

MENTOR

Revista de Investigación Educativa y Deportiva

Volumen 5

Número
Especial 5

2026

Director: Ph.D. Richar Posso Pacheco

Email: rjposso@revistamentor.ec

Web: <https://revistamentor.ec/>

Editora en Jefe: Ph.D. Susana Paz Viteri

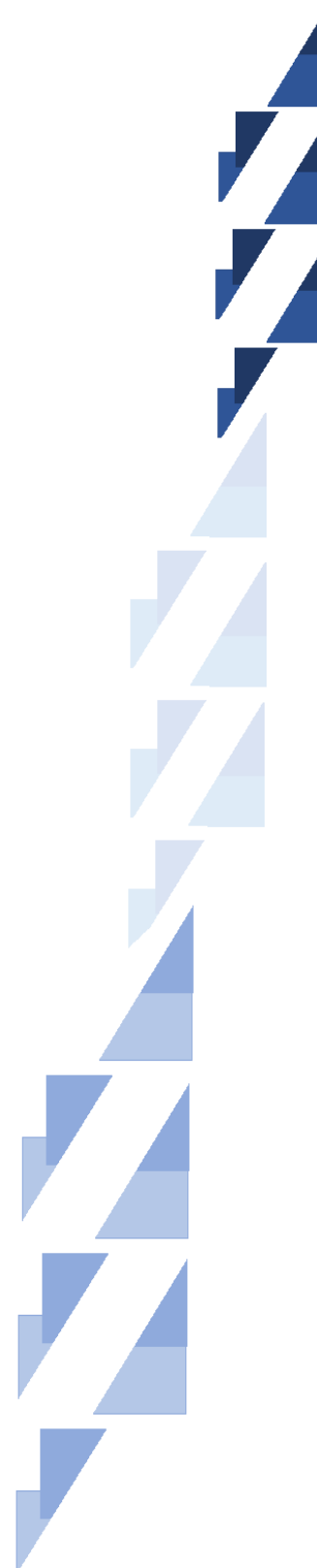
Coordinador Editorial: Ph.D. (c) Josue Marcillo Ñacato

Coordinadora Comité Científico: Ph.D. Laura Barba Miranda

Editorial Supervisor: Ph.D. Isidro Lapuente Álvarez

Coordinadora Comité de Editores: Msc. María Gladys Cóndor Chicaiza

Coordinador del Consejo de Revisores: PhD. Javier Fernández-Rio



Revisión

The right to sport in Mexico: state obligations under inter-American human rights standards

El derecho al deporte en México: obligaciones del Estado desde los estándares interamericanos de derechos humanos

Adriana Patricia Montoya Mercado¹

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-9635-8585>

Universidad Veracruzana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Xalapa-México ¹

Autor de correspondencia

amontoya@uv.mx

Recibido: 08-09-2026

Aceptado: 19-10-2026

Disponible en línea: 20-10-2026

Abstract

The right to physical culture and sport was recognized in the Mexican Constitution in 2011 and developed in general laws, but the enforceable standards for its guarantee remained poorly defined while the resources of the responsible federal institution declined. The objective was to analyze the obligations of the Mexican State regarding the right to sport from the constitutional and Inter-American framework, contrast them with institutional and budgetary conditions, and formulate minimum guarantee standards. A documentary review of norms, judgments of the Inter-American Court of Human Rights, national programs, and legal scholarship was conducted, together with an analysis of the paid expenditure of the National Commission for Physical Culture and Sport between 2013 and 2023, in constant 2022 pesos. The results showed a real reduction of close to 50% in average spending between 2013-2018 and 2019-2022, concentrated in the programs that transfer resources. The law and the 2026-2030 National Program provide for institutional monitoring and measurement of urban adult physical activity by sex, but neither defines a minimum content of the right or a rule against budgetary regression. It was concluded that a gap exists between normative recognition and the mechanisms examined, which justifies proposing verifiable guarantee standards.

Keywords: right to sport, state obligations, Inter-American System, public budget, effective guarantee.

Resumen

El derecho a la cultura física y al deporte se reconoció en la Constitución mexicana en 2011 y se desarrolló en leyes generales, pero los estándares exigibles para su garantía permanecieron poco definidos mientras disminuían los recursos de la institución federal responsable. El objetivo fue analizar las obligaciones del Estado mexicano en materia de derecho al deporte desde el marco constitucional e interamericano, contrastarlas con las condiciones institucionales y presupuestarias y formular estándares mínimos de garantía. Se realizó una revisión documental de normas, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, programas nacionales y doctrina, y un análisis del gasto pagado por la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte entre 2013 y 2023, en pesos constantes de 2022. Los resultados mostraron una reducción real cercana al 50 % del gasto promedio entre 2013-2018 y 2019-2022, concentrada en los programas que transfieren recursos. La ley y el Programa Nacional 2026-2030 prevén seguimiento institucional y medición de la práctica deportiva urbana adulta por sexo, pero ninguno define un contenido mínimo del derecho ni una regla de no regresión presupuestaria. Se concluyó que existe una brecha entre el reconocimiento normativo y los mecanismos examinados, lo que justifica proponer estándares verificables.

