

RELATORÍA DEL XIV CONGRESO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL*

Héctor MOLINA GONZÁLEZ

PRIMERA SESIÓN
14 de noviembre

Celebrada por la mañana, se abordó el tema titulado “La reforma procesal agraria mexicana”. Los ponentes fueron el doctor Sergio García Ramírez y el doctor Gonzalo Armienta Calderón. La conferencia sobre el mismo tema la pronunció el doctor Adolfo Gelsi Bidart, de la República de Uruguay. La mesa estuvo integrada de la siguiente forma: presidente: doctor Adolfo Armando Rivas, de la República de Argentina; primer vicepresidente: doctor Lucio Cabrera Acevedo, de México; segundo vicepresidente: Jesús María Sanguino, de Colombia; secretario: doctor Carlos Pérez González, de México.

El doctor Sergio García Ramírez, presidente del Tribunal Superior Agrario, expuso la ponencia denominada “Fundamentos y características del proceso agrario”, en la que tocó aspectos tan importantes como las etapas del derecho agrario, el derecho agrario como derecho social, sus fuentes, su interpretación e integración, las normas de aplicación supletoria. Hizo referencia a los órganos de la justicia agraria, a la justicia individual y social, a los antecedentes y a la aparición de los tribunales agrarios, al emplazamiento y sus caracteres, la designación de juzgadores y a las garantías judiciales. Por último, evaluó a todos y cada uno de los principios de la justicia agraria, específicamente los de legalidad, igualdad, contradicción, defensa, oficiosidad, oralidad, celeridad, concentración, publicidad, intermediación, conciliación, lealtad y probidad.

De tal exposición se concluye que la intención que el ejecutivo tuvo para expedir la nueva Ley Agraria, fue poner término a los vicios que de hecho han existido durante la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y

* Celebrado los días 14 y 15 de noviembre de 1994 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

además, fomentar la regularización de la tenencia de la tierra, para lo cual desempeña un papel relevante la organización de las autoridades jurisdiccionales en materia agraria, así como la eficaz regulación del procedimiento agrario.

La segunda intervención estuvo a cargo del doctor Gonzalo Armienta Calderón, magistrado del Tribunal Superior Agrario, quien dentro del propio tema de “La reforma procesal agraria mexicana”, disertó sobre el tema denominado “Algunos aspectos relevantes de la competencia en materia agraria”. En él aludió a los antecedentes de los tribunales agrarios, a la competencia de los mismos, a su competencia extraordinaria, transitoria y funcional, por atracción, territorial, a los conflictos por límites de terrenos comunales o ejidales, a la restitución de tierras, a los juicios de nulidad de resoluciones dictadas por autoridades agrarias, a la competencia para establecer jurisprudencia y a la competencia del magistrado instructor.

Las conclusiones a que llegó el doctor Gonzalo Armienta Calderón son: que las instituciones procesales denominadas jurisdicción y competencia, son conceptos autónomos pero complementarios, entre los cuales existe una relación lógica de subordinación, en la que el concepto subordinante es el de jurisdicción, y el subordinado es el de competencia; que la nueva justicia agraria en México está en manos de tribunales dotados de autonomía, independencia y plena jurisdicción, distribuidos por todo el territorio nacional, para resolver, mediante un proceso eminentemente oral, los conflictos agrarios derivados de la explotación y tenencia de la tierra; que el juez o magistrado instructor dispone de todas las facultades necesarias para dictar los acuerdos y practicar las diligencias indispensables, a fin de que el órgano jurisdiccional pronuncie el fallo correspondiente; que la reforma procesal mexicana ha sido acertada y positiva, pues se encuentra acorde con la evolución política, cultural, social y económica del país, que no sólo afecta al Poder Judicial, sino también a las estructuras del Poder Ejecutivo, importante soporte de la administración de justicia; que en la reforma próxima, se deberá buscar una mejor administración de justicia, para lo cual deberán perfeccionarse los procedimientos de selección de los miembros del Poder Judicial y de los servidores públicos de la administración de justicia, así como también establecer sistemas de control administrativo interno para salvaguardar los derechos procesales, pues de acuerdo con lo manifestado por Santiago Sentís Melendo, no basta tener leyes perfectas, sino además, que los encargados de aplicarlas sean rectos; que la reforma procesal del futuro deberá tutelar la legalidad, la seguridad pública y el respeto a los derechos humanos, de acuerdo con la esfera de competencia de cada uno de los poderes del Estado.

