

Procedimientos disciplinarios referentes al dopaje en el deporte y, en particular, en el fútbol: el problema de los plazos para recurso de decisiones nacionales

Paula de Castro Moreira Sordi[1]

El sistema antidopaje en el deporte está organizado de una forma compleja, incidiendo tanto en los niveles nacional e internacional. La estructura normativa internacional, así, comprende las reglas emanadas de la Agencia Mundial Antidopaje (WADA-AMA) y todavía los reglamentos propios de cada federación internacional (los cuales, en lo general, son alineados en su contenido con los de la WADA); en la esfera nacional, hay, según el país que se analice, leyes u otro tipo de diploma normativo vinculado de alguna forma al poder público, más allá de las reglas eventualmente establecidas por las asociaciones nacionales.

Las normas aplicables a los procedimientos disciplinarios de esta materia vienen siendo objeto de discusión a lo largo del tiempo, recibiendo severas críticas en diversas ocasiones debido al elevado nivel de exigencia con relación a los que cometen infracciones. Con el objetivo de equilibrar el sistema de reglas, la disciplina del procesamiento de esas violaciones al sistema antidopaje busca, en lo general, exigir el estricto cumplimiento de los procedimientos por parte de las entidades que las investigan y sancionan.

Empero, en las reglas establecidas por la FIFA y por la WADA, hay todavía una falla en el sistema que puede ocasionar gravísimos perjuicios a los involucrados en ese tipo de procedimiento disciplinario, referente a los recursos de las decisiones en materia de dopaje. Es interesante señalar que ese problema, aparentemente, no ha sido notado ni discutido por la ocasión de la reciente alteración del Código Mundial Antidopaje de la WADA.

Tanto la versión actualmente vigente del Código Mundial Antidopaje de la WADA (“WADA Code 2009”), como la versión que está para vigorar a partir del 1º de enero de 2015 (“WADA Code 2015”), cuando disciplinan la materia en cuestión, así establecen:

<u>WADA CODE 2009</u>	<u>WADA CODE 2015</u>
<p><i>13.1.1 WADA Not Required to Exhaust Internal Remedies</i></p> <p>Where WADA has a right to appeal under Article 13 and no other party has appealed a final decision within the Anti-Doping Organization’s process, WADA may appeal such decision directly to CAS without having to exhaust other remedies in the Anti-Doping Organization process.</p>	<p><i>13.1.3 WADA Not Required to Exhaust Internal Remedies</i></p> <p>Where WADA has a right to appeal under Article 13 and no other party has appealed a final decision within the Anti-Doping Organization’s process, WADA may appeal such decision directly to CAS without having to exhaust other remedies in the Anti-Doping Organization’s process.</p>
<p><i>13.2 Appeals from Decisions Regarding Anti-Doping Rule Violations, Consequences, and Provisional Suspensions</i></p>	<p><i>13.2 Appeals from Decisions Regarding Anti-Doping Rule Violations, Consequences, Provisional Suspensions, Recognition of Decisions and Jurisdiction</i></p> <p>A decision that an anti-doping rule violation was committed, a decision imposing Consequences or not imposing Consequences for an anti-doping rule</p>

A decision that an anti-doping rule violation was committed, a decision imposing Consequences for an anti-doping rule violation, or a decision that no anti-doping rule violation was committed; a decision that an anti-doping rule violation proceeding cannot go forward for procedural reasons (including, for example, prescription); a decision under Article 10.10.2 (Violation of the Prohibition of Participation during Ineligibility); a decision that an Anti-Doping Organization lacks jurisdiction to rule on an alleged anti-doping rule violation or its Consequences; a decision by an Anti-Doping Organization not to bring forward an Adverse Analytical Finding or an Atypical Finding as an anti-doping rule violation, or a decision not to go forward with an anti-doping rule violation after an investigation under Article 7.4; and a decision to impose a Provisional Suspension as a result of a Provisional Hearing or in violation of Article 7.5, may be appealed exclusively as provided in this Article 13.2.

(...)

