

# El derecho a elegir y a ser elegido en la Asociación del Fútbol Argentino y su incidencia sobre el derecho de asociarse con fines útiles y el de igualdad ante la ley

Gustavo Albano Abreu

## I. Introducción [\[arriba\]](#)

Las asociaciones están destinadas a gobernarse por dos órdenes de principios, por un lado, los contenidos de modo expreso en el estatuto, y por el otro, los generales del derecho en subsidio, dado que el derecho asociativo no puede prescindir de los postulados del derecho común.

De este modo, toda disposición estatutaria que impida a los asociados a ejercer algún derecho cuyo ejercicio esté garantizado en la Constitución Nacional, es nula de nulidad absoluta y debe ser declarada inconstitucional. Un claro ejemplo de ello en el fútbol es la prohibición establecida en el Estatuto de AFA a las instituciones afiliadas de acudir a la justicia ordinaria para solucionar sus conflictos con otras asociaciones o clubes[1].

Si bien esta clase de instituciones, por su espíritu, por los intereses y móviles que las impulsan, por la naturaleza peculiar que invisten, precisan de un derecho particular, de normas menos rígidas que las destinadas a regular las actividades de los individuos, el derecho estatutario que crean no basta, porque a menudo sus normas se colocan en contra de los principios generales del derecho, muchos de los cuales son de orden público, inderogables por la voluntad de los individuos[2].

Si alguno de los más de 3000 clubes o de las más de 200 ligas de fútbol, se presentara en la justicia ordinaria solicitando que se declare la inconstitucionalidad de dicha disposición estatutaria, seguramente los jueces competentes así lo declararían y a nadie se le ocurriría pensar que ello importe una injerencia antirreglamentaria, gubernamental o de terceros, simplemente se estaría aplicando el control de constitucionalidad a una disposición estatutaria que viola un derecho constitucional de una persona jurídica.

Si las asociaciones privadas están sometidas a una autoridad, deben tener también sus principios constitucionales que determinen los poderes respectivos de cada uno de los órganos en que se ha constituido su autoridad. Es así como el Estatuto de AFA prevé lo referente al órgano deliberativo o al sistema eleccionario, que es clásico comparar con las instituciones parlamentarias del régimen democrático, regla todo lo que refiere a dichas asambleas, sus poderes, competencia, mayoría, quórum, etc. Todos estos preceptos no hacen sino confirmar la existencia de un derecho constitucional de la asociación[3].

Pero el poder de legislar de la asociación, es decir, la capacidad grupal de hacer su propia ley nunca es absoluta, porque su ejercicio está siempre condicionado por la ley estatal que establece exigencias superiores. El objeto social de la asociación, por justo y necesario que sea, no debe atentar contra la libertad individual, la libertad de asociación y la igualdad ante la ley, que son aspectos centrales de la libertad del hombre.

Los clubes se afiliaron a la AFA porque el objeto social coincidía con lo que eran sus aspiraciones, todos se sentían animados del deseo de dirigir la acción de dicha

asociación, la defensa de esos intereses y cada uno estaba en sus derechos de pretender ser quienes concretaran las directivas, los que las orientaban y representaban. Esos derechos se corporizan a través de los llamados derechos políticos, que son los de participar con voz y voto en las asambleas y ser elegidos para integrar los órganos sociales[4].

Lamentablemente, con el Estatuto actual de la AFA la mayoría de los clubes de fútbol de Argentina no pueden ejercer el derecho de participar en la administración, así como de vigilar la gestión de las autoridades a quienes con su voto han investido de poderes especiales, por no poder ejercer libremente su derecho a elegir y a ser elegido.

## **II. El sistema electoral de las federaciones deportivas [\[arriba\]](#)**

En Argentina, a diferencia de otros países, no se encuentra legislado el sistema de elección de autoridades de las federaciones deportivas nacionales que reglamentan la competición de algún deporte en forma monopólica. Tampoco existe una ley de asociaciones civiles que regule, aunque más no fuera en forma general, el derecho a elegir y ser elegido dentro de esa clase de personas jurídicas[5].

En España, Francia, Portugal e Italia se considera que la función que cumple la federación nacional encargada de organizar la competición en cada país, cumple, con mayor o menor grado de intervención administrativa, funciones públicas. En cambio en otros, como Inglaterra o los EEUU, los estados nacionales han dejado librado a la iniciativa privada la organización de sus propias instituciones sin publicar su actividad. Pero en todos los casos, se observa que las reglamentaciones emanadas de la FIFA son acatadas e incorporadas, ya sea de un modo formal o informal, al ordenamiento local de cada país.

Es claro que en aquellos países en que el Estado Nacional delega funciones públicas en las federaciones nacionales, se encarga de regular expresamente en la ley del deporte o en una ley de federaciones, el modo en que se deben elegir las autoridades, en cambio en aquellos casos en que el Estado no interviene, el sistema de elección del presidente es regulado por el estatuto y sólo podría ser controlado por sus asociados y por el órgano de registro de la persona jurídica, como es el caso de la AFA.

La FIFA siempre ha respetado la libertad de los fundadores de las asociaciones nacionales de elegir la forma jurídica que juzgaran más conveniente para organizarse como federación deportiva[6]. Sólo ha exigido que las asociaciones miembro se organicen en forma independiente y sin injerencia de terceros, tanto sea en la administración de sus asuntos como en el procedimiento electoral para elegir sus autoridades.

Si bien el procedimiento electoral es autónomo en cada asociación nacional, con la promulgación del Código electoral Modelo de la FIFA, se sugieren ciertos lineamientos principales para establecer ciertos parámetros básicos y reafirmar el principio de no intervención externa. Si no fuera así, la FIFA no reconocería a ningún órgano de una asociación miembro que no haya sido elegido en elecciones internas e independientes y tampoco reconocería las decisiones adoptadas por esos órganos[7].

### **III. Los sistemas electorales de las federaciones afiliadas a la FIFA [\[arriba\]](#)**

Como es sabido, la FIFA es una organización de carácter no gubernamental que se creó por la necesidad de ordenar las competiciones entre equipos de fútbol pertenecientes a diferentes asociaciones nacionales y para establecer vínculos estables entre ellas.