En su conferencia, el destacado procesalista uruguayo Adolfo Gelsi Bidart, con claridad, habló de la “jurisdicción especializada”, en la que señaló que

el fin del proceso es la efectividad de los derechos sustanciales; que existen diversos procedimientos, dependiendo de la materia sustantiva a la que se apliquen, en los que puede cambiarse el orden, pero que existe una unidad de lo procesal. Planteó la interrogante de cuál debe ser la denominación: ¿derecho agrario procesal o derecho procesal agrario?, concluyendo que es preferible hablar de procesos agrarios.

Destacó la trascendencia de que existan órganos especializados, es decir, la necesidad de que haya una jurisdicción especializada; que no debe confundirse el derecho agrario con el derecho laboral; que se introdujo el arbitraje en estas materias para que haya una efectiva igualdad de las partes, y que una de las causas principales del desarrollo de las cuestiones agrarias, es la colegialidad (colegiación); resaltó la importancia de la negociación previa al juicio, cuya fórmula tiene una significación en la práctica, que no estriba sólo en resolver el conflicto, sino principalmente en preservar la paz; que en cuanto a la organización de los tribunales agrarios, debe tomarse en cuenta el núcleo de población a la que deben servir, su cultura, su realidad que abarca, las circunstancias internas; los titulares de los tribunales agrarios deben ser jueces de carrera adecuadamente instruidos; que en Uruguay se enseña el oficio para ser juez, y manifestó su desacuerdo en que los tribunales agrarios sienten jurisprudencia, pues no tienen competencia para legislar.

SEGUNDA SESIÓN

Por la tarde, en la segunda sesión se abordó el tema “La reforma procesal penal y la defensa de los derechos humanos”. La mesa se integró de la siguiente forma: presidente: Adolfo Gersi Bidart, del Uruguay, y como vicepresidentes: Carlos Augusto Parodi, del Perú y Fluvio Vista Altamirano, de México; Efraín Cardoso Miranda fue secretario.

Los ponentes fueron: doctor Víctor Humberto Benítez Treviño, cuyo trabajo fue leído por el licenciado José Colón Morán, su representante y el doctor Jesús Zamora Pierce. El extenso estudio del Dr. Humberto Benítez Treviño, procurador de la República, contempla los siguientes aspectos “La delincuencia, el proceso y los derechos humanos”: “Los postulados de la reforma constitucional y legal”: “El análisis del artículo 16 constitucional” que desglosa en los siguientes puntos: 1. El juez natural; 2. La fundación y motivación del acto de autoridades; 3. Los elementos del tipo penal 4. Probable responsabilidad; 5. Los casos de flagrancia; 6. Los casos urgentes; 7. Los delitos graves; 8. La notificación de la detención; 9. La retención del inculpado; 10. La delincuencia organizada, 11. Otras reformas.

Se examina igualmente el artículo 19 constitucional, del cual se estudia el término de setenta y dos horas, los requisitos de constitucionalidad, la importancia procesal del auto de formal prisión, mismo que subdivide en a) la prisión preventiva b) la litis penal.

Por lo que toca al artículo 20 constitucional, se trata lo relativo a: a) la libertad bajo caución. Quién concede y cuándo la libertad caucional; b) Bajo que requisitos se otorga; c) Con qué condiciones surte efecto, temas en el que se analizan seis cuestiones:

1. El contenido de la caución;
2. La cuantía;
3. La disminución de la caución;
4. Las especies de la caución;
5. La revocación de la libertad condicional bajo caución, y
6. La libertad provisional sin caución.

Del propio numeral se estudian los puntos de la declaración contra sí mismo; los derechos de defensa: *a)* el de ser informado sobre las garantías que le otorga la Constitución; *b)* el de ser careado en presencia del juez, y *c)* el de ser juzgado en el plazo que la Constitución establece; también se hace referencia a los derechos de la víctima u ofendido.

Respecto del artículo 19 constitucional, se examinan seis modificaciones sustanciales, de las que se desprende que son esencialmente innovadoras, pues en ellas, se recogen los principios fundamentales del derecho procesal penal moderno y humanista. Termina la ponencia con la exhortación de que todos los mexicanos debemos contribuir a crear una sociedad pacífica, fraterna y solidaria, basada en una estructura justa y el respeto mutuo, para alcanzar una armónica convivencia.