Palabras clave: derecho al deporte, obligaciones estatales, Sistema Interamericano, presupuesto público, garantía efectiva

Introducción

De acuerdo con el Módulo de Práctica Deportiva y Ejercicio Físico 2023, el 60.2 % de la población de 18 años y más residente en el agregado urbano de 32 ciudades de 100 mil habitantes o más fue físicamente inactiva, y solo el 23.6 % realizó actividad física con un nivel suficiente para obtener beneficios para su salud (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2024). Paralelamente, se ha documentado una reducción sustancial de los recursos ejercidos por la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) (México Evalúa, 2023). La coexistencia de ambos fenómenos no permite establecer una relación causal entre ellos, pero plantea la necesidad de examinar las condiciones normativas, institucionales y presupuestarias mediante las cuales el Estado mexicano garantiza el derecho al deporte.

El derecho a la cultura física y a la práctica del deporte se incorporó al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación [DOF] el 12 de octubre de 2011 (DOF, 2011), y se desarrolla en la Ley General de Cultura Física y Deporte (LGCDF) y, en el ámbito universitario, en la Ley General de Educación Superior (LGES). En el plano interamericano, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) obliga a los Estados a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que derivan de las normas económicas, sociales y de educación, ciencia y cultura de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (OEA, 1969), y el Protocolo de San Salvador reconoce, entre otros, el derecho a los beneficios de la cultura (OEA, 1988). Ninguno de estos instrumentos menciona expresamente el deporte, como ya había advertido Venegas Álvarez (2019) respecto de la Convención Americana y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el plano internacional, lo reconoce expresamente la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en 1978, cuyo artículo 1.1 lo califica como derecho fundamental (UNESCO, 1978); sin embargo, no forma parte del sistema interamericano de protección. En consecuencia, la obligación del Estado mexicano respecto del deporte se fundamenta en su Constitución, y la pregunta pertinente es en qué medida los criterios que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha desarrollado para otros derechos protegidos por el artículo 26 pueden servir de parámetro para precisar su contenido.

Esa jurisprudencia ha evolucionado de manera relevante, aunque no uniforme. En Lagos del Campo vs. Perú, la Corte IDH declaró, por cinco votos contra dos, la violación del derecho a la estabilidad laboral reconocido en el artículo 26 (Corte IDH, 2017). En el caso Adolescentes Recluidos en Centros de Detención e Internación Provisoria del Servicio Nacional de Menores (SENAME) vs. Chile, resuelto en 2024, aplicó el artículo 26 a los derechos a la educación, la salud, el agua y el saneamiento de adolescentes privados de libertad, y examinó la recreación con sustento en el artículo 19 de la CADH (Corte IDH, 2024). En esa misma sentencia sostuvo que los derechos protegidos por el artículo 26 comprenden obligaciones de exigibilidad inmediata, que exigen

medidas adecuadas, deliberadas y concretas (Corte IDH, 2024, párrs. 158-159). Estos criterios no se refieren al deporte. Además, la justiciabilidad directa del artículo 26 ha sido la cuestión que mayores disidencias ha generado en la Corte (Courtis, 2025, p. 334): la sentencia Lagos del Campo contó con dos votos disidentes y fue criticada por la insuficiencia de su argumentación, aunque se valore su resultado (Bayardi Martínez, 2018, pp. 181-183), mientras que otros autores la inscriben en una línea que afirma la exigibilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Ferrer Mac-Gregor, 2019, p. 427). Por ello, estos criterios se emplearon, por analogía, como parámetro para precisar el contenido de una obligación de origen constitucional y no como fundamento de una justiciabilidad directa del deporte.

El análisis exige, además, precisar qué se entiende por garantía efectiva del derecho al deporte. Siguiendo a Ferrajoli (2006), para quien el garantismo consiste en elaborar e implementar las técnicas de garantía idóneas para asegurar la máxima efectividad de los derechos constitucionalmente reconocidos (p. 115), la garantía efectiva se examinó a partir de la existencia de mecanismos normativos, institucionales, presupuestarios, territoriales y de seguimiento capaces de traducir el reconocimiento formal del derecho en condiciones verificables de acceso. Esta delimitación es compatible con la propuesta de Venegas Álvarez (2019) de establecer parámetros de actuación para cada subsistema del derecho y de distribuir los recursos suficientes para garantizarlos (p. 165).

La literatura jurídica mexicana ha abordado el tema desde distintos ángulos. Pachot Zambrana (2016) sostuvo que la doctrina no ha construido suficientemente una dogmática del derecho al deporte; Flores Fernández (2019) lo caracterizó como un derecho social complejo cuya positivización dejó abierto un margen de incertidumbre respecto de los estándares exigibles y advirtió la disminución presupuestal de la CONADE; Venegas Álvarez (2019) lo clasificó como derecho económico, social y cultural y vinculó su realización con el gasto público; y Valdez Méndez (2015) encontró que, al menos en su diseño, no existe una política coherente de fomento de la actividad física. En los trabajos localizados mediante la revisión documental descrita en la Metodología no se identificó un análisis que contraste el alcance de la jurisprudencia interamericana reciente sobre el artículo 26 con el caso del deporte, lo vincule con una serie presupuestaria de largo plazo en términos reales y distinga entre las obligaciones exigibles y los mecanismos que podrían proponerse para operacionalizarlas.