Jurídicamente ha adoptado la forma de una asociación civil inscrita en el Registro de Asociaciones de la ciudad de Zurich de acuerdo con los arts. 60 y siguientes del Código civil suizo[8] y como en toda asociación de carácter privado su estructura y funcionamiento es regulada en sus estatutos y reglamentos elaborados siguiendo criterios propios del derecho privado[9].

Las federaciones nacionales que la integran, a su vez, adoptan diferentes formas jurídicas que van desde las asociaciones civiles sin fines de lucro hasta las sociedades comerciales[10], pero en su mayoría, hasta el presente, son asociaciones civiles con un nivel de intervención pública que varía según la legislación de cada país.

A diferencia de otros deportes, como en el automovilismo y el boxeo, en el fútbol siempre ha existido una sola organización mundial que determina las reglas de juego, organiza las competencias mundiales, delega la organización de las competencias internacionales continentales o subcontinentales en confederaciones subordinadas, y finalmente reconoce representación en cada país, a una sola federación que será la encargada de organizar la competencia nacional[11].

De este modo, la FIFA es una asociación civil de tercer grado que agrupa a otras personas jurídicas, las asociaciones de fútbol de carácter nacional (asociaciones de segundo grado), que a su vez están integradas por otras personas jurídicas que son los clubes de fútbol (asociaciones de primer grado) y que se comprometen a acatar sus estatutos y reglamentos.

De todas formas la máxima autoridad mundial del fútbol siempre ha permitido que en cada país la competición deportiva se organice legalmente del modo en que el legislador autóctono considere más conveniente. Esa libertad ha permitido que en la práctica cada asociación nacional miembro pueda determinar el sistema eleccionario que considere más conveniente, siempre y cuando respete una serie de principios establecidos en su Código Electoral Modelo (Standard Electoral Code) sancionado en 2007 y de aplicación inmediata para todas las asociaciones miembro[12].

### **IV. Cómo se elige al Presidente en FIFA [\[arriba\]](#)**

FIFA está integrada por 208 asociaciones nacionales denominadas “miembros”. Una vez admitidas tienen derecho a participar en el Congreso[13] donde ejercen el derecho de elegir a las autoridades, proponer candidatos a la Presidencia de la FIFA, a participar en las competiciones internacionales y en los programas de asistencia y desarrollo organizados por la FIFA y a ejercer todo derecho establecido en los Estatutos y Reglamentos de FIFA[14].

De acuerdo con el Reglamento del Congreso, cada miembro representado por sus delegados[15], dispone de un solo voto, no permitiéndose el sufragio por poder o por carta y tampoco por medios electrónicos. Los delegados de las confederaciones

sólo pueden participar del Congreso como observadores. Las elecciones se harán por voto secreto, con papeletas, cuya distribución y escrutinio está bajo la responsabilidad del Secretario General, asistido por los escrutadores[16]. Antes del escrutinio, la presidencia anuncia el número de papeletas distribuidas, si se recolectan la misma o menos cantidad, la elección será válida, en caso contrario, será inválida y el procedimiento deberá repetirse inmediatamente[17].

En el caso de la elección de Presidente, se precisan las dos terceras partes de los votos emitidos y válidos en la primera vuelta. Para la segunda y las posibles vueltas necesarias, es suficiente la mayoría absoluta de los votos emitidos. Si hubiera más de dos candidatos, después de cada votación a quien obtiene el menor número de votos, continuando hasta que no queden más que dos candidatos[18].

En resumen todas y cada una de las 208 asociaciones nacionales que componen la FIFA tienen un solo voto. Tanto Brasil que ha ganado 5 veces el campeonato mundial y tiene 200 millones de habitantes como Chipre, que nunca clasificó para uno y no llega a tener 1 un millón y medio de habitantes, tienen un voto cada uno a la hora de tomar decisiones y de elegir al presidente de la FIFA.

#### **V. El Código Electoral Modelo de la FIFA para las asociaciones nacionales miembro [\[arriba\]](#)**

La FIFA en conocimiento de que en varias asociaciones miembro se ha prestado poca atención a los principios democráticos en el pasado, buscó, con el dictado del Código Electoral Modelo notificado mediante la Circular N° 1129 del 28 de diciembre de 2007, asegurar el respeto y cumplimiento de los principios democráticos en las asociaciones nacionales miembro, como lo es la AFA, y para ello les ordenó que lo implementaran de inmediato[19].

El ámbito de aplicación no sólo se ciñe a la elección de presidente, sino que se hace extensible su aplicación a las elecciones de los miembros de los órganos ejecutivos (por ejemplo el comité ejecutivo, el consejo federal, la oficina federal), la asamblea general, en su caso, los órganos jurisdiccionales, la comisión electoral y la comisión de apelación de la elección[20]. El art. 2 especialmente establece que se respetará en todo momento los principios democráticos, el de separación de poderes, el de transparencia y el de publicidad en los procesos electorales de las asociaciones miembro de la FIFA.

A efectos de no quedarse en meros enunciados declarativos, la FIFA reglamenta la formación y el funcionamiento de una Comisión Electoral encargada de organizar y supervisar el proceso electoral y tomar las decisiones relativas a este proceso. La mencionada comisión y la comisión de apelación deberán ser elegidas por la asamblea general o el órgano que cumpla su función, por un período de 4 años[21].

La Comisión se debe integrar con un mínimo de 7 y un máximo de 9 miembros y será responsable del conjunto de tareas relativas a la organización, el desarrollo y la supervisión de la asamblea general electoral. Tiene a su cargo la importante tarea de hacerse cargo de: a) la estricta aplicación los estatutos y reglamentos de la asociación; b) la estricta aplicación de los estatutos, las directivas y los reglamentos de la FIFA, así de como las normas de la asociación y de la confederación correspondiente que no contradigan las normas de la FIFA; c) la estricta aplicación del código electoral[22].

Dentro de las funciones de la Comisión electoral también se cuenta la de examinar las candidaturas, informar a los interesados el resultado de las mismas y hacerlas públicas. Luego el Código establece un procedimiento de apelación ante la Comisión de Apelación de la elección para aquellos casos en que los candidatos no estuvieren de acuerdo con lo resuelto por la Comisión[23]. Todo lo relativo al escrutinio, las papeletas de votación, las urnas, las cabinas y el acto electoral propiamente dicho están celosamente regulados con el objeto de garantizar la transparencia del acto eleccionario y el secreto del voto[24].

