

EL TERCER CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Por: Dr. Jorge Witker V.

Bajo los auspicios del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, se llevó a cabo, el mencionado evento, entre los días 4 y 8 de Noviembre del año recién pasado y, cuyo temario central se concretó a los siguientes puntos: I. Evolución constitucional y democracia en Iberoamérica; II. El valor actual del principio de división de poderes en Iberoamérica y III. Situación contemporánea de las legislaturas en Iberoamérica.

El Congreso convocó a veintiún académicos extranjeros y cerca de cincuenta juristas mexicanos, los que prácticamente agotaron los temas propuestos intercambiando ideas y experiencias que, sin duda, trascenderán el ámbito estrictamente universitario, que caracterizó dicho Congreso.

La amplia discusión sobre los tres tópicos señalados, arribó a diversas conclusiones que si bien no fueron explicitadas como tales, recogen en esencia las inquietudes y reflexiones de tan selecto grupo de constitucionalistas hispanoamericanos. Sería ocioso en un recuento sintético como éste transcribir las diversas opiniones, muchas de ellas logradas por consenso en las plenarias del Congreso.

A título de ejemplo señalaremos que en la mesa I, dedicada a estudiar la evolución constitucional y democracia en la región, destacan las ponencias de Aurora Arnáiz, Agustín Basave, José Dávalos, Francisco de Andrea, Díaz Müller, Marcos Kaplan, García Laguardia, González Uribe, Santiago Nino, Quiroga Lavié, Carlos Sábica y la presentada por los juristas Lisandro Cruz Ponce y Jorge Witker, esta última referida al *Derecho de permanencia, tránsito y retorno al territorio nacional*, que por su importancia pasamos a reproducir textualmente:

1. El derecho de los habitantes a residir y circular libremente dentro de su país de origen, salir y regresar a él, es una facultad legal que ha sido considerada por la ciencia política como un principio de derecho público universal.

Por tratarse de una facultad surgida espontáneamente de la nacionalidad, que vincula en forma legal, inmediata y directa al individuo con el territorio donde nace, o donde es acogido como connacional, las constituciones políticas lo consagran dentro de las garantías individuales básicas de la persona humana.

2. El artículo 11 de la Constitución Política Mexicana consagra este principio al decir: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio, mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes".

Contempla un principio semejante, entre otras, la Constitución Política Italiana, aprobada el 22 de diciembre de 1947, al decir en su artículo 16: "Todo ciudadano podrá circular y permanecer en cualquier parte del territorio nacional, con las limitaciones de carácter general que establece la ley por motivos de seguridad o sanidad. No podrá determinarse ninguna restricción por razones políticas.

Todo ciudadano tiene libertad para salir del territorio de la República y para regresar al mismo, salvo las obligaciones señaladas por la ley."

3. El Derecho Internacional y la ciencia política consideran esta facultad de los nacionales de un estado como uno de los derechos humanos fundamentales.

4. El artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone: "1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y regresar a él".

5. El artículo 22 de la Convención Interamericana de Derechos del Hombre, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 dice: "Derecho de circulación y residencia. 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un estado tiene el derecho de circular por el mismo, a residir en él, de conformidad con las disposiciones legales. 2. Toda persona tiene el derecho de salir libremente de cualquier país, inclusive el propio. 5. Nadie puede ser expulsado del territorio del estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho de ingresar en el mismo".

6. Son ampliamente conocidos los abusos y la violación constante de estos derechos constitucionales, perpetrados por algunos dictadores americanos, usurpadores del poder público, que arbitraria e ilegalmente decretan expulsiones de connacionales y les impiden su regreso al país, llegando al extremo de incluir sus nombres en nómina que envían a las empresas de transportes, terminales aéreas y puertos de desembarque.

Constituyendo esta actitud una violación de los principios constitucionales y de los derechos humanos y un desafío a la comunidad internacional civilizada, el Tercer Congreso Ibero Americano de Derecho Constitucional declara:

1. Reafirmar la solidaridad del Congreso con estas personas ilegal e injustamente perseguidas por sus principios democráticos.

2. Solicitar de los Organismos Internacionales competentes en materia de derechos humanos se aboquen al conocimiento de estas violaciones.

Respecto a la mesa II que analizó el principio de la División de Poderes en Iberoamérica las tendencias o conclusiones presentadas a lo largo del Congreso pueden reunirse de la siguiente manera:

PRIMERA: El principio clásico de división de poderes, ya no corresponde a la realidad político-constitucional de los ordenamientos iberoamericanos, pero el mismo sigue teniendo aplicación, con independencia de su consignación de manera tradicional en la mayoría de los textos fundamentales de la región, en cuanto a una serie de reglas para la distribución de las funciones públicas entre diversos órganos autónomos de decisión, y por ello deben perfeccionarse los mecanismos de esta distribución para lograr la colaboración y el equilibrio armónico de los diversos órganos de autoridad.

SEGUNDA: Para lograr esta finalidad de una distribución equilibrada y democrática de las distintas funciones del Estado Social de Derecho en Iberoamérica, se considera conveniente extender la participación de los diversos sectores sociales en la toma de decisiones autónomas, y para ello deben ampliarse e institucionalizarse diversos sistemas de consulta y de colaboración con las autoridades que tienen a su cargo la toma de aquellas decisiones, y además establecer instrumentos a través de los cuales la población exprese sus puntos de vista en relación con los proyectos de ley que el Poder Ejecutivo elabora en el procedimiento previo a la iniciativa ante el órgano legislativo.