Por lo anterior, el objetivo general fue analizar las obligaciones del Estado mexicano en materia de derecho al deporte desde el marco constitucional e interamericano, contrastarlas con las condiciones institucionales y presupuestarias identificadas y formular estándares mínimos de garantía aplicables al caso mexicano.

Metodología

Se realizó una investigación jurídica de tipo dogmático y documental, con un componente descriptivo cuantitativo limitado al análisis del gasto público. El enfoque fue cualitativo y el diseño no experimental: no se recogieron datos primarios ni se analizó la aplicación judicial del derecho, y las conclusiones se circunscribieron a los instrumentos examinados. La pregunta que orientó el estudio fue qué obligaciones corresponden al Estado mexicano respecto del derecho al deporte conforme al marco constitucional e interamericano, y en qué medida los mecanismos normativos, institucionales y presupuestarios existentes las hacen verificables.

Se examinaron cuatro tipos de fuentes. Las normas incluyeron el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Cultura Física y Deporte (texto vigente tras la reforma del 14 de noviembre de 2025), la Ley General de Educación Superior, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), el Protocolo de San Salvador (OEA, 1988) y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1948). Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se limitaron a los casos Lagos del Campo vs. Perú y Adolescentes Recluidos en Centros de Detención e Internación Provisoria del SENAME vs. Chile, por ser los que desarrollan el alcance del artículo 26 y las obligaciones de exigibilidad inmediata; se completaron con la Observación General 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con la tesis 1a./J. 85/2017 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre progresividad y no regresividad. Los instrumentos de política pública fueron el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2026-2030 y el Programa Institucional de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) 2025-2030. La doctrina se seleccionó por su relación directa con la garantía de los derechos sociales y con el derecho al deporte.

La búsqueda doctrinal se realizó el 17 de octubre de 2026 en Dialnet, y se consultaron además Redalyc, SciELO México y las plataformas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM mediante buscadores generales, sin acceso a sus motores internos. En Dialnet, la expresión "derecho al deporte" arrojó 675 resultados y, combinada con "México", 13; las tres cadenas que añadieron términos del sistema interamericano, del artículo 26 de la Convención Americana o de la progresividad y el presupuesto no devolvieron ningún resultado (Tabla 1). Se leyeron los textos que abordaban el derecho al deporte como derecho o la garantía de los derechos sociales mediante instrumentos institucionales, y se descartaron los que trataban el deporte desde la educación física, el alto rendimiento o la gestión deportiva sin referencia a su garantía jurídica. Para contrastar la discusión sobre el artículo 26 se localizaron además, el mismo día y mediante buscadores generales, trabajos sobre su justiciabilidad y sobre la no regresión, y se seleccionaron los que analizaban críticamente la jurisprudencia interamericana sobre ese artículo. Esta búsqueda no fue sistemática en el sentido de una revisión con protocolo registrado, por lo que el estudio no pretende agotar la literatura.

Tabla 1

Consultas realizadas en Dialnet

Consulta	Resultados
"derecho al deporte"	675
"derecho al deporte" México	13
"derecho al deporte" "Corte Interamericana"	0
"derecho al deporte" "artículo 26" "Convención Americana"	0
"derecho al deporte" progresividad presupuesto	0

Fuente: elaboración propia a partir de consultas realizadas en Dialnet el 17 de octubre de 2026.

El análisis presupuestario utilizó el presupuesto pagado por la CONADE (unidad responsable L6I) que consignan los tomos VII de las Cuentas Públicas de 2013 a 2024 y, para los ejercicios 2013, 2014, 2017, 2019, 2020 y 2022, el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto en clasificación funcional-programática. Las cifras se expresaron en pesos constantes de 2022 con el promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INEGI, base segunda quincena de julio de 2018 = 100). El ejercicio 2024 se reportó en pesos corrientes, porque la serie del índice disponible al momento de la consulta concluía en julio de 2024 y no permitía un promedio anual comparable. Se compararon los promedios de los periodos 2013-2018 y 2019-2022 y, para la descomposición, se agruparon los programas en subsidios y operación institucional. Para formular los estándares se elaboró una matriz que relacionó cada obligación identificada con su fuente jurídica, el déficit observado en los instrumentos y en la serie presupuestaria, y el estándar propuesto; solo se formuló un estándar cuando existió una obligación previamente identificada y un déficit observado en el corpus examinado.

El estudio tuvo tres límites. El gasto de una sola institución no equivale al gasto público total en deporte, que incluye a las entidades federativas y los municipios. La comparación entre los programas de subsidios anteriores y posteriores a 2016 supuso continuidad de objeto. Y la lectura de los instrumentos se limitó a su texto, sin verificar su aplicación. Los estándares mínimos que se formularon constituyen una propuesta de la autora derivada de ese análisis, no una doctrina o jurisprudencia establecida.

Resultados

Marco de obligaciones aplicable

El artículo 4o. constitucional reconoció el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte en 2011 y atribuyó al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia (DOF, 2011). La Ley General de Cultura Física y Deporte (LGCFD) reglamenta ese derecho, distribuye competencias entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones de la Ciudad de México, y crea el Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte, encargado de dar seguimiento permanente y evaluar los programas y acciones (LGCFD, arts. 1, 2 y 10). El texto de la ley no contiene, sin embargo, una referencia a contenidos o niveles mínimos

del derecho, de modo que el catálogo de obligaciones exigibles debió construirse a partir de fuentes externas a ella.