La FIFA se reserva el derecho de intervenir en todo momento en los procesos electorales de las asociaciones para comprobar la rectitud de los mismos y comprobar el cumplimiento del contenido del Código Electoral y, según el caso, podrá suspender o anular el proceso electoral o designar una administración provisional en las asociaciones que no lo acaten[25].

Finalmente, la FIFA considera violación grave en los términos del artículo 13 de los Estatutos la no aplicación de los principios del Código Electoral Modelo por parte de las asociaciones, con las consecuencias previstas en el artículo 14[26] de los Estatutos o con las medidas disciplinarias previstas en el art. 55 de los Estatutos.

Es decir, que la FIFA no sólo ha regulado un procedimiento electoral para la elección de sus propias autoridades basado en principios democráticos, sino que además ha tomado a su cargo imponerle a las asociaciones miembro un sistema que respete los derechos a elegir y a ser elegidos de todas las instituciones afiliadas a las asociaciones nacionales.

## **VI. Cómo se elige al Presidente de la AFA. Los 50 asambleístas [\[arriba\]](#)**

Actualmente el Estatuto de la AFA establece que la Asamblea está integrada solamente por 50 clubes y ligas que entre otras importantes atribuciones, tienen la potestad de reformar el Estatuto y elegir las autoridades[27]. Es decir, sobre aproximadamente 3000 clubes que integran la Asociación del fútbol Argentino, sólo se encuentra habilitado a votar aproximadamente el 1,63% de todo el padrón.

Los asambleístas son:

20 Presidentes de todos los clubes de Primera División.

7 Presidentes de las Ligas Norte, Centro, Cuyo, Sur, Litoral, Mesopotámica y Bonaerense (que representan a más de 200 ligas).

8 Presidentes de la Primera B Nacional, (4 por los clubs directamente afiliados y 4 por los indirectamente afiliados).

7 Presidentes de la Primera B metropolitana.

4 Presidentes de la Primera C metropolitana.

3 Presidentes de la Primera D metropolitana.

1 Presidente del Torneo Argentino A

Como puede observarse fácilmente, el sistema no es federal ni representativo dado que de los 50 asambleístas, 34, que representan casi el 70% de ellos, pertenece a la categoría de directamente afiliados (ubicados geográficamente en dos provincias: Buenos Aires y Santa Fe, y la Capital Federal) y, quedando los indirectamente afiliados del resto del país (en total 23 provincias), con 16 votos, prácticamente impedidos de ejercer su derecho a formar parte en la conducción de la asociación nacional.

Y lo que es peor aún, existen además muchos clubes de otras modalidades o categorías que, directamente no tienen voto, es decir, no están representados en la Asamblea como los de fútbol masculino, fútbol femenino y fútbol infantil.

Si se observa que las más de 200 ligas de todo el país que reúnen a más de 2900 clubes tienen sólo 7 votos, resulta que cada club indirectamente afiliado tiene 0,0024% voto por entidad. La distinción entre clubes “directamente afiliados” e “indirectamente afiliados” y la mayor representación y capacidad electoral que se otorga en el Estatuto de la AFA a los primeros en detrimento de los segundos, contribuye un claro ejemplo de discriminación prohibida por la FIFA, al constituir una suerte de “voto calificado” por razones deportivas, históricas y geográficas.

Deportivas, porque en AFA tienen más votos los clubes que compiten en primera división. Haciendo una analogía, es como si en la FIFA tuvieran “más voto” los países que obtuvieron alguna vez la Copa Mundial FIFA (Argentina, Uruguay, España, Alemania, Inglaterra, Francia y ahora España) y todavía más los que la obtuvieron más de tres veces (Brasil e Italia).

Históricas, porque en AFA tienen más votos los clubes que se afiliaron directamente, esto es, los que se afiliaron más temprano a la AFA. Siguiendo con las analogías, es como si en la FIFA se reconociera “menos voto” a las asociaciones nacionales miembros que se afiliaron más recientemente; lo que sería discriminatorio también en forma evidente. Y geográficas, ya que en AFA tienen más votos los clubes que están más cerca de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la capital de la República Argentina y su ciudad más importante. Es como si en FIFA los tuvieran las asociaciones nacionales miembro que estén más cerca de Zurich, Suiza, la sede de la FIFA.

Esa discriminación también se ve confirmada por las declaraciones de los máximos responsables de la AFA[28], parecería que para las autoridades de la única asociación que organiza el fútbol oficial en Argentina, los clubes del interior del país (salvo que obtengan un ascenso a la primera división) no son miembros de la AFA, no tienen derecho alguno a intervenir en las elecciones de sus autoridades, pese a que son parte del sistema que maneja y gobierna en forma monopólica la Asociación del Fútbol Argentino, al tener una suerte de “licencia” que le otorga la Federación Internacional del Fútbol Asociado para “gobernar” el fútbol en la República Argentina.

## VII. Los 7 avales [\[arriba\]](#)

A este sistema que impide que la mayoría de los clubes afiliados pueda ejercer su derecho a elegir a las autoridades de la asociación, debe agregarse otro obstáculo. El art. 50 del Reglamento General de AFA dispone que para que pueda ser electo Presidente de la Asociación del Fútbol Argentino, todo postulante debe ser presentado por uno o más miembros del Comité Ejecutivo en sesión de dicho

Cuerpo y cada propuesta deberá estar respaldada por el aval personal de siete (7) miembros de la H. Asamblea, como mínimo.

Al establecerse la exigencia de que cada candidato deba presentar con una antelación de aproximadamente 30-40 días el respaldo de 7, sobre 50 asambleístas que tienen reconocido el derecho a votar, es decir casi el 15% de los votantes, se ha procurado cercenar el derecho de cada asociado de participar de la administración y gestión de la asociación. Para que se vea con claridad lo desmedido de la exigencia, basta con compararla con la que se exige en las elecciones primarias (PASO) en nuestro país, que es el 1,5% del padrón, es decir, el estatuto de la AFA obliga a tener casi 10 veces más que lo que prescribe la ley para las elecciones democráticas nacionales, es como si cada candidato a presidente de la Nación tuviera que conseguir en las primarias el apoyo de aproximadamente cuatro millones de personas sobre un padrón de 28.000.000 de votantes.

