A la atención de los miembros de la FIFA
A la atención de las confederaciones

Circular n.º 1556

Zúrich, 23 de septiembre de 2016
SG/mav-jib

Nota informativa sobre los exámenes de idoneidad

Señoras y señores:

Como probablemente sepan, la Comisión de Control ha realizado varios exámenes de idoneidad a candidatos a cargos en diversos órganos de la FIFA.

En este contexto, dicha comisión ha elaborado estándares generales para tales exámenes, los cuales ha resumido en una nota informativa. Adjunta a esta circular encontrarán una copia de la citada nota, la cual se publicará también en FIFA.com.

Muchas gracias por su atención e inestimable colaboración.

Atentamente,
FIFA

Fatma Samoura
Secretaria general

Adj.: - Nota informativa sobre los exámenes de idoneidad

c. c.: - Consejo de la FIFA

Fédération Internationale de Football Association
FIFA-Strasse 20 P.O. Box 8044 Zurich Switzerland T: +41 (0)43 222 7777 F: +41 (0)43 222 7878 FIFA.com

Nota informativa sobre los exámenes de idoneidad

(Documento de trabajo interno; 14 de septiembre de 2016)

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 art. 19 del Código Ético (en relación con los conflictos de intereses) y adecuar su conducta en consecuencia (es decir, abstenerse de ejercer sus funciones y notificar al respectivo presidente cualquier caso de posible conflicto de intereses; véase, p. ej., el art. 10, apdo. 4 del RGF con respecto a los miembros del Consejo, el art. 24, apdo. 4 del RGF con respecto a los miembros de las comisiones, el art. 37, apdo. 6 e) del RGF en relación con los miembros de la Comisión de Auditoría y Conformidad, y los anexos 1 y 2 del RGF). En este sentido, se deberán poner de manifiesto los intereses personales que podrían relacionarse con posibles actividades.

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.

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 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 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. No se trata de un documento legal, sino de 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 y a posibles candidatos en sus decisiones futuras sobre la persona que se designará o 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 servirá para el debate que organizará 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 requisito previo 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 dio 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).

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 currículo 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 adicional 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 adicional 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.

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 medida 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 oficialmente 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.

b. 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.