Esas fuentes fueron tres. La primera es el principio de progresividad, que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación formuló con una exigencia positiva, ampliar la tutela de los derechos, y una negativa, la prohibición de regresividad, y que además consideró el nivel de protección alcanzado como un mínimo cuyo respeto es de exigibilidad inmediata (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2017). La segunda es la Observación General 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según la cual las medidas deliberadamente regresivas requieren una justificación plena a la luz del máximo de recursos disponibles, cada Estado tiene una obligación mínima de asegurar niveles esenciales de cada derecho y, aun con recursos insuficientes, subsiste el deber de vigilar la medida de su realización y de elaborar estrategias y programas (Comité DESC, 1990, párrs. 9-11). La tercera es la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en el caso *Adolescentes Recluidos en Centros de Detención e Internación Provisoria del SENAME vs. Chile* distinguió entre medidas progresivas y medidas de carácter inmediato, adecuadas, deliberadas y concretas, y compartió el criterio del Comité DESC sobre el deber de asegurar como mínimo niveles esenciales de cada derecho (Corte IDH, 2024, párrs. 158-159).

Esa jurisprudencia no se refiere al deporte como derecho autónomo. La sentencia lo menciona únicamente al describir las actividades de ocio, artes, deportes y ejercicio físico que deben ofrecerse a adolescentes privados de la libertad, y la recreación se examinó con sustento en el artículo 19 de la Convención Americana, no en el artículo 26 (Corte IDH, 2024, párrs. 157 y 173). Por ello, el paso de estos criterios al deporte se presentó como una aplicación por analogía, como parámetro de contenido y de no regresión de una obligación fundada en el artículo 40. constitucional, y no como un estándar establecido por la Corte ni como una justiciabilidad directa del deporte bajo el artículo 26. La Tabla 2 relaciona cada obligación con su fuente, el déficit observado en los instrumentos y en la serie presupuestaria examinados, y el estándar mínimo propuesto.

Tabla 2

Obligaciones, déficit observado y estándares mínimos propuestos

Obligación	Fuente	Déficit observado	Estándar mínimo propuesto (propuesta de la autora)
Asegurar niveles esenciales del derecho	Comité DESC (1990), párr. 10; Corte IDH (2024), párr. 158; SCJN (2017)	La LGCFD no contiene referencia a contenidos o niveles mínimos del derecho	E1. Definir normativamente un contenido mínimo exigible del derecho al deporte

Prohibición de regresividad y justificación de medidas regresivas	SCJN (2017); Comité DESC (1990), párr. 9	Reducción real del 50.1 % del gasto pagado promedio de la CONADE entre 2013-2018 y 2019-2022; la LGCFD no prevé una regla de no regresión presupuestaria	E2. Exigir justificación expresa de toda reducción presupuestaria y su evaluación frente al contenido mínimo
Vigilar la medida de realización del derecho	Comité DESC (1990), párr. 11	La LGCFD prevé indicadores de gestión e impacto social de la CONADE (art. 24, fr. V); el Programa Nacional 2026-2030 mide la práctica de la población urbana de 18 años y más, solo por sexo, sin desagregar por territorio, condición rural, discapacidad o pertenencia indígena	E3. Establecer indicadores públicos de realización del derecho, con respaldo legal y desagregados por grupo y territorio

Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos citados en la columna correspondiente y en los resultados de las Tablas 3 y 4.

Evolución del gasto pagado de la CONADE, 2013-2024

La serie se construyó con el presupuesto pagado por la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (unidad responsable L6I) que reportan las Cuentas Públicas de 2013 a 2024 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2014-2025). En pesos corrientes, el gasto pasó de 6,318.9 millones en 2013 a 2,138.8 millones en 2018, y se mantuvo entre 2,032.7 y 2,331.2 millones de 2019 a 2022. Al expresarlo en pesos constantes de 2022 mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INEGI, 2026), la caída es más pronunciada: el gasto de 2013 equivalió a 9,436.3 millones y el de 2018 a 2,613.5, una disminución real de 72.3 %. El promedio anual del periodo 2013-2018 fue de 4,811.9 millones de pesos de 2022 y el de 2019-2022 de 2,402.0 millones, lo que representa una reducción real de 50.1 % (Tabla 3).

Tabla 3

Presupuesto pagado de la CONADE, 2013-2024 (millones de pesos)

Año	Corrientes	Constantes de 2022
2013	6,318.9	9,436.3
2014	4,033.4	5,790.6
2015	3,277.6	4,580.8
2016	2,811.0	3,820.9
2017	2,051.4	2,629.6
2018	2,138.8	2,613.5
2019	2,206.5	2,601.7
2020	2,155.9	2,458.5
2021	2,331.2	2,515.3
2022	2,032.7	2,032.7

2023	2,984.1	2,827.8
2024	2,591.9	n. d.
Promedio 2013-2018		4,811.9
Promedio 2019-2022		2,402.0
Variación		-50.1 %

Fuente: elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas 2013-2024 (Tomo VII, UR L6I) e INPC (INEGI, 2026), base 2Q jul 2018 = 100, promedio anual. n. d.: no disponible.