Una clara prueba de lo abusivo de los 7 avales se ha visto en la elección de 2011 cuando bastó que el presidente de Velez, Fernando Raffaini, mencionara que pensaba presentarse como candidato a la presidencia de AFA, para que Grondona presionara sobre los 49 asambleístas asegurándose 43 avales y dejarlo técnicamente imposibilitado de presentarse[29].

Según lo que recogen las distintas fuentes periodísticas sobre lo que manifiestan en “off” los propios directivos que cada cuatro años “se ven obligados” a reelegir al actual presidente de AFA, éste utilizaría dos instrumentos muy efectivos a la hora de convencerlos: por un lado, el económico, que consiste simplemente en prestarles dinero a discreción, hasta endeudarlos y hacer depender el funcionamiento de los clubes de esos préstamos salvadores (que luego no aparecen publicados en ninguna parte, y por ende están exentos de control) y luego, si los clubes tuvieran una buena administración que los hiciera económicamente autosuficientes, les queda el disciplinario, que consistiría en aleccionar a los árbitros de fútbol y a los miembros del Tribunal de Disciplina para perjudicar con sus fallos, a los clubes rebeldes[30].

#### **VIII. ¿Cumple la AFA con lo preceptuado por el Código Electoral de FIFA? [\[arriba\]](#)**

El sistema de elección de Presidente, imperante en la Asociación del Fútbol Argentino, incumple con las normas que al respecto ha dictado la Federación Internacional del Fútbol Asociado (FIFA), que es la entidad rectora del fútbol a nivel mundial, y de la cual depende la AFA. Es claro y evidente, por lo hasta aquí explicado, que el sistema electoral imperante en la AFA (en el que “pocos votan por muchos”) no respeta ni cumple los principios democráticos, lo que implica que la AFA no cumple con las reglamentaciones de la FIFA.

En particular, el Estatuto y Reglamento General de AFA no han acatado la exigencia de la creación de una Comisión Electoral, tal como prevén los artículos respectivos del Código Electoral Modelo, que organice y supervise todo el proceso electoral y tome las decisiones relativas al mismo. La única referencia que existe en el Estatuto de la AFA es en su Artículo 26 que contempla que el escrutinio estará a cargo de una Comisión de tres miembros de la Asamblea, elegidos por ella, a la que también hace mención el Art. 50 del Reglamento General denominándola “Comisión Escrutadora”[31].

Ello contraría específicamente lo dispuesto en el Art. 5 del Código Electoral Modelo que exige que la Comisión Electoral esté compuesta por un mínimo de siete miembros y un máximo de nueve (no por tres); que actúe en todas las etapas del proceso electoral (apertura del proceso, examen de candidaturas, apelaciones, publicación de lista oficial de candidatos, organización técnica y logística de las elecciones, difusión de información general relativa a elecciones, etc, conforme detalla el Preámbulo del Código Electoral Modelo); que esos miembros sean designados por una asamblea general que debe tener lugar “seis meses antes de la asamblea general electoral en la que se elige el órgano ejecutivo”[32], con lo que tampoco cumple el sistema electoral imperante en AFA, que solo prevé la intervención de una comisión “escrutadora” que únicamente interviene en la etapa final de proceso (el escrutinio) y que es designada en la misma Asamblea en que se elige al Presidente de AFA.

Tampoco se ha instituido el “Procedimiento de apelación” contemplado en su Art. 12, pues ninguna norma del Estatuto ni del Reglamento General de AFA otorga ese derecho. Asimismo es evidente que el sistema de gobierno de la AFA no respeta el principio de separación de poderes al que refieren la Circular 1129 y el Art. 2.1. del Código Electoral Modelo. Valga como ejemplo, el Art. 27 del Estatuto de la AFA que prevé las excesivas potestades y facultades que ponen en crisis ese principio de separación de poderes a garantizar según la FIFA, pues el Presidente:

“- Preside las Asambleas y las reuniones del Comité Ejecutivo y del Consejo Federal, con voz en todas las deliberaciones y voto (inciso a).-

- Asigna los cargos de Vicepresidente 1º, Vicepresidente 2º, Secretario General, Tesorero, Secretario Administrativo, Secretario de Finanzas y Hacienda, Secretario Técnico, Secretario de Relaciones Internacionales, Secretario de Asuntos Legales, Secretario de Torneos, Secretario de Prensa y Relaciones Públicas, Secretario de Asuntos del Interior, Secretario de Selecciones Nacionales, Secretario de Relaciones Institucionales y de Miembros del Comité Ejecutivo. A su vez, designa Prosecretario en cada una de las áreas mencionadas, los que podrán o no ser miembros del Comité Ejecutivo (inciso d).- .

- Convoca y preside las reuniones anuales de los Presidentes o Vicepresidentes de los clubs de las Categorías Primera “B” Nacional, Primera “B”, Primera “C” y Primera “D” para la elección de los miembros que los representarán en la Asamblea (inciso h), y que son los que lo terminarán votando en caso de que ese Presidente se postule por la reelección, lo que no es un dato menor.-

- Designa a los miembros del Tribunal de Disciplina Deportiva, del Tribunal de Apelaciones, del Colegio de Árbitros, y asigna los cargos establecidos en cada una de esas áreas (inciso m)”.-

Téngase en cuenta además que en el Capítulo G “Disposiciones Finales” de ese Código Electoral Modelo se estableció en el apartado 1 y 2 las siguientes consecuencias para el caso de incumplimiento por las asociaciones nacionales:

“1. Se considera violación grave en los términos previstos en el artículo 13 de los Estatutos de la FIFA la no aplicación de los principios de este Código por parte de las asociaciones, con las consecuencias previstas en el artículo 14 de los Estatutos



de la FIFA o con las medidas disciplinarias previstas en el artículos 55 de los Estatutos de la FIFA.