El segundo expositor, doctor Jesús Zamora Pierce, resalta que las reformas a nuestra Constitución, específicamente las de los artículos 14, 16 y 20, que habían conservado prácticamente intacto su texto original, tal y como fue aprobado por el Constituyente de 1917 y a partir de los cuales se estructura el sistema de garantías del procesado penal. Que la reforma recoge tres cuartos de siglo de experiencia de derecho procesal penal mexicano, ya que toma en consideración las lecciones de nuestra doctrina y de nuestra jurisprudencia. Con esos elementos pretende ser el punto de partida de una nueva época de la justicia penal, en la cual ésta puede lograr sus dos finalidades: *a)* asegurar el interés social en la eficaz persecución del delito, y *b)* garantizar simultáneamente un debido proceso legal.

Dicho conferencista concluye manifestando que las reformas a que ha hecho referencia han sido beneficiosas para la administración de justicia, tanto en el campo penal como en el campo procesal penal; aun cuando no por ello son perfectas. Que con ellas se pretenden proteger los derechos humanos de los indiciados, procesados y sentenciados.

Con motivo de la ausencia de la jurista brasileña Ada Pellegrini Greenover, se organizó un panel informativo sobre el tema “La protección jurisdiccional de los intereses difusos”, en el que hicieron uso de la palabra los siguientes congresistas: Adolfo Armando Rivas, quien expresó que en su país, la República Argentina, la Constitución ha sido reformada, por lo que se incluyó un tercer grupo de garantías de control constitucional en relación con los derechos sociales; que no se trata de intereses como en el derecho administrativo, sino intereses de carácter subjetivo; que la Constitución argentina establece que todos los habitantes del país tienen derecho a gozar de un ambiente sano; que los romanos tenían catorce acciones populares para la protección de los intereses difusos; que ahora cualquier habitante puede solicitar la defensa de esos derechos a través del amparo, que puede ser ejercitado por el Ministerio Público; sin embargo, el individuo no se encuentra legitimado, ya que sólo puede ser reclamada tal protección por organizaciones ecologistas; consecuentemente, el derecho argentino es insuficiente.

En segundo lugar participó Alfonso Borges, quien dijo que la Constitución brasileña de 1988 surgió de abajo para arriba, que es imperfecta técnica y jurídicamente, que tiene un sistema presidencialista con orientación parlamentarista, lo que es una incongruencia; sin embargo, presenta un avance muy grande respecto de los derechos sociales, y que para garantizarlos, existe el mandamiento de seguridad, que puede ser utilizado por el individuo y por la colectividad; que también tienen el habeas corpus para garantizar los derechos de locomoción, así como la acción popular para garantizar derechos individuales y colectivos; que en su país, el Ministerio Público es poderoso, pues constituye un cuarto poder, además de ser el defensor de los derechos de la sociedad y del medio ambiente, a través de la acción civil pública.

En tercer lugar, hizo uso de la palabra José María Sanguino, de Colombia, quien manifestó que la Constitución de su país de 1991, regula de manera directa los intereses difusos, pues se trata de la Constitución ecológica más importante en sesenta y cuatro años, que regula los derechos de protección al ambiente, al patrimonio ecológico, etcétera y que las acciones correspondientes son: la acción de tutela, que protege los derechos de las comunidades para tener un ambiente sano, con lo que en diez días se puede llegar a cerrar una fábrica, para garantizar la salud y la vida de los habitantes, que también tienen la acción popular para intentar la protección de los intereses difusos y que pue-

de ser ejercitada por todo ciudadano; que a través de la acción de cumplimiento, regulada constitucionalmente, se puede promover un proceso ejecutivo singular, y por último, en cuarto lugar, también existe la acción de clase para tutelar ciertos derechos difusos.

Carlos Parodi, de Perú, expuso que el Código Procesal Civil de 1993, por primera vez reconoce los intereses difusos, cuya protección está en plena evolución y que hay dos conceptos fundamentales que se deben analizar en el campo de los intereses colectivos: el problema de la legitimación y el aspecto de la cosa juzgada.