El año 2023 interrumpió esa tendencia, pues el gasto pagado alcanzó 2,827.8 millones de pesos de 2022, un aumento real de 39.1 % respecto de 2022, aunque todavía 70.0 % por debajo del nivel de 2013. En 2024 el gasto pagado fue de 2,591.9 millones de pesos corrientes, 13.1 % menos que en 2023 en términos nominales. No se expresó en pesos constantes porque la serie del INPC utilizada llegaba hasta julio de 2024, y un promedio anual con siete meses no es comparable con los anteriores; por ello el dato se reporta solo como referencia nominal y queda fuera del cálculo de los promedios.

La magnitud de la reducción depende en parte del punto de partida. Si se excluye 2013, el promedio de 2014 a 2018 fue de 3,887.1 millones de pesos de 2022 y la diferencia con el periodo 2019-2022 se reduce a 38.2 %. La conclusión que se sostuvo es, por tanto, que el gasto pagado de la institución federal responsable disminuyó de manera sustancial y sostenida a lo largo del periodo, con una magnitud de entre 38 % y 50 % según el año base, y no que su nivel de 2013 constituya una referencia de normalidad. Tampoco se infirió de estas cifras una vulneración del derecho, pues el gasto de una sola institución no mide el gasto público total en deporte, que incluye a las entidades federativas y los municipios, ni indica por sí mismo qué parte del derecho dejó de garantizarse.

Para identificar de dónde proviene la reducción se desagregó el gasto pagado por programa presupuestario en los seis ejercicios para los que se dispuso del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto en clasificación funcional-programática (2013, 2014, 2017, 2019, 2020 y 2022). Se distinguió entre los programas de subsidios, que transfieren recursos a entidades federativas, municipios, organismos deportivos y personas deportistas, y los demás programas, que corresponden principalmente a la operación de la propia institución y a la atención del deporte. Los primeros fueron los programas S204, S205 y S206 hasta 2014 y el programa S269 en 2017, 2019, 2020 y 2022; los segundos, los programas E017, M001 y O001. Los subsidios pasaron de 8,599.8 millones de pesos de 2022 en 2013 a 1,268.1 millones en 2022, una disminución real de 85.3 %, mientras que el resto del gasto se mantuvo entre 690.4 y 857.4 millones en los años examinados, sin una tendencia a la baja (Tabla 4). En 2020 se registró además una partida de 434.2 millones corrientes en un programa de proyectos de infraestructura social del sector (K009). La reducción del gasto pagado de la institución federal responsable se explicó, por tanto, casi por completo por la disminución de los recursos que transfiere, y no por la del gasto con el que opera. La

comparación entre los programas S204, S205 y S206 y el programa S269 supone que este último continúa su objeto, lo que no se verificó en las reglas de operación.

Tabla 4

Gasto pagado de la CONADE por tipo de programa, años seleccionados (millones de pesos de 2022)

Año	Programas de subsidios	Operación y demás programas	Infraestructura (K009)	Total
2013	8,599.8	836.5	0.0	9,436.3
2014	5,100.2	690.4	0.0	5,790.6
2017	1,772.2	857.4	0.0	2,629.6
2019	1,781.8	819.8	0.0	2,601.7
2020	1,196.9	766.4	495.2	2,458.5
2022	1,268.1	764.6	0.0	2,032.7

Fuente: elaboración propia con datos de las Cuentas Públicas (Tomo VII, UR L61) e INPC (INEGI, 2026). Subsidios: S204, S205 y S206 (2013-2014) y S269 (2017-2022). Operación y demás: E017, M001 y O001 (2013 por diferencia). Los años 2015, 2016, 2018, 2021 y 2023 no se desagregaron.

Mecanismos de seguimiento en la legislación

La LGCFD prevé tres instrumentos de planeación y seguimiento. El primero es el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte, que la CONADE integra en coordinación con la Secretaría de Educación Pública con base en un diagnóstico nacional, estatal y municipal y que debe contener, al menos, objetivos y metas, estrategias, políticas de participación del sector privado y un plan de inversiones con los presupuestos de los principales proyectos y su rendición de cuentas (LGCFD, art. 9). El segundo es el Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte, que establece mecanismos de planeación, supervisión, ejecución y evaluación de los programas, procesos y recursos de sus integrantes (LGCFD, arts. 10 y 13, fr. II). El tercero es la vigilancia de los comisarios públicos, quienes deben promover que la CONADE establezca indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, financieros y de impacto social para medir y evaluar su desempeño (LGCFD, art. 24, fr. V).

Estos instrumentos miden la actuación de las instituciones y la ejecución de sus programas. El texto de la ley no obliga a medir la realización del derecho en la población ni condiciona las reducciones presupuestarias a una justificación frente a un contenido mínimo, y los indicadores de impacto social del artículo 24 se refieren al desempeño de la CONADE. El Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2026-2030, en cambio, incorpora indicadores asociados expresamente al derecho a la cultura física y a la práctica del deporte: el porcentaje de población de 18 años y más físicamente activa en el agregado urbano de 32 ciudades de 100 mil y más habitantes, que pasó de 41.7 % en 2018 a 44.5 % en 2025 y tiene como meta 47.5 % en 2030, y sus desagregaciones para mujeres (de 40.7 % a 43.7 %) y hombres (de 49.1 % a 52.1 %) (SEP y CONADE, 2026, secc. 8). Se basan en el Módulo de Práctica Deportiva y Ejercicio Físico del INEGI.