2. La FIFA tendrá derecho, en todo momento, a intervenir en los procesos electorales de las asociaciones para controlar la rectitud de los mismos y comprobar el cumplimiento del contenido de este Código, así como de los Estatutos y reglamentos de la FIFA”.-

Pese a ese derecho/obligación que tiene la FIFA desde el dictado de la Circular 1129, el 28 de diciembre de 2007, nada ha hecho respecto del sistema de elección del Presidente que impera en la AFA y que es a todas luces antidemocrático. La postura discriminatoria del sistema electoral hacia la gran mayoría de los clubes afiliados a la AFA es notoria y evidente, y pese a ello la FIFA no ha actuado, lo que la hace responsable por no hacer cumplir su propio Código Electoral Modelo[33].

#### **IX. Crítica del sistema [\[arriba\]](#)**

Tal como se ha visto, cada una de las 208 federaciones nacionales de fútbol que integran la FIFA, tienen la libertad de organizarse jurídicamente del modo que consideren más apropiado. La federación madre, a grandes rasgos y en lo que aquí interesa, siempre ha exigido que exista una sola asociación en cada país, que los estatutos y reglamentos sean compatibles con los suyos y, a partir de 2007, que las asociaciones miembro cumplan con un sistema democrático de elección de autoridades especialmente contenido en lo que se ha denominado el Código Electoral Modelo.

Como se ha podido apreciar la FIFA posee un sistema eleccionario democrático en el que todas y cada una de las entidades afiliadas tiene un voto. Cada miembro, ya sea el más grande o el más pequeño, el más antiguo o el más nuevo, el más ganador o el más perdedor, está en un mismo plano de igualdad y tiene garantizado el derecho a elegir y a ser elegido dentro de su asociación.

No obstante ello, existe una preocupación por parte de la FIFA, respecto de aquellas asociaciones miembro que poseen sistemas eleccionarios que todavía no cumplen con los principios más elementales. Por ello en 2007 dictó un Código Electoral Modelo que obliga a las asociaciones miembro a respetar los principios democráticos, el de separación de poderes, el de transparencia y el de publicidad en los procesos electorales de las asociaciones miembro de la FIFA.

En ese contexto, la Asociación del Fútbol Argentino posee un Estatuto y un Reglamento General que regula un procedimiento eleccionario para Presidente, pergeñado en 1974 por un ex Ministro del gobierno del Presidente Perón, para controlar el gobierno de la entidad con el sencillo trámite de que unos pocos clubes “elijan” al candidato propuesto o bendecido por el poder nacional de turno. Ese sistema de elección de presidente, actualmente vigente en Argentina, es el responsable de que todos los presidentes de la AFA, desde entonces, hayan sido elegidos sin tener en cuenta la voluntad de los clubes afiliados pero siguiendo religiosamente los designios de la Casa Rosada.

Ese sistema que en estos días es objeto de críticas por parte de la mayoría de los más de 3000 clubes del interior del país -histórica e injustamente postergados- no cumple ninguna de las exigencias del Código Electoral Modelo que la FIFA ha pensado para terminar con las prácticas antidemocráticas en muchas de las

asociaciones miembro. Como se ha visto, el sistema argentino no es democrático debido a que la asamblea encargada de elegir al presidente está formada por el 1,6 % del total de afiliados (en la FIFA vota el 100 % de los miembros), para poder ser candidato se le exige al postulante que reúna, en avales, casi el 15% de los electores, 7 sobre 50, (en la FIFA no se exigen avales).

La clasificación de los clubes asociados en directa e indirectamente afiliados es violatoria del derecho a la igualdad y de asociarse libremente (comprendido de los de elegir y ser elegidos) de éstos últimos, dado que los motivos históricas y geográficos que decidieron dicha calificación (enormes distancias entre clubes, medios de transporte y comunicación inadecuados, altos costos de traslado, etc.) han desaparecido, es decir la causa originaria ha dejado de ser razonable para poder válidamente limitar el ejercicio de dichos derechos constitucionales.

La cualidad derivada del vínculo de asociación crea una similitud absoluta de derechos en principio idénticos para todos los miembros. Este es uno de los postulados del derecho asociacional: la igualdad de los asociados. La dimensión de sus derechos es una sola. Ningún asociado puede pretenderlos ni mejores ni más extensos que los de sus coasociados.

Se trata de una regla fundamental; solamente ella puede hacer poderosas a las asociaciones porque el privilegio conspiraría contra los grupos y haría desaparecer esa cohesión tan necesaria para su prosperidad[34].

El excesivo presidencialismo del actual sistema eleccionario vulnera el principio de la división de poderes que FIFA exige respetar: el presidente de AFA preside todo: el Comité Ejecutivo, la Asamblea, El Consejo Federal, además designa los 14 cargos del Comité Ejecutivo (con doble voto para desempatar), elige a 9 miembros del Consejo Federal (con 10 miembros forma el quórum) y designa a todos los miembros del Tribunal de Disciplina Deportiva, del Tribunal de Apelaciones, del Colegio de Árbitros. Y como si esto fuera poco, la duración del mandato del Presidente es de cuatro años, mientras que el mandato de los miembros del Comité Ejecutivo, del Consejo Federal y de los asambleístas es de un año.

Tampoco la AFA respeta los principios de transparencia y de publicidad en los procesos electorales dado que no ha formado ni puesto en funcionamiento una Comisión Electoral encargada de organizar y supervisar el proceso electoral ni la Comisión de Apelación exigidas en el Código Electoral Modelo. Sería muy importante para el fútbol argentino que la FIFA, que tiene el derecho de intervenir en todo momento en los procesos electorales de las asociaciones para comprobar la rectitud de los mismos y comprobar el cumplimiento del contenido del Código Electoral y, según el caso, suspender o anular el proceso electoral o designar una administración provisional en las asociaciones que no lo acaten, sea informada de las irregularidades de las elecciones para Presidente de AFA.

## **X. Reflexiones finales** [\[arriba\]](#)

La Asociación del Fútbol Argentino mantiene una especie de voto calificado instituido a principios de siglo, que, por causas históricas, geográficas y deportivas, que en la actualidad no son razonables, permite que tengan la mayor cantidad de votos los clubes directamente afiliados[35], es decir los más antiguos que están radicados en su enorme mayoría en Capital Federal y Provincia de Buenos Aires y

que por razones deportivas, y a veces aleatorias, estén militando en la Primera División.