El doctor Carlos Manuel Ferreira da Silva, de Portugal, dijo que en su país existen reglas especializadas sobre la protección de los intereses difusos.

Adolfo Gelsi Bidart, del Uruguay, explicó que en su país, toda persona puede plantear la defensa de estos derechos, así como por ejemplo, el derecho del consumidor, el derecho de disfrutar de un medio ambiente; que además, la protección de estos intereses puede reclamarse a través del Ministerio Público, en un juicio de amparo, habiendo tenido buena acogida en la jurisprudencia.

PRIMERA SESIÓN

15 de noviembre

El tema programado se titula “La reforma procesal electoral”. Los ponentes fueron el doctor Fernando Flores García y conjuntamente el doctor Cipriano Gómez Lara y el licenciado Flavio Galván Rivera.

La mesa estuvo integrada de la siguiente forma: presidente: el doctor Jesús González Pérez, de España; como vicepresidente el doctor Roberto Blanco Valdés, de España, y como secretario el licenciado Fernando Flores Trejo.

Al inicio de la sesión, el doctor Jesús González Pérez hizo una sentida remembranza de los ya fallecidos doctores Ignacio Medina Lima y José Becerra Bautista, quienes asistieron a numerosos congresos de derecho procesal.

En su intervención, el doctor Fernando Flores García inició su exposición refiriéndose a los lamentables acontecimientos violentos sucedidos en nuestro país recientemente, y precisamente en el año de las elecciones, con motivo del cambio de presidente de la República, de los miembros del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que revelan la encarnizada lucha por el poder.

El expositor hace un documentado análisis de la evolución que ha tenido el contexto electoral y de las diversas modificaciones constitucionales que han

ido perfeccionando el marco jurídico sobre el particular, en el que siempre se ha tratado de perfeccionar los instrumentos electorales.

A tal grado se ha desarrollado la materia electoral, que bien puede hablarse de una rama jurídica especializada, ya que cuenta con un ámbito propio, objetivos precisos y una legislación específica.

Que desde la época de la Revolución mexicana hasta la fecha, se ha ido ganando terreno en el ámbito electoral, destacándose como puntos principales, la apertura hacia el régimen de pluralidad de partidos políticos, el paso del sistema de la autocalificación hasta la instauración de un tribunal en materia electoral que ahora hace la calificación de las elecciones; la posibilidad de que la mujer vote y pueda ocupar puestos de elección popular.

Cabe destacar, de manera especial, la creación del Instituto Federal Electoral como un órgano dedicado a una tarea específica, consistente en la elaboración de un padrón electoral, y la expedición de credenciales para votar.

Igualmente, recalca la continuidad que se ha dado al original Tribunal de lo Contencioso Electoral, pionero en la materia y que actualmente, bajo el nombre y funciones de Tribunal Federal Electoral, cuenta con una doble instancia, y Salas centrales y regionales, en la trascendente misión de la impartición de justicia ante las cruentas pugnas de intereses electorales.

Por último, para rematar con broche magistral el ponente señaló la importancia del derecho, como instrumento regulador de la realidad social, con la esperanza de que las instituciones, en el ámbito electoral se perfeccionen y tengan cada día mayor aproximación a la democracia.

La segunda exposición estuvo a cargo del licenciado Flavio Galván Rivera, quien expuso el tema de la “Organización y estructura del Tribunal Federal Electoral”. Manifiesta que el Tribunal Federal Electoral es un órgano federal, con facultades jurisdiccionales sólo en materia electoral; que sus resoluciones son definitivas e inatacables, en virtud de tener la autoridad de cosa juzgada; que se encuentra organizado en cuatro Salas regionales temporales, una Sala Central, también regional, pero con carácter permanente, una Sala de segunda instancia y un Pleno, este último integrado por todos los magistrados propietarios; que cada Sala regional se integra con tres magistrados propietarios y un suplente, a diferencia de la central, que tiene cinco magistrados propietarios y dos suplentes. Cada Sala tiene un secretario de acuerdos, ocho jueces instructores como mínimo, secretarios de estudio y cuenta, empleados de la Oficialía de Partes, de la oficina de actuarios, del archivo y demás personal administrativo necesario; que la Sala de Segunda Instancia se integra con cuatro magistrados de la judicatura federal y con el presidente del Tribunal que la preside; que el Tribunal tiene un secretario general, un secretario administrativo, coordinadores de capacitación y del Centro de Documentación