Su alcance es limitado frente al estándar que se propone. Cubren a la población urbana de 18 años y más, se desagregan por sexo y no por territorio, condición rural, discapacidad o pertenencia indígena, y miden la práctica declarada en el tiempo libre, no el acceso al derecho ni la exclusión de quienes no pueden ejercerlo. Aunque el diagnóstico del Programa reconoce las limitaciones que enfrentan estos grupos, ninguno de sus indicadores las mide. Tampoco el Programa define un contenido mínimo del derecho ni prevé una regla de no regresión presupuestaria, pues remite el financiamiento a los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio (SEP y CONADE, 2026, secc. 2). La Ley General de Educación Superior, por su parte, solo menciona el deporte como criterio o finalidad de la educación superior, sin establecer obligaciones de seguimiento del derecho. El Programa Institucional de la CONADE 2025-2030 presenta la misma estructura: incorpora el indicador de población adulta físicamente activa en el agregado urbano, con línea base de 41.1 % en 2024 y meta de 45.0 % en 2030, y un indicador de personas activadas físicamente por los programas de la institución, cuya cifra pasó de 335,000 en 2019 a 114,544 en 2022 y fue de 208,069 en 2024, con meta de 1,500,000 en 2030; ambos tienen alcance nacional y no incluyen desagregaciones por territorio o grupo (CONADE, 2025). Este hallazgo se limitó al texto de las leyes citadas y de ambos programas; no se examinaron los reglamentos.

Estándares mínimos propuestos

A partir de los déficits observados en la Tabla 2, se propusieron tres estándares mínimos de garantía, que constituyen una propuesta de la autora derivada de la analogía con los criterios interamericanos y universales expuestos, y no un estándar fijado por la Corte Interamericana ni por la jurisprudencia nacional. El primero consiste en definir normativamente un contenido mínimo exigible del derecho al deporte, de modo que el nivel esencial al que se refieren la Observación General 3 y la sentencia SENAME tenga un referente verificable. El segundo exige que toda reducción del presupuesto destinado a la garantía del derecho se justifique expresamente y se evalúe frente a ese contenido mínimo, conforme a la prohibición de regresividad y a la carga de justificación que establece la Observación General 3. El tercero consiste en establecer por ley indicadores públicos de realización del derecho, desagregados al menos por territorio, condición rural, discapacidad y pertenencia indígena, que den permanencia y mayor alcance a los indicadores de práctica que hoy prevé el Programa Nacional y que complementen los de gestión de la ley. La verificación de su cumplimiento corresponde a trabajos posteriores que examinen los reglamentos y la práctica de las entidades federativas.

Discusión

El artículo 26 como parámetro por analogía

El hallazgo central de la revisión fue que el derecho al deporte no se encuentra reconocido de manera expresa en el sistema interamericano. Ni la Convención Americana, ni el Protocolo de

San Salvador, ni la Carta de la Organización de los Estados Americanos lo mencionan, y la doctrina que ha estudiado su constitucionalización en México llegó a la misma constatación respecto del sistema americano (Venegas Álvarez, 2019). La Corte Interamericana ha afirmado la justiciabilidad directa del artículo 26 en Lagos del Campo respecto de la estabilidad laboral y, en SENAME, respecto de la educación, la salud, el agua y el saneamiento, mientras que trató la recreación, y con ella el deporte, bajo el artículo 19 y en relación con adolescentes privados de la libertad (Corte IDH, 2017, 2024). Esa línea es objeto de debate. Para Bayardi Martínez (2018, pp. 181-183), los argumentos de la mayoría en Lagos del Campo no resultaron suficientemente sólidos frente a los de los votos disidentes, según los cuales el artículo 26 no establece un catálogo de derechos y solo permite supervisar directamente el desarrollo progresivo y el deber de no regresión; Ferrer Mac-Gregor (2019), en cambio, inscribe esa jurisprudencia en una tendencia hacia la exigibilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y vincula la progresividad con un deber condicionado de no regresión (p. 428). Que el deporte pueda justiciarse directamente bajo el artículo 26 no está, por tanto, afirmado por la Corte ni por la doctrina consultada, y este estudio no lo sostuvo. Una lectura distinta, igualmente defendible, sostendría que el deporte queda comprendido en el derecho a la cultura o a la salud y que su protección interamericana se agota en ellos.

La analogía descansó, por tanto, en otro fundamento. El Estado mexicano no depende de la Convención para estar obligado, porque el artículo 4o. constitucional reconoce el derecho y el artículo 1o. impone a todas las autoridades el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad (CPEUM, art. 1o.). Courtis (2025, p. 358) advirtió que los problemas de justiciabilidad y de identificación de los derechos del artículo 26 son relativamente irrelevantes para el derecho nacional cuando la Constitución incorpora esos derechos, de modo que la atención debe ponerse en los criterios sustantivos que la jurisprudencia ofrece para entender su alcance y evaluar su cumplimiento. Los criterios sobre niveles esenciales, no regresión y vigilancia de la realización, desarrollados por la Corte y el Comité DESC para derechos como la salud y la educación, se emplearon en ese sentido, como parámetro de contenido de la obligación interna. El paso al deporte es una propuesta de la autora. Se apoya en que la doctrina lo clasifica como derecho económico, social y cultural (Venegas Álvarez, 2019; Flores Fernández, 2019) y en que los instrumentos y datos examinados lo vinculan con la educación superior (LGES) y con la salud (INEGI, 2024), pero este estudio no demostró que comparta con los derechos que la Corte ha examinado la misma estructura de obligaciones progresivas e inmediatas, lo que requeriría un análisis específico. La discusión sobre el artículo 26 afecta la fuerza de la analogía y no la existencia de la obligación.