Y se habla de causas aleatorias porque los 20 clubes de primera división representan el 40,8% de los asambleístas pero no necesariamente a aquellos que reúnen los mayores méritos deportivos. Obsérvese que River Plate, el club argentino con mayor cantidad de socios y mayor número de campeonatos locales ganados, en la elección para presidente de 2011, por estar militando en la segunda categoría, no pudo votar.

Por todo ello es que el modo en que se eligen las autoridades en la Asociación del fútbol Argentino, vulnera el derecho constitucional de asociarse con fines útiles consagrado en el art. 14 de la Constitución Nacional y en el art. 16 del Pacto de San José de Costa Rica[36] y el de igualdad, establecido en el art. 16 de la Constitución Nacional[37], de la mayoría de los clubes, (no olvidemos que es una federación monopólica), y ello ha generado un sistema de competición que claramente es uno de los peores del mundo concentrado en una región muy pequeña del territorio nacional y que desaprovecha el enorme potencial del fútbol del interior del país. La AFA es la única federación, dentro del grupo de los más destacados que integra Argentina, que descuida el desarrollo de este deporte en la mayor parte de su territorio.

Es improbable que la reforma de este sistema pueda realizarse a través del mecanismo que prevé el Estatuto de AFA, dado que la Asamblea que elige al presidente es la misma que debe votar la necesidad de una reforma. Ratifica esta idea el hecho de que en 32 años y 8 “procesos eleccionarios”, sólo pudo presentarse cumpliendo las formas, además del actual presidente, un solo candidato cuya “carrera política duró lo que un suspiro, ya que sacó un solo voto y cayó en el más absoluto ostracismo”[38].

Quizás una salida técnico jurídica plausible sea la que permite la actuación de oficio de la Inspección General de Justicia. El art. 32 del Reglamento 1493 que reglamenta la Ley Orgánica de la IGJ (Nro. 22.315) establece que “La Inspección General de Justicia podrá exigir modificaciones a los estatutos de las asociaciones civiles y fundaciones cuando sea necesario por disposiciones legales y reglamentarias en vigor”.

Los instrumentos técnico-jurídicos están a la vista, ahora sólo falta la decisión política de utilizarlos en beneficio del fútbol argentino.

---

[1] En la actualidad todavía el art. 6 del Estatuto de la AFA dispone: “Las instituciones afiliadas contraen bajo apercibimiento de expulsión, desafiliación o pérdida de categoría, las siguientes obligaciones: e) renunciar a plantear ante los Tribunales de Justicia los litigios que pudieran tener con AFA, con otras asociaciones o clubs de éstas, comprometiéndose a someter toda diferencia ante un Tribunal nombrado de común acuerdo, con sujeción a lo establecido en el art. 59° del Estatuto de la FIFA”. Para un análisis profundo del tema, véase CONFALONIERI., “La renuncia a la jurisdicción en la actividad futbolística”,

Anuario de Derecho del Trabajo de la Universidad Austral, Quórum, Buenos Aires, 2003, p. 143. En igual sentido, puede verse PAEZ, quien de modo general afirma: “Los estatutos, por ejemplo, pueden establecer, que un asociado expulsado no tiene recurso para ocurrir al tribunal en demanda de reparación. Ya hemos de ver que una prescripción semejante es nula no sólo en virtud del derecho grupal sino también del derecho común”, ob. Cit., p. 261.

[2] Cfr. PAEZ, ob. Cit., p.30.

[3] Agrega PAEZ: “La asociación es un “Estado en pequeño” en cuanto para subsistir reclama, junto con la adición de fuerzas individuales, una cesión de libertad que, al par que hace la potencia de la asociación, no destruye al asociado. La libertad personal de éste, en esencia, queda incólume. Así por más que los estatutos contengan cláusulas que signifiquen una trabazón de esa libertad, ellas de nada valen”, ob. Cit., pp. 260/261.

[4] Cfr. BIAGOSCH, F., Asociaciones Civiles, Ad Hoc, 2da Ed. Actualizada, p. 347.

[5] Según PAEZ, “El derecho de asociación es, por otra parte, un precepto constitucional garantido que nuestros representantes han olvidado reglamentar. Podía ser un acicate para ello el hecho de que las asociaciones, con o sin personería reconocida, se cuentan por millares, agrupan centenares de miles de asociados y manejan intereses cuantiosos (...) no se perciben entonces las razones por qué nuestro Congreso ha omitido hasta ahora legislarlas, en procura de los reales beneficios que pueden dispensar al bienestar público”, Cfr. Tratado Teórico-Práctico de las Asociaciones, Ediar, 3ra Edición, Buenos Aires, 1964. No obstante, se debe aclarar que actualmente existe un proyecto de Ley de Asociaciones Civiles elaborado por el Dr. BIAGOSCH, que tiene estado parlamentario, que ha generado numerosos debates.

[6] Un buen ejemplo de esta libertad se puede observar en la obligación de cada federación nacional de velar por el cumplimiento de las reglas de juego emanadas del International Football Association Board. En Argentina surge del Reglamento General de la Asociación del Fútbol Argentino, una entidad privada que no cumple funciones estatales, según lo dispone la Ley del Deporte 20655, en cambio en España surge del Reglamento General de la RFEF, que según la Ley del Deporte 10/90 es una entidad privada que, por delegación, cumple funciones estatales.

[7] Cfr. Art. 17.1, 17.2, 17.3 y 17.4 de los Estatutos.

[8] Cfr. Art. 1 de los Estatutos de la FIFA.

[9] Habitualmente los estatutos desempeñan el rol de norma constitutiva, es decir, regulan la estructura interna y el funcionamiento de la federación, mientras que los reglamentos, actúan como normas de actividad subordinadas jerárquicamente fijando su atención en aspectos sectoriales, o en el desarrollo de previsiones concretas esbozadas en la norma estatutaria. Cfr. Aguirreazcuénaga, I, Intervención pública en el deporte, Civitas, Madrid, 1998, p. 109.

[10] Por ejemplo la federación nacional de Inglaterra, la Football Association, es una sociedad comercial desde su fundación en 1863.