y Comunicación Social; que el Tribunal se organiza a través de comisiones, para la realización de determinadas tareas, como la redacción y reforma del Reglamento Interior, la instrucción del procedimiento del recurso de inconformidad laboral, previsto en el artículo 337-A del Código. También existe la Comisión de Justicia, que trasciende a la estructura del Tribunal; que las Salas Central y regionales tienen competencia para conocer de los recursos de apelación e inconformidad por regla y del recurso de revisión, excepcionalmente; que la Sala de Segunda Instancia conoce del recurso de reconsideración interpuesto en contra de las sentencias definitivas dictadas por las Salas Central y regionales del recurso de inconformidad; que el Pleno tiene competencia para conocer y resolver los conflictos laborales que surjan entre el Tribunal y sus servidores; que tanto la Sala Central como la Sala de Segunda Instancia tienen competencia para establecer jurisprudencia electoral; que la facultad de imponer sanciones administrativas en materia electoral corresponde a la Sala Central del Tribunal; que la competencia de las Salas Central y regionales se determina fundamentalmente por un criterio geocronológico; que de manera excepcional subsiste la calificación electoral mixta, tratándose de la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos; que el Tribunal conoce del aspecto contencioso, correspondiendo la facultad calificadora, en última instancia, a la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.

De la anterior exposición se concluye que a pesar de que el Tribunal Federal Electoral ha cumplido cuatro años, que con su breve experiencia ha experimentado un gran progreso, de tal suerte que su estructura y competencia se han visto sustancialmente modificadas a tal grado, que ambos aspectos pueden clasificarse en dos periodos sucesivos, pero diferentes: que es indiscutible que la reforma constitucional dio nueva imagen al Tribunal Federal Electoral, reorganizándolo internamente y atribuyéndole nuevas y mayores facultades, fortaleciendo su carácter de autoridad jurisdiccional en el ámbito político, jurídico y electoral federal.

El doctor Cipriano Gómez Lara presentó la ponencia denominada “La reforma procesal electoral. Derecho procesal electoral”. Manifestó que las dos grandes reformas de la ley en 1993, consisten en la desaparición de la auto-calificación y en los aspectos financieros de los recursos que manejan los partidos.

Reflexionó sobre la posibilidad de hablar de un derecho procesal electoral y argumentó que donde hay jurisdicción hay proceso. Hizo el análisis de las siete notas características del proceso jurisdiccional, a saber: 1) La existencia de un litigio, 2) La finalidad de resolverlo, 3) La trilateralidad de la relación procesal, 4) La necesidad de una infraestructura donde se desarrolle el proceso, 5) Las etapas procesales a través de funcionarios distintos, 6) Los medios de

impugnación, 7) Las cargas procesales. Una vez terminado tal estudio afirmó que las anteriores figuras también existen en el proceso electoral.

Dijo que el contencioso electoral abarca los recursos que se dan en el área administrativa, cuya finalidad es la de dar definitividad a los procesos electorales y la de que las resoluciones se sujeten al principio de legalidad.

Que hay una fase preprocesal, que se tramita ante el Instituto Federal Electoral, que existen autoridades locales electorales, ante quienes se desarrolla un procedimiento muy completo, ya que los jueces instructores integran debidamente el expediente.

Que las demandas se presentan ante el órgano responsable en la fase de instrucción que cierra el contradictorio. Que en este sistema son privilegiados los partidos políticos, ya que los litigantes básicos son los partidos políticos.

Señaló que los recursos están mal bautizados, que no existe en realidad la apelación, que lo mismo sucede con la inconformidad que se promueve en segunda instancia, que hay un recurso denominado reconsideración, y que en realidad es una apelación, pues se tramita ante la Sala de Segunda Instancia, la cual únicamente funciona en año electoral. Que el artículo 41 de la Constitución establece las reglas del sistema electoral.

De la exposición anterior se concluye que el proceso electoral es en realidad un proceso jurisdiccional, supuesto que contiene los elementos de este último y que es lamentable que los legisladores que elaboraron la Ley Electoral, por su ignorancia, no conozcan el léxico y la terminología jurídica, en virtud de que en materia de recursos, la incorrecta denominación de éstos conduce a confusiones.

