fundamento como la naturaleza de las condenas y sanciones impuestas. En consecuencia, la comisión tuvo en cuenta el tipo de delito (por ejemplo, la valoración debería ser diferente si se tratase de un delito de naturaleza económica o si, en cambio, estuviera relacionado con cuestiones que podrían caer dentro de la libertad de expresión), si la conducta subyacente se refería a una cuestión de fondo o si se trataba de una infracción menor o una conducta indebida de naturaleza procesal. Para determinar el carácter y la naturaleza de las condenas penales y/o disciplinarias anteriores, también se tuvo en cuenta la severidad de las sanciones impuestas. Si, por otro lado, la legislación nacional eliminara una condena particular de los antecedentes penales después de cierto tiempo, como si no hubiese existido, la comisión que considere el caso debe tener en cuenta las consecuencias de esa legislación nacional.

En particular, las condenas penales o sanciones disciplinarias relacionadas con delitos de naturaleza económica se consideraron cuestiones incompatibles con un cargo dentro de una comisión de la FIFA y, en consecuencia, determinaron la falta de idoneidad de los candidatos.

2) Procedimientos en curso

En lo que respecta a los procedimientos en curso, la comisión reconoce que en estos casos es necesario mantener un delicado equilibrio entre los riesgos e intereses contrapuestos.

Por un lado, el candidato debe beneficiarse de la presunción de inocencia y debería tenerse debidamente en cuenta el hecho de que sus derechos pueden resultar afectados si no se le admitiera y, posteriormente, la causa se desestimara. A su vez, no puede excluirse que, particularmente durante períodos electorales, se presenten acusaciones y quejas contra los candidatos exclusivamente con el fin de evitar que participen en las elecciones.

Por otro lado, tal como se expresa claramente en las decisiones del CAS, los exámenes de idoneidad e integridad no son valoraciones judiciales de la persona en cuestión y no pueden depender de la existencia de una condena penal o disciplinaria anterior. Si este fuera el caso, la inclusión de un examen de idoneidad en las normas de la FIFA sería en gran parte superflua y carecería de eficacia. Por consiguiente, el control debe ser más amplio y, a su vez, debe tener como guía el objetivo subyacente de preservar la credibilidad pública de la FIFA y, al mismo tiempo, proteger la integridad del fútbol. Este objetivo podría verse afectado si el respectivo candidato fuera admitido y condenado en una etapa posterior.

Al conciliar estos intereses contrapuestos, la comisión ha sostenido que, mientras no se acuse oficialmente a un candidato, debe tomarse debidamente en cuenta la presunción de inocencia, salvo que se presente a la comisión información convincente para la que el candidato no tenga una explicación verosímil. La comisión no tiene facultades de investigación ni cuenta con los medios ni los fundamentos jurídicos para reemplazar a los órganos competentes en los ámbitos nacional e internacional (incluidos los órganos judiciales y otros órganos de organizaciones deportivas), a fin de valorar las acusaciones presentadas contra los candidatos. Sin embargo, al enfrentarse a determinadas acusaciones e información para las que carece de las facultades de investigación, sí ha remitido la información pertinente a los órganos competentes.

Ahora bien, una vez que el candidato ha sido acusado formalmente y/o se han adoptado medidas judiciales provisionales, la comisión ha decidido que esto puede ser suficiente para excluir la idoneidad, aun cuando no se hubiera adoptado una decisión definitiva. Esto se debe a la necesidad de preservar la credibilidad y autoridad de la FIFA y no implica ningún juicio sobre el candidato o el fundamento del caso, por el que debe comparecer ante órganos judiciales o disciplinarios. En estas circunstancias, la decisión sobre la idoneidad se decide en cada caso particular, teniendo en cuenta la naturaleza de las acusaciones presentadas oficialmente contra el candidato y utilizando criterios similares a los empleados en relación con condenas pasadas.

3) Cooperación procesal

El cumplimiento de los requisitos comprendidos en el cuestionario de control por parte del candidato, en particular las obligaciones que asume en el mismo, así como la provisión de información veraz y exacta, es un requisito absoluto de idoneidad. A su vez, su transparencia y voluntad de seguir cooperando con la Comisión de Control son también decisivas para la valoración final. Esto incluye, si procede, que los candidatos no solo faciliten de forma general la información solicitada por la Comisión de Control sino que también presenten las pruebas que justifiquen sus declaraciones.

b. Neutralidad política y prevención de cualquier forma de injerencia gubernamental

Los principios generales de la FIFA de neutralidad política y prevención de cualquier forma de injerencia gubernamental y, concretamente, la obligación impuesta por el art. 14 del Código Ético de la FIFA a oficiales de la FIFA de mantener una posición política neutral en sus relaciones con instituciones gubernamentales, crean una incompatibilidad estructural e inherente con los cargos gubernamentales.