[11] Para comprender mejor la conformación de este entramado de asociaciones civiles de primer, segundo y tercer grado debe tenerse en cuenta, siguiendo a CAMPS I POVILL, “...las tres grandes notas características sobre las que se asienta el deporte de competición: la universalización, la internacionalización y la unificación de las reglas. La universalización, intrínseca a la misma actividad deportiva, es un elemento indispensable para garantizar su subsistencia. Como dos emanaciones o manifestaciones de la universalización aparecen, por un lado, la internacionalización de las competiciones y, por otro, la necesaria unificación de las reglas de aplicación.”, Las federaciones deportivas. Régimen jurídico, Civitas, Madrid, 1996, pp. 26/27.

[12] En su preámbulo, especialmente establece: “Los principios del presente Código Electoral Modelo fueron aprobados por el Congreso de la FIFA de los días 30

y 31 de mayo de 2007 en Zúrich. El Código electoral Modelo que servirá de base para un código electoral que se solicitará redactar a cada asociación miembro fue aprobado en su forma actual complementada por el Comité Ejecutivo de FIFA en su sesión del 29 de octubre de 2007 y entra en vigor con efecto inmediato”.

[13] El Congreso está integrado por cada uno de sus 208 miembros y es el órgano legislativo y la instancia suprema de la FIFA. Puede ser Ordinario o Extraordinario, en ambos casos, es convocado por el Comité Ejecutivo, y existe también la posibilidad de que un Congreso Extraordinario sea convocado si una quinta parte de sus miembros lo solicita por escrito. Cfr. Art. 22 inc. 4 de los Estatutos.

[14] El ejercicio de estos derechos está sujeto a las reservas que se deriven de otras disposiciones establecidas en los Estatutos y reglamentos aplicables. Cfr. Art. 12 de los Estatutos.

[15] Los delegados deben pertenecer a la asociación miembro que representan y ser nombrados por el órgano competente de cada asociación. Los miembros del Comité Ejecutivo no pueden ejercer las funciones de delegados de su asociación. Cfr. Art. 23 incs. 2 y 4 de los Estatutos. Cada miembro puede estar representado por un máximo de tres delegados con derecho a participar de los debates, Los nombres de los delegados deben notificarse a la secretaría general que los incluye en una lista numerada del 1 al 3. El delegado con derecho a voto recibe el número 1, si éste abandonara el Congreso durante los debates, el número 2 tendrá el derecho de voto y si éste tampoco estuviera presente, el derecho a voto pasará al número 3. La FIFA se hace cargo de los gastos de viaje y alojamiento de los tres delegados por cada miembro participante en el Congreso. Cfr. Art. 1.1 y 1.2 del Reglamento del Congreso.

[16] Cfr. Art. 10.1 del Reglamento del Congreso.

[17] La mayoría absoluta se calcula sobre la base del número de papeletas válidas recolectadas, descartándose las que estén en blanco o con votos inválidos y en caso de votarse dos veces por un mismo candidato en la misma papeleta, sólo se tomará como válido un voto. Finalizado el recuento de los sufragios el Presidente del congreso debe anunciar el resultado de cada escrutinio y el Secretario General colocar en sobres especiales las papeletas recolectadas y contadas, que deberá sellar inmediatamente. La secretaría general conserva los sobres, que destruye 100 días después de la conclusión del Congreso. Cfr. Art. 10.6 del Reglamento del Congreso

[18] Cfr. Art. 27.3 de los Estatutos.

[19] En su Preámbulo, la FIFA refuerza la idea exigiendo: “...es necesario que cada asociación se ciña cabalmente a este proceso con el fin de garantizar elecciones democráticas y transparentes. Específicamente es necesario: a) acatar estrictamente los estatutos y reglamentos de la FIFA, este código así como las normas estatutarias o reglamentarias relevantes de la asociación y de la confederación correspondientes que no contradigan las disposiciones de la FIFA; b) evitar cualquier conflicto de intereses que pudiera poner en entredicho la imparcialidad de las elecciones; c) organizar con antelación las elecciones y planificar las actividades relacionadas”.

[20] Se evidencia la importancia que la FIFA le ha otorgado a este Código cuando en el inciso 2 del art. 1 extiende su aplicación a “las elecciones en el seno de todas las entidades subordinadas a la asociación (por ejemplo, ligas, asociaciones regionales y miembros afiliados), cuyo control reglamentario y procedimental corresponde en exclusiva a la asociación”.

[21] Los miembros de la Comisión Electoral no podrán prestar sus servicios a la comisión en dos períodos consecutivos. Cfr. Art. 4.2 del Código Electoral Modelo.

[22] Además de dichas funciones el art. 6.1 del Código Electoral pone en cabeza de la Comisión Electoral otras funciones que confirman el nivel de detalle que FIFA desea imponer a sus asociaciones miembro: “d) la estricta aplicación de los plazos

estatutarios de las elecciones; e) la distribución de la información proporcionada a los miembros de la asamblea general, a las instituciones gubernamentales, a los medios de comunicación y al público; f) las relaciones con las instituciones gubernamentales, si se hacen necesarias; g) el procedimiento de candidatura (lanzamiento, información, evaluación, publicación de la lista oficial, etc); h) la organización administrativa, técnica y logística de la asamblea general electoral; i) la creación de una lista de votantes conforme a las disposiciones estatutarias de la asociación, j) el control de los documentos de identificación de los votantes bajo la supervisión de un funcionario notarial nombrado a tal efecto; k) el procedimiento de votación; l) cualquier otra tarea que se haga necesaria para garantizar el buen desarrollo del proceso electoral”.

[23] Dicha comisión estará integrada por tres miembros y dos suplentes elegidos por la asamblea general al mismo tiempo que los miembros de la comisión electoral, debiendo, al menos uno de ellos, poseer formación jurídica. Cfr. Art. 12.1 del Código Electoral Modelo

[24] Ver arts. 15 a 25 del Código electoral Modelo.

[25] Ver el punto 2 de las Disposiciones Finales del Código Electoral Modelo.

[26] El art. 14.3 de los Estatutos de FIFA dispone: “un miembro suspendido pierde sus derechos como miembro. Los otros miembros no mantendrán contacto, en el plano deportivo, con un miembro suspendido. La Comisión Disciplinaria puede imponer otras sanciones”.

[27] Cfr. Art. 9 del Estatuto de AFA.