13.2.2 Appeals Involving National-Level Athletes

In cases involving national-level Athletes, as defined by each National Anti-Doping Organization, who do not have a right to appeal under Article 13.2.1, the decision may be appealed to an independent and impartial body in accordance with rules established by the National Anti-Doping Organization. The rules for such appeal shall respect the following principles:

- a timely hearing;

violation, or a decision that no anti-doping rule violation was committed; a decision that an anti-doping rule violation proceeding cannot go forward for procedural reasons (including, for example, prescription); a decision by WADA not to grant an exception to the six months notice requirement for a retired Athlete to return to Competition under Article 5.7.1; a decision by WADA assigning results management under Article 7.1; a decision by an Anti-Doping Organization not to bring forward an Adverse Analytical Finding or an Atypical Finding as an anti-doping rule violation, or a decision not to go forward with an anti-doping rule violation after an investigation under Article 7.7; a decision to impose a Provisional Suspension as a result of a Provisional Hearing; an Anti-Doping Organization's failure to comply with Article 7.9; a decision that an Anti-Doping Organization lacks jurisdiction to rule on an alleged anti-doping rule violation or its Consequences; a decision to suspend, or not suspend, a period of Ineligibility or to reinstate, or not reinstate, a suspended period of Ineligibility under Article 10.6.1; a decision under Article 10.12.3; and a decision by an Anti-Doping Organization not to recognize another Anti-Doping Organization's decision under Article 15 may be appealed exclusively as provided in this Article 13.2.

(...)

13.2.2 Appeals Involving Other Athletes or Other Persons

In cases where Article 13.2.1[2] is not applicable, the decision may be appealed to an independent and impartial body in accordance with rules established by the National Anti-Doping Organization. The rules for such appeal shall respect the following principles:

- a timely hearing;
- a fair and impartial hearing panel;
- the right to be represented by counsel at the Person's own expense; and

- a fair, impartial and independent hearing panel;
- the right to be represented by counsel at the Person's own expense; and
- a timely, written, reasoned decision.

13.2.3 Persons Entitled to Appeal

(...)

In cases under Article 13.2.2, the parties having the right to appeal to the national level reviewing body shall be as provided in the National Anti-Doping Organization's rules but, at a minimum, shall include the following parties: (a) the Athlete or other Person who is the subject of the decision being appealed; (b) the other party to the case in which the decision was rendered; (c) **the relevant International Federation**; (d) the National Anti-Doping Organization of the Person's country of residence; and (e) WADA. For cases under Article 13.2.2, WADA and the International Federation shall also have the right to appeal to CAS with respect to the decision of the national-level reviewing body. Any party filing an appeal shall be entitled to assistance from CAS to obtain all relevant information from the Anti-Doping Organization whose decision is being appealed and the information shall be provided if CAS so directs.

The filing deadline for an appeal or intervention filed by WADA shall be the later of:

- (a) Twenty-one (21) days after the last day on which any other party in the case could have appealed, or

- a timely, written, reasoned decision.

13.2.3 Persons Entitled to Appeal

(...)

In cases under Article 13.2.2, the parties having the right to appeal to the national-level appeal body shall be as provided in the National Anti-Doping Organization's rules but, at a minimum, shall include the following parties: (a) the Athlete or other Person who is the subject of the decision being appealed; (b) the other party to the case in which the decision was rendered; (c) **the relevant International Federation**; (d) the National Anti-Doping Organization of the Person's country of residence; (e) the International Olympic Committee or International Paralympic Committee, as applicable, where the decision may have an effect in relation to the Olympic Games or Paralympic Games, including decisions affecting eligibility for the Olympic Games or Paralympic Games, and (f) WADA. For cases under Article 13.2.2, WADA, the International Olympic Committee, the International Paralympic Committee, and the relevant International Federation shall also have the right to appeal to CAS with respect to the decision of the national level appeal body. Any party filing an appeal shall be entitled to assistance from CAS to obtain all relevant information from the Anti-Doping Organization whose decision is being appealed and the information shall be provided if CAS so directs.

The filing deadline for an appeal filed by WADA shall be the later of:

-

- (a) Twenty-one days after the last day on which any other party in the case could have appealed, or

(b) Twenty-one days after WADA's receipt of the complete file relating to the decision.

Notwithstanding any other provision herein, the only Person who may appeal from a Provisional Suspension is the Athlete or other Person upon whom the Provisional Suspension is imposed.

(b) Twenty-one (21) days after WADA's receipt of the complete file relating to the decision.

Notwithstanding any other provision herein, the only Person who may appeal from a Provisional Suspension is the Athlete or other Person upon whom the Provisional Suspension is imposed.

Como se puede observar, las normas arriba referidas permiten a la WADA, así como a otros sujetos de la comunidad deportiva internacional (como las federaciones internacionales de la modalidad pertinente), recurrir de decisiones proferidas por los tribunales deportivos nacionales. Las hipótesis de recurso previstas para ese tipo de decisiones son las siguientes:

a) Recurso de decisión proferida por el órgano decisorio nacional de primera instancia

a.1) La WADA y los demás sujetos listados por el Código pueden presentar recurso al órgano nacional competente para la revisión de la decisión, conforme el segundo párrafo del art. 13.2.3 del WADA Code 2009 y del WADA Code 2015;

a.2) Si ninguna de las partes ha recorrido de la referida decisión, el recurso de la WADA puede ser dirigido directamente al CAS, conforme el art. 13.1.1 del WADA Code 2009 / art. 13.1.3 del WADA Code 2015.

b) Recurso de decisión proferida por el órgano decisorio nacional de segunda instancia

La WADA y los demás sujetos listados por el Código pueden presentar recurso de esa decisión al CAS, conforme el segundo párrafo del art. 13.2.3 del WADA Code 2009 y del WADA Code 2015.