Los estándares propuestos y su fundamento

Los tres estándares formulados, a saber, un contenido mínimo exigible, la justificación de las reducciones presupuestarias y los indicadores de realización del derecho con respaldo legal, derivan de criterios que la Corte y el Comité DESC desarrollaron para otros derechos, y su

aplicación al deporte es una propuesta de la autora. El primero encontró apoyo en el deber de asegurar niveles esenciales y en la distinción entre obligaciones progresivas e inmediatas (Comité DESC, 1990; Corte IDH, 2024). El segundo, en que las medidas deliberadamente regresivas exigen una justificación plena, criterio que la Corte ha empezado a aplicar en casos concretos aunque con intervenciones breves (Courtis, 2025, p. 349) y conforme al cual corresponde al Estado justificar la regresividad según los estándares del derecho internacional (Ferrer Mac-Gregor, 2019, p. 430). El tercero, en el deber de vigilar la medida de realización del derecho aun con recursos insuficientes. A estos fundamentos se añade una lectura de Ferrajoli (2006), para quien los derechos fundamentales pertenecen a la esfera de lo no decidible y están sustraídos a la decisión de las mayorías contingentes (p. 131). Ferrajoli no se ocupó del presupuesto, y la consecuencia que aquí se extrajo, que la garantía del derecho no debería quedar sujeta a las variaciones del presupuesto de cada ejercicio, es una aplicación de la autora y no una tesis del autor. Es también una tesis discutible: exigir una justificación formal de las reducciones no impide que se produzcan, y el contenido mínimo que se propone definir enfrenta la dificultad de que ni la Corte ni el Comité han fijado uno para el deporte, además de que la Corte no ha desarrollado un criterio general para determinar cuáles obligaciones son de exigibilidad inmediata y lo ha hecho caso por caso (Courtis, 2025, p. 342).

El presupuesto y los instrumentos de seguimiento

La descomposición del gasto mostró que la reducción de la CONADE se concentró en los programas que transfieren recursos, mientras que su gasto de operación se mantuvo. Esto sugiere que el efecto de la disminución pudo recaer sobre los actores a quienes esos recursos llegaban, entre ellos las entidades federativas, los municipios y las personas deportistas, aunque este estudio no examinó su destino ni su impacto. Los programas nacionales ofrecen un dato coincidente: el número de personas activadas físicamente por los programas de la institución pasó de 335,000 en 2019 a 114,544 en 2022 y fue de 208,069 en 2024 (CONADE, 2025). La coincidencia temporal con la caída del gasto es un indicio y no una prueba de causalidad, pues 2020 y 2021 corresponden además a la pandemia, y otras variables pudieron intervenir. El incremento real del gasto en 2023 y su reducción nominal en 2024 muestran, además, que la trayectoria no fue lineal.

Limitaciones y líneas de investigación futuras

Los hallazgos se circunscribieron al texto de las leyes y de los programas citados, a la institución federal y a seis ejercicios desagregados por programa. No se analizó el gasto de las entidades federativas ni de los municipios, la aplicación judicial del derecho ni la existencia de reglas locales de seguimiento, y la búsqueda doctrinal no fue sistemática. Quedaron fuera, además, las obligaciones de adoptar medidas inmediatas y sin discriminación, que requieren un diagnóstico del acceso por grupos y territorios que este estudio no realizó. Futuras investigaciones podrían examinar el gasto estatal y municipal, la desagregación territorial de los indicadores de práctica y la jurisprudencia nacional sobre el artículo 4o. en lo relativo al deporte.

Conclusión

El estudio mostró que el Estado mexicano está obligado a garantizar el derecho a la cultura física y al deporte desde su propia Constitución y que los criterios interamericanos y universales sobre progresividad, no regresividad y niveles esenciales aportan parámetros para interpretar esa obligación, aunque no la fundan por sí solos, porque el sistema interamericano no reconoce el deporte de manera expresa y la Corte no lo ha examinado como derecho autónomo. La aplicación de esos criterios al deporte se presentó, por tanto, como una analogía y no como un estándar establecido.

Al contrastar ese marco con las condiciones institucionales y presupuestarias, se encontró que la Ley General de Cultura Física y Deporte prevé mecanismos de planeación, seguimiento y gestión, y que el Programa Nacional 2026-2030 mide la práctica de la población urbana adulta por sexo, pero que ninguno de estos instrumentos define un contenido mínimo del derecho ni establece una regla de no regresión presupuestaria. El gasto pagado por la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte disminuyó cerca de 50 % en términos reales entre los periodos 2013-2018 y 2019-2022, y esa disminución se concentró en los programas que transfieren recursos, no en la operación de la institución.