[28] Así Germán Lerche, titular de la Comisión de Selecciones de la AFA ha declarado públicamente (<http://www.futbolsinfiltrado.com/nota/german-lerche-critico-la-candidatura-de-raffaini:1513>): “El fútbol argentino es la primera división y las ligas son las ligas. Lo mismo que los clubes de ascenso. Y ellos se tienen que expedir a través de sus representantes”. A su vez, el Secretario Ejecutivo de la AFA, José Luis Meizner ha manifestado a los medios periodísticos (<http://www.diariochaco.com/noticia.php?numero=113303>): “En Argentina hay distintas realidades, y suponer que hay 3.000 clubes en igualdad de condiciones para tratar intereses comunes en el fútbol es absurdo. Ni el mismísimo (León) Trotsky lo hubiese propuesto, es una subestimación a la inteligencia”, remarcó el ex presidente de Quilmes en declaraciones a radio Cooperativa. Por último, Meizner señaló que al no ser un club directamente afiliado a la AFA, sino a una liga, los reclamos del pequeño club santafesino deben dirigirse a esa institución. “Si (Colón, de San Lorenzo) tiene una queja que formular, la debe realizar a través de la liga, porque es afiliado. En este caso, la AFA recibió una medida precautoria interpuesta por un club no afiliado a la AFA”, dijo Meizner, y concluyó: “Esta es una invitación a la anarquía”.

[29] El propio Raffaini tras la fallida postulación ha declarado: “Lo único que uno pedía era aválenme para ser candidato’, y creía que podía serlo después de 18 años de dirigente y tres de presidente en un club muy ordenado. Pero evidentemente, así como están las cosas es imposible”. Acerca del porqué de esa imposibilidad, Raffaini no duda en apuntar a “ese requisito” de los siete avales que se implantó luego de que en 1991 el ex árbitro Teodoro Nitti sacara sólo un voto en la Asamblea en cuestión. “Eso impide que uno se presente, y no tendría que ser así. Si votan 49, ¿por qué te tienen que avalar siete? Con un aval debería ser suficiente”, dice. El dirigente asegura que “el único modo” de poder presentarse sería entonces “cambiar el reglamento y el estatuto de la AFA”, pero advierte: “Nosotros (por Vélez) fuimos por esa vía en 2006 y la propuesta que se presentó para democratizar estas cuestiones no tuvo eco. Un punto era que no se pidieran siete avales públicos y otro que no hubiera reelección en forma indefinida, sino una vez sola”. Raffaini también recuerda que “para evitar malos entendidos incluso decíamos que el mandato en curso se consideraba como el primero de

Grondona”, pero así y todo aquella propuesta fue rápidamente descartada. “, Cfr. Suplemento 442, Perfil.com del 18/10/2011.

[30] El Editorial del diario La Nación del 9 de octubre de 2011 con el título “La eternización de un mal dirigente”, explica este sistema con claridad: “Grondona ha aceitado para perpetuarse en el cargo el mismo círculo vicioso que fomentan muchos políticos cuando pasan a ocupar un cargo público: el asistencialismo teñido de corrupción y un sistema de premios y castigos. Los primeros, para los fieles y sumisos; los otros, para quienes se atreven a cuestionarlo públicamente. No pocos clubes, para seguir funcionando y para no sufrir inhibiciones de todo tipo, recurren permanentemente a los favores del presidente de la AFA, porque viven endeudados por las aventuras, cuando no los delitos, en que se embarcan muchos dirigentes. Pero Grondona es quien fomenta esas prácticas con préstamos que van condicionando cada vez más a los representantes de los clubes. En definitiva, no es más que el ABC de la política prebendaria que se observa en centenares de municipios, en la mayoría de las provincias y aun de parte del gobierno nacional: a mayor cantidad de necesitados, mayor caudal de poder para quien tiene qué repartir. Y por si una institución está saneada financieramente y no recurre a él, Grondona tiene otras vías de persuasión, como su control sobre el tribunal de disciplina”.

[31] El art. 50 inc. G) del Reglamento General de AFA, en su parte pertinente establece: “Para la elección del Presidente de la Asociación del Fútbol Argentino, el Secretario que actúe en la H. Asamblea, dará a conocer el o los nombres de los postulantes y, en votación secreta, dicho Cuerpo procederá a la designación del mismo, para lo cual la H. Asamblea elegirá a tres de sus miembros para que se constituyan en Comisión Escrutadora”.

[32] Art. 4.3 del Código Electoral Modelo.

[33] La propia FIFA reconoce en el reportaje a Regenass, ya citado, que todavía no han cumplido, todas las asociaciones miembro, con el Código Electoral Modelo: “El Congreso ha estipulado que todas las asociaciones deben cumplir con los Estatutos de la FIFA. Se trata de un proceso continuo, por el que todas las asociaciones reforman sus estatutos, incluidas las que pertenecen a países no democráticos. Por supuesto, no todas ellas han seguido todavía estos trámites. En algunos lugares se avanza con más rapidez que en otros. Actualmente, más de la mitad de las asociaciones se han sometido al cambio, pero el proceso obliga a ir paso a paso. Los Estatutos de la FIFA deben garantizar, entre otras muchas cosas, que exista un método democrático para la elección de la persona que, durante un plazo determinado, se responsabiliza de la dirección de la asociación”.

[34] PAEZ, ob. Cit., pp. 254/255.

[35] Ver ABREU, “El pobre federalismo del fútbol argentino, Comparación con el sistema de competición de Brasil”, El Derecho, 1/9/2011.

[36] El art. 16.1 establece: “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológico, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole” y el inc. 2, en lo que interesa, agrega: “El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática...”.

[37] El art. 16 establece: “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”.

[38] En palabras de VEIGA, “El único hombre que osó enfrentarlo ( a Grondona) en una elección -la de 1991- durante los 23 años que lleva de mandato fue un ex árbitro: Teodoro Nitti. Su carrera política duró lo que un suspiro, ya que sacó un

solo voto y cayó en el ostracismo absoluto. Tiempo después se conchabó en la AFA como veedor”, Cfr. Fútbol limpio, negocios turbios, Astralib, 2002, p. 46.

© Copyright: Universidad Austral