De cualquier forma, en los términos del tercer párrafo, letra "b" del art. 13.2.3 del WADA Code 2009 y del WADA Code 2015, arriba transcrito, el plazo para recurso de la WADA será el mismo. La apelación podrá presentarse en hasta 21 (veintiún) días a contar de la fecha del recibo, por la WADA, del proceso integral referente a la decisión a ser recurrida.

Específicamente con relación al fútbol, existe regla similar en el reglamento antidopaje de la FIFA:

80 Recursos contra decisiones tomadas en el ámbito nacional

(...)

5. La FIFA y la AMA tendrán derecho a interponer recurso ante el TAD en contra de las decisiones vinculantes y firmes en el ámbito nacional en casos de dopaje, conforme a los artículos pertinentes de los Estatutos de la FIFA.

6. El órgano que tome una decisión firme y vinculante relacionada con el dopaje deberá notificarla inmediatamente a la FIFA y a la AMA. El plazo que se concede a la FIFA y a la AMA para la interposición de apelaciones ante el TAD será de veintiún (21) días después de

que se haya recibido la decisión fundamentada definitiva y vinculante y todo el sumario del caso haya sido traducido a un idioma oficial de la FIFA.

El contenido de tal disposición es todavía más detallado, añadiendo la condición de que se debe encaminar la decisión y todo el sumario del caso traducidos a uno de los idiomas oficiales de la FIFA. Después de cumplido ese requisito, es posible a la FIFA y a la WADA la presentación de recurso de decisiones nacionales finales en el plazo de 21 (veintiún) días.

Observamos, empero, que esas reglas, en razón del término inicial determinado para el inicio del plazo para recurso de la FIFA y de la WADA, pueden provocar una situación de inseguridad jurídica con relación a las decisiones tomadas en el ámbito nacional.

Se sabe que los Tribunales de Justicia Deportiva brasileños de grande parte de las modalidades, especialmente los estaduais, no están familiarizados con algunas de las normas procedimentales específicas referentes al dopaje. En ese particular, especialmente las conexiones entre los procedimientos disciplinarios nacionales y los actores internacionales de la comunidad deportiva no son materia de amplio conocimiento.

En ese contexto, por lo que se sabe, la realidad de parte significativa de los juzgamientos de dopaje en el Brasil es de encerramiento del proceso después de transcurrido, in albis, el plazo para recurso en los términos de las normas nacionales. Eso parece ser, incluso, la razón por la cual el STJD (Superior Tribunal de Justicia Deportiva) del fútbol ha publicado la Resolución 02/2013, determinando que los TJDs (Tribunales de Justicia Deportiva, los cuales tienen competencia en cuanto a competencias estaduais) encaminen, en hasta diez días de la sesión de juzgamiento, copia integral del proceso a la Comisión Nacional de Dopaje de la CBF y a la Procuraduría del STJD, permitiendo así que esos órganos ejerzan su facultad de apelar de la decisión. Por otro lado, aunque busque informar la decisión final tomada por el TJD o STJD a la federación internacional de la modalidad correspondiente y a la WADA, muchas veces el tribunal no tiene estructura para providenciar la traducción y el envío de copia integral del archivo a las entidades internacionales de forma célere.

Por esa razón, procedimientos disciplinarios que se juzgaba haber sido encerrados acaban, en realidad, permaneciendo en abierto por período indeterminado, teniendo en vista que el plazo para recurso solamente empezará a contar del recibimiento de todo el sumario del caso por la FIFA y/o la WADA (y en el caso del fútbol, del recibimiento de esos documentos debidamente traducidos a uno de los idiomas oficiales de la FIFA). Señálese que el atleta (u otro individuo acusado de infracción antidopaje), que acaba siendo el sujeto más perjudicado por esa situación, no tiene cualquier participación en la demora del envío del proceso a la FIFA y/o a la WADA. En realidad, muchas veces, siquiera le es posible (o al menos es extremadamente difícil) obtener informaciones sobre si el envío del sumario del caso ha sido realizado por el tribunal deportivo nacional.