El doctor Roberto L. Blanco Valdés, jurista español, expuso la conferencia titulada “Democracia y procedimiento electoral en España. Las garantías jurídicas de la libertad, la igualdad de oportunidades y la libre competencia entre partidos”.

El expositor analiza las principales notas definidoras de la normativa reguladora del procedimiento electoral en su país, y en forma especial, el sistema de garantías previsto en la Ley para asegurar su respeto puntual.

Expresó que la Ley Orgánica 5/1985 del 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG), prevista en el artículo 81.1 de la Constitución de 1978, dispuso la creación de la administración electoral autónoma, que ésta se integra por las Juntas Electorales: Central, Provincial y de zona, así como por las mesas electorales.

Que la LOREG determina que los presidentes y vocales que integran las juntas y las mesas, tienen el carácter de funcionarios públicos.

Que las juntas participan en todos los pasos que conforman el desarrollo del proceso electoral, hasta que se cierra, con la proclamación de los electos.

Que las juntas electorales son pieza básica de la administración electoral, es decir, que son los órganos centrales de control y vigilancia en el desarrollo del proceso electoral.

Que el procedimiento electoral, regulado en la LOREG, resulta de la combinación de dos procedimientos de naturaleza diferente: el administrativo, que es el fundamental, y el judicial, que funciona como garantía de tipo adicional en determinados momentos del proceso electoral.

Que lo anterior se pone de manifiesto en la regulación del sistema de control de los actos de la administración electoral, que representa una doble materialización:

- a) El control interno, que llevan a cabo las propias juntas, y
- b) Control externo, de naturaleza jurisdiccional, que la ley atribuye a los tribunales de justicia, régimen de garantía adicional que se presenta en dos momentos: en el de la proclamación de candidaturas y en el de candidatos.

Asimismo, expuso que en la LOREG española se configura a las juntas electorales y a las mesas, como órganos de la administración electoral y que estructura a las primeras como órganos de composición mayoritariamente judicial.

Dijo que el COFIPE mexicano atribuye la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones al Instituto Federal Electoral, órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia federal electoral, y que la legislación española asigna ese control tanto a los órganos administrativos como a órganos de naturaleza jurisdiccional.

Que el sistema mexicano, al igual que el español, presenta una doble vía administrativa y jurisdiccional, para hacer frente a los actos y resoluciones de la administración electoral.

Concluyó diciendo que si bien es cierto que los sistemas electorales español y mexicano son distintos, también es cierto que ambos logran su objetivo: elegir a sus gobernantes de manera democrática.

SEGUNDA SESIÓN

La última sesión del Congreso se refirió al tema titulado “La reforma procesal del derecho burocrático”, cuyos ponentes fueron el doctor Miguel Acosta Romero y el doctor Hugo Ítalo Morales Saldaña. Intervino como conferencista el doctor Jesús González Pérez, de España.

La mesa estuvo integrada por el doctor Marcos Alfonso Borges, como presidente; el doctor Roberto Blanco Valdés como vicepresidente; el doctor Carlos Manuel Ferreira da Silva como vicepresidente, y el licenciado Salvador Soto Guerrero como secretario.

La ponencia del doctor Miguel Acosta Romero se tituló “Los derechos laborales de los servidores públicos de los organismos electorales. Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral y los procedimientos para hacerlos valer.”

El expositor hace un análisis de los derechos laborales de los servidores públicos de los organismos electorales, cuyo marco legal aparece en 1990, aun cuando originalmente no se incluyó en la Constitución; que ha sufrido tantos cambios y reformas que distan mucho de estar sistematizados y unificados; que no son claras sus bases legal y constitucional. Considera que los principios rectores en el ejercicio de esta función estatal son: la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo.

Agrega que los trabajadores del servicio electoral, dependientes de la Comisión Federal Electoral y posteriormente del Tribunal Contencioso Electoral, antes de las reformas de septiembre de 1993, no tenían derechos laborales, pues eran considerados empleados de confianza, por lo que si bien es cierto que actualmente están más protegidos, también es cierto que sus derechos tienen algunas limitaciones.

Apunta que el hecho de que se hayan reformado múltiples veces los artículos constitucionales en materia electoral, de 1988 a la fecha, lejos de beneficiar a los sujetos a que se refieren, dichas reformas originan contradicciones.