El artículo 14 del Código Ético exige a los oficiales de la FIFA «En sus relaciones con instituciones gubernamentales... mantener una posición política neutral...». La opinión de la comisión (conforme a la interpretación de la Comisión de Gobernanza a la cual pertenece) es

que la estructura del cargo de miembro del gobierno está en conflicto con la obligación de neutralidad respecto a las instituciones gubernamentales, puesto que, por definición, un miembro del gobierno no puede ser neutral con respecto al gobierno que representa como miembro. La comisión consideró la posibilidad de que un oficial de la FIFA que haya prestado sus servicios como ministro gubernamental pueda recusarse de toda decisión que atañe a su país. No obstante, esto no ofrecería una solución viable, ya que los intereses políticos de un gobierno no se limitan a asuntos en los que su país esté directamente implicado, sino también a cuestiones en las que están implicados otros estados. El hecho de tener a un ministro gubernamental que al mismo tiempo es un oficial de la FIFA (al menos en órganos que no sean meramente consultivos) puede afectar directamente a las relaciones entre la FIFA y ese gobierno e involucrar indirectamente a la FIFA en controversias ajenas asociadas a ese u otro gobierno.

c. Conflictos de intereses

En lo que se refiere a los posibles conflictos de intereses, la norma que se deberá aplicar difiere según el cargo para el que se propone a la persona. Por ejemplo, dependiendo de si la persona es candidata a un cargo a tiempo completo y/o ejecutivo, o a un cargo a tiempo parcial y/o no ejecutivo, la norma que se aplicará y las expectativas que se tendrán deben ser diferentes. La naturaleza independiente del cargo es otro factor relevante que exige a los candidatos cumplir con condiciones complementarias.

En algunos casos, un posible conflicto de intereses puede ser suficiente para que la persona no resulte idónea; no es necesario que exista un conflicto de intereses real al momento de la consideración. En otras situaciones, la solución puede ser de naturaleza diferente.

En especial, la comisión se ha enfrentado a casos de posibles conflictos de intereses que implicaban a candidatos para cargos no ejecutivos (en particular, comisiones permanentes). En estas circunstancias, la comisión reconoció que sería imposible esperar que candidatos que provienen del mundo del fútbol no tengan ocupaciones profesionales o intereses económicos vinculados al mismo. No obstante, esto puede generar conflictos de intereses que, aunque no se presenten en la actualidad, cabe la posibilidad de que surjan. Dada la inexistencia en la actualidad de un registro público de intereses en la FIFA, la comisión ha solicitado a los candidatos que pongan de manifiesto sus intereses al presidente de la comisión en cuestión, así como a ambos presidentes de la Comisión de Ética, y que confirmen formalmente que se abstendrán de participar en todas las decisiones relacionadas con casos en los que puedan tener algún posible conflicto de intereses, tanto directo como indirecto, teniendo en cuenta especialmente el mercado geográfico en cuestión.

En otras ocasiones, dependiendo del cargo que asumiría el candidato en cuestión, así como de la naturaleza del (posible) conflicto de intereses, la comisión ha admitido a candidatos a condición de su renuncia a cargos específicos o a la suspensión de sus respectivos cargos.

d) Independencia

La definición de independencia y, en particular, las restricciones derivadas de este requisito, se incluyen en el art. 5 del RGF. Estas restricciones incluyen la prohibición de desempeñar otras funciones oficiales en la FIFA, en una confederación o federación miembro, así como la prohibición de las relaciones comerciales materiales con la FIFA, una confederación o federación miembro, tanto para los propios candidatos como para sus familiares directos, incluso durante los cuatro años anteriores al inicio de su mandato. En este sentido, cabe

mencionar que los criterios de independencia de los miembros de las comisiones permanentes que deben ser independientes, y de los presidentes y vicepresidentes de la Comisión de Auditoría y Conformidad y los órganos judiciales, difieren de los criterios de independencia de otros miembros de la Comisión de Auditoría y Conformidad y los órganos judiciales. La comisión de Control ha adoptado decisiones en varios casos conforme a esta disposición, tanto en lo que concierne a las funciones oficiales en la FIFA, en confederaciones o en federaciones miembro, como respecto a las relaciones comerciales materiales con la FIFA, una confederación o una federación miembro.

e) Retirada de candidatos

Se permitirá que un candidato retire su candidatura hasta el momento en que la comisión comunique al órgano pertinente el resultado final del examen de idoneidad. Si este es el caso, la comisión no comunicará, ni publicará el resultado del examen de idoneidad. La comisión tiene en cuenta que el examen de idoneidad no viene a ser un dictamen judicial ni disciplinario y, como tal, no es necesario, ni justo para el candidato, comunicar el resultado del mismo si mientras tanto ha retirado su candidatura. Por el contrario, siempre que ha sido posible la comisión ha tratado de aligerar este proceso en beneficios de los candidatos.