Esa situación ya ha sido, de cierto modo, planteada ante el CAS en el procedimiento disciplinario involucrando al jugador portugués Nuno Assis (CAS 2006/A/1153). En ese caso, el órgano nacional antidopaje tardó 16 días para enviar a la WADA copia de la decisión y del archivo del proceso, de modo que la apelación de la WADA fue presentada más de 40 días después de la publicación de la decisión final en el ámbito nacional.

Pese al no envío inmediato del archivo del caso para la WADA por el Consejo Nacional Antidopaje portugués, la apelación fue aceptada por el CAS, que declaró no ser posible causar perjuicio a la WADA en razón de la actuación del órgano nacional. Una posible excepción a esa posición, según el panel arbitral, sería la hipótesis de que se demostrara que el Consejo debiera ser tratado como un agente de la WADA o que la agencia mundial hubiera tenido la oportunidad de acceder al contenido de la decisión nacional en fecha anterior a la del recibimiento del archivo, lo que no sucedió en aquel procedimiento.

Asimismo, los árbitros consideraron que, a pesar de que los órganos nacionales debieran actuar con diligencia, el retraso de 16 días era aceptable, de modo que se consideró que la WADA cumplió el plazo para apelación. La decisión del CAS sugirió, sin embargo, que el entendimiento de la cuestión podría ser distinto si el tiempo que el Consejo Nacional Antidopaje tardó para enviar el proceso a la WADA fuera más grande.

Aunque esa decisión no haya cerrado la interpretación para ese tipo de caso, no se tiene seguridad en cuanto a las consecuencias del retraso en el envío, por el órgano nacional, del archivo del proceso a la FIFA y a la WADA. Sería posible, así, que un futbolista, sancionado en nivel nacional por el STJD, cumpliera más de la mitad de sus suspensión (o quizás toda la suspensión) sin saber si la FIFA y la WADA han recibido copia integral de su procedimiento disciplinario.

De ese modo, mismo transcurrido largo tiempo después de que la condena determinada por el STJD del Fútbol supuestamente hubiera adquirido el carácter de cosa juzgada, se podría venir a saber que, en realidad, el proceso no estaría encerrado, pudiendo la FIFA o la WADA, en razón de las reglas arriba referidas, recurrir de la decisión al CAS y, aun, pudiendo eventualmente el CAS agravar la suspensión determinada por el tribunal nacional. Tal situación, lógicamente, afecta de forma extremadamente perjudicial a los atletas, una vez que éstos no podrán asegurar a ningún club al cual deseen vincularse que, después de la suspensión determinada en el ámbito nacional, estarán sin cualquier impedimento para actuar en las competiciones de la modalidad.

Como se puede concluir, la aplicación de la norma tal como está estipulada da lugar a un escenario de gravísima inseguridad jurídica, una vez que puede resultar en diversos procesos disciplinarios cuyas decisiones no constituirán cosa juzgada durante un largo período de tiempo, sin que se tenga la certeza de que habrá o no reexamen de la materia en instancia de apelación. La elegibilidad de diversos atletas quedará cuestionada de forma indefinida, generando confusión en las competiciones deportivas disputadas en todo el país y perjudicando sus carreras. También los clubes a los cuales los atletas sean vinculados serán afectados, una vez que no podrán, también de forma indefinida, tener certeza sobre la condición de elegibilidad de sus atletas[2], la cual les podrá ser quitada a cualquier momento en medio a una competición, en razón de recurso conforme los artículos arriba citados, lo que evidentemente implicará daños.

Entendemos ser necesario, por lo tanto, alterar la norma que determina el plazo para recurso, por parte de la FIFA, de la WADA y de otras entidades deportivas internacionales, de las decisiones tomadas en materia de dopaje por tribunales nacionales. Es preciso establecer un hito de tiempo para el cómputo del referido plazo con relación al cual no existan incertidumbres, a fin de garantizar que la promoción del espíritu deportivo, que es el fundamento de las normas antidopaje (conforme indica el texto mismo del Código de la

WADA), no se persiga en detrimento de la seguridad jurídica y del derecho de los acusados de infracción a las normas antidopaje al debido proceso legal. No se puede admitir que eventuales fallas del sistema antidopaje se transformen en una carga extra, a ser añadida a las propias penalidades ya establecidas; el sistema mismo debe ser capaz de soportarlas, bajo pena de provocar, en ciertas ocasiones, situaciones injustas.

[1] Abogada asociada en el estudio Cravo, Pastl e Balbuena Advogados Associados.

[2] Cumple señalar que la inscripción en competición de un atleta inelegible (inscripción irregular) consiste en infracción disciplinaria, en los términos del artículo 214 del Código Brasileño de Justicia Deportiva, inserido en la normativa brasileña bajo la inspiración del artículo 55 del Código Disciplinario de la FIFA.