Con base en estos hallazgos se propusieron tres estándares mínimos de garantía: la definición normativa de un contenido mínimo exigible, la justificación expresa de las reducciones presupuestarias frente a ese contenido y el establecimiento por ley de indicadores de realización del derecho, desagregados por territorio y por grupo. Estos estándares constituyen una propuesta de la autora y su validez dependerá de investigaciones posteriores que examinen el gasto de las entidades federativas y los municipios, la desagregación territorial de los indicadores y la práctica judicial. Con todo, los resultados permitieron concluir que existe una brecha entre el reconocimiento constitucional del derecho y los mecanismos verificables para garantizarlo, y que cerrarla exige precisar qué debe asegurarse como mínimo y cómo se comprobará que no se retrocede.

Referencias

- Bayardi Martínez, C. M. (2018). Los casos difíciles y la Corte IDH: consideraciones sobre la argumentación del caso Lagos del Campo vs. Perú. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68(272), 172-187. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.272-1.67595>
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. (2025, 23 de diciembre). *Programa Institucional de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte 2025-2030*. Diario Oficial de la Federación. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5776912>

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Comité DESC]. (1990, 14 de diciembre). *Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)* (E/1991/23).
<https://www.refworld.org/es/ref/infortem/cescr/1990/129827?lang=es>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917, 5 de febrero). Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2017, 31 de agosto). *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia. Serie C No. 340. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2024, 20 de noviembre). *Caso Adolescentes reclusos en centros de detención e internación provisoria del Servicio Nacional de Menores (SENAME) Vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia. Serie C No. 547. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_547_esp.pdf
- Courtis, C. (2025). El alcance de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Anuario de Derechos Humanos*, 21(2), 333-362.
<https://doi.org/10.5354/0718-2279.2025.79019>
- Diario Oficial de la Federación. (2011, 12 de octubre). *Decreto por el que se adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_197_12oct11.pdf
- Ferrajoli, L. (2006). Sobre los derechos fundamentales. *Cuestiones Constitucionales*, (15), 113-136. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501505>
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2019). La exigibilidad directa del derecho a la salud y la obligación de progresividad y no regresividad (a propósito del caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 52(154), 425-455.
<https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2019.154.14149>
- Flores Fernández, Z. (2019). La cultura física y la práctica del deporte en México: un derecho social complejo. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (40), 185-220. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2019.40.13232>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024, 25 de enero). *Módulo de Práctica Deportiva y Ejercicio Físico (MOPRADEF) 2023* [Comunicado de prensa núm. 31/24].
<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/MOPRADEF/MOPRADEF2023.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2026). *Índice Nacional de Precios al Consumidor. Base segunda quincena de julio de 2018 = 100* [Conjunto de datos]. Consultado el 17 de octubre de 2026. <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/>
- Ley General de Cultura Física y Deporte [LGCFD]. (2013, 7 de junio). Diario Oficial de la Federación, última reforma 14 de noviembre de 2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCFD.pdf>
- Ley General de Educación Superior [LGES]. (2021, 20 de abril). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf
- México Evalúa. (2023, 23 de junio). *Conade: la cuantificación del abandono a los atletas. Números de Erario*. <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/06/23/conade-la-cuantificacion-del-abandono-a-los-atletas/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (1978, 21 de noviembre). *Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/128137/UNESCO_-_Carta_Internacional_de_la_Educacion_Fisica_y_el_Deporte.pdf
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1948, 30 de abril). *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm
- Organización de los Estados Americanos. (1969, 22 de noviembre). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Organización de los Estados Americanos. (1988, 17 de noviembre). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>
- Pachot Zambrana, K. L. (2016). El derecho constitucional al deporte en la doctrina y el derecho comparado. *Cuestiones Constitucionales*, (35), 119-150. <https://www.redalyc.org/pdf/885/88546177004.pdf>
- Secretaría de Educación Pública y Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. (2026, 13 de abril). *Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2026-2030*. Diario Oficial de la Federación. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5784640>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2014-2025). *Cuenta Pública 2013-2024, Tomo VII, Ramo II, Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (L6I)* [Estados analíticos del ejercicio del presupuesto de egresos]. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], Primera Sala. (2017, octubre). Principio de progresividad de los derechos humanos. Su concepto y exigencias positivas y negativas [Tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), registro digital 2015305]. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, t. I, 189.

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015305>

Valdez Méndez, S. F. (2015). Fomento de la actividad física en México: una política pública inacabada. *Gestión y Política Pública*, 24(Número temático), 27-54. <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/2789>

Venegas Álvarez, S. (2019). El derecho fundamental a la cultura física y al deporte: un derecho económico, social y cultural de reciente constitucionalización en México. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (41), 151-180. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2019.41.13944>

Financiación

Ninguna.

Conflicto de Intereses

Ninguno.

Contribución de Autoría:

Conceptualización: Adriana Patricia Montoya Mercado.

Curación de datos: Adriana Patricia Montoya Mercado.

Análisis formal: Adriana Patricia Montoya Mercado.

Adquisición de fondos: No aplica.

Investigación: Adriana Patricia Montoya Mercado.

Metodología: Adriana Patricia Montoya Mercado.

Administración del proyecto: Adriana Patricia Montoya Mercado.

Recursos – Materiales: No aplica.

Software – Programación: No aplica.

Supervisión: Adriana Patricia Montoya Mercado.

Validación: Adriana Patricia Montoya Mercado.

Visualización: Adriana Patricia Montoya Mercado.

Redacción – borrador original: Adriana Patricia Montoya Mercado.

Redacción – revisión y edición: Adriana Patricia Montoya Mercado.