Hace énfasis en que con la nueva redacción del párrafo XIV del artículo 41 de la Constitución, se está facultando al Tribunal Federal Electoral para conocer de litigios electorales, que se presenten con las autoridades electorales, lo que produce la inconstitucionalidad de sus resoluciones, pues dicho Tribunal no es uno de los poderes de la Unión.

Más adelante señala que el artículo 167 del COFIPE dispone que el Congreso de la Unión, en forma inconstitucional, delega facultades que son del propio Congreso, para expedir normas laborales al Poder Ejecutivo Federal, y que lo más grave es que el proyecto del Estatuto del Servicio Federal Electoral se elabora por la Junta Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, que no tiene facultad constitucional para dictar normas en materia laboral.

Igualmente, expone que en virtud de la importancia de los derechos laborales de los trabajadores del IFE y del TRIFE, no deben estar regulados en un simple Estatuto, sino en una Ley expedida por el Congreso de la Unión.

Por último, considera que es importante que los trabajadores de confianza tengan un marco jurídico, aunque sea limitado, ya que este tipo de trabajadores

han sido olvidados por el derecho laboral y en particular el que regula las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Del contenido de su trabajo se concluye que las normas del derecho laboral de los trabajadores de los organismos electorales todavía están en proceso de definición y muy lejos de alcanzar claridad y sistematización para garantizar la seguridad jurídica de los trabajadores al servicio del Estado.

La ponencia del doctor Ítalo Morales puede resumirse de la siguiente forma:

1) Que en la legislación laboral burocrática vigente no se ha atendido a los principios de la sistemática jurídica, la cual ordena que se evite la mezcla de normas de naturaleza distinta en un solo cuerpo legal positivo. No es aceptable que junto a normas adjetivas se encuentren sustantivas, orgánicas, reglamentarias, sancionatorias, administrativas, etcétera.

2) Que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al pretender una reforma procesal sin modificar su parte sustantiva, provoca una serie de confusiones, complicando con ello su interpretación jurídica, y que

3) La reforma procesal burocrática ha logrado ciertos avances, pero desafortunadamente al hacerla se han seguido repitiendo errores que contienen otros cuerpos legislativos que le sirvieron de modelo.

La conferencia del doctor Jesús González Pérez, de España, se tituló “Garantías frente a la potestad sancionadora de la administración”.

El ponente analiza detalladamente el principio de legalidad en la reglamentación de la potestad administrativa sancionadora: en la culpabilidad, como elemento constitutivo de la infracción; en la incoación del procedimiento administrativo sancionador cuando ya existe sentencia penal, así como en la iniciación del mismo procedimiento, sin que se haya dictado sentencia penal; en la garantía procesal que debe existir en el proceso administrativo para controlar judicialmente el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora; asimismo, hace referencia al procedimiento administrativo sancionador y todas sus implicaciones; a saber: la imparcialidad, la legitimación, la exigencia de información previa, las medidas cautelares, la presunción de inocencia, la decisión dentro de un plazo razonable y el proceso administrativo ulterior, en el que se contempla la ejecutividad de la sanción y la restauración del orden jurídico perturbado.

En su exposición, el destacado tratadista español se refiere al ejercicio de la potestad punitiva, y expresa que al lado de la potestad para sancionar infracciones tipificadas como delitos, aparece la extensa facultad sancionadora de la administración. Que los delitos se castigan con la privación de la libertad, en su caso, pero las infracciones administrativas pueden sancionarse además de multas de elevada cuantía, con el cierre de industrias y prohibición del ejercicio de actividades y profesionales. Que actualmente es tan compleja la ac-

tividad administrativa en los Estados modernos y tan diversos los ámbitos de su actuación, que son múltiples y variadas las infracciones sancionadoras, y un administrado se enfrenta a una diversidad de infracciones y en muchos casos también ante la arbitrariedad del que ejerce el poder. Que el ciudadano acusado de defraudación perderá no sólo parte importante de su patrimonio, sino también su tranquilidad, siendo por ello necesario rodearlo de garantías eficaces para superar la actuación administrativa sancionadora.

Concluye diciendo que la tarea del jurista es encontrar el justo equilibrio, entre los que ejercen el poder y los administrados, siendo preferible caer en un exceso de garantías, que en el de las prerrogativas.

Con esta intervención concluyó el Congreso.