TERCERA: Se considera que la realidad constitucional iberoamericana, como reflejo de una tendencia generalizada en las constituciones contemporáneas, el órgano legislativo ha perdido paulatinamente su participación en la elaboración de numerosos ordenamientos legales, que por ser de carácter técnico son presentados en un gran porcentaje por el Ejecutivo. Sin embargo, resulta conveniente fortalecer la actividad de control de los legisladores tanto por lo que respecta a las directivas generales de las leyes más importantes, como en relación con el control de la actividad administrativa, tanto por lo que se refiere a la comprobación de los diversos planes y programas, como a la aprobación y vigilancia de los presupuestos de egresos y de ingresos, especialmente, de la cuenta pública, a través de organismos técnicos adecuados.

CUARTA: Se observa la tendencia de las constituciones más recientes de Iberoamérica, para conceder al Ministerio Público las mismas garantías que a los jueces, respecto a sus funciones tanto represivas como de representación social con independencia de que el propio Ministerio Público esté situado formalmente dentro de la esfera del Ejecutivo o del Judicial, en virtud de que estas funciones tan importantes requieren de autonomía para realizarse dentro de un sistema armónico de separación de funciones y además, también resulta conveniente, separar las actividades de asesoría jurídica y de representación del ejecutivo respecto de las del Ministerio Público propiamente dicho, que se encuentran confundidas a través de los procuradores generales en varios de los ordenamientos iberoamericanos.

QUINTA: En relación con el organismo judicial se ha fortalecido la opinión que ahora predomina en la doctrina y que se ha consagrado además en varios ordenamientos de Iberoamérica, en el sentido de que debe conferirse a las cortes supremas respectivas la declaración general de inconstitucionalidad de las leyes que se consideren contrarias a las normas y principios constitucionales, en virtud de que la desaplicación particular en los procesos concretos, además de no ser incompatible con dicha declaración general, ya cumplió su función histórica.

SEXTA: Se consideró conveniente la implantación de instituciones de fiscalización de la actividad administrativa a través de las cuales los gobernados pudie-

sen plantear sus quejas e inconformidades a fin de que las mismas sean investigadas y se llegue a una solución rápida, o bien se propongan soluciones para corregir las deficiencias en la prestación de los servicios públicos. En este sentido, el organismo técnico que recibe el nombre genérico de Ombudsman y los específicos del Defensor del Pueblo, Comisionado del Congreso, Procurador del Ciudadano, etcétera, ha demostrado su eficacia en los ordenamientos que lo consagran para realizar estas funciones, con la ventaja de que él pueda proponer el perfeccionamiento de las disposiciones legales reglamentarias y administrativas a través de su experiencia en el estudio de las reclamaciones que se presenten. Asimismo, se estimó que la tendencia actual es a diversificar esta institución a través de la creación de órganos regionales, locales o inclusive municipales que cumplan estas funciones.

SEPTIMA: Respecto al sistema de repartimiento de funciones en el ordenamiento mexicano se formularon diversas proposiciones tendientes al perfeccionamiento del ordenamiento constitucional y de sus funciones en la realidad política, en el sentido de que si bien el sistema actual constituye un avance, sería conveniente otorgar en el futuro una autonomía funcional a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de manera que su titular y sus integrantes sean designados en la misma forma y con el carácter inamovible de los jueces y magistrados federales, que es la situación que se observa en los tribunales de cuentas y en las contralorías que funcionan en Iberoamérica, autonomía necesaria para que su función de control sea independiente.

OCTAVA: También se sugiere que como ha ocurrido en otros ordenamientos latinoamericanos, se separen las funciones de asesoría jurídica y defensa de los intereses del Gobierno Federal respecto a la dirección del Ministerio Público, con autonomía y estabilidad, sin perder su carácter unitario y jerárquico, ya sea que se mantenga dentro de la esfera del Ejecutivo, o se incorpore al Poder Judicial.

NOVENA: Otro de los problemas que se abordaron es el relativo al análisis de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia como intérprete supremo de la Constitución Federal, y para ello se sugirió la conveniencia de analizar los mecanismos que hicieran posible la declaración general de inconstitucionalidad de las leyes, y la competencia exclusiva de la Suprema Corte para conocer de manera exclusiva los problemas de inconstitucionalidad, atribuyendo a los Tribunales Colegiados de Circuito los juicios de amparo contra las sentencias judiciales y la legalidad de los actos y resoluciones administrativas.

DECIMA: La mesa hace la aclaración de que las anteriores fueron las consideraciones que tuvieron una mayor aceptación entre los congresistas que participaron como ponentes o intervinieron en los debates, pero existen en los numerosos trabajos presentados una riqueza de sugerencias y proposiciones tanto generales como concretas, que no es posible consignar en la presente relatoría, pero que pueden consultarse en los distintos trabajos individualmente presentados.

En cuanto a la mesa III, referida al tema de la "Situación contemporánea de las legislaturas en Iberoamérica" las tendencias y conclusiones fueron las siguientes:

PRIMERA: En la actualidad ha cobrado mayor importancia la función de control, tanto jurídico como político, que ejercen los órganos legislativos, por lo que deben ser estas funciones fortalecidas y desarrolladas a fin de garantizar la sujeción de la administración pública al derecho.

SEGUNDA: Para el óptimo cumplimiento de sus atribuciones, debe dotarse

al órgano legislativo de una infraestructura adecuada, proporcionándole no sólo asesores técnicos y jurídicos, sino además los recursos necesarios para allegarse la información veraz y oportuna que requieran.

TERCERA: Se estima necesario que se fomente la creación de comisiones legislativas, así como el que se les fortalezca en sus atribuciones para el mejor desempeño de los trabajos a su cargo, puesto que es en ellas donde deben decidirse las cuestiones técnicas y particulares que las necesidades actuales presentan, a fin de evitar la dispersión en las discusiones plenarias.

CUARTA: Se ha visto la necesidad de implementar en los distintos ordenamientos iberoamericanos, sistema de control y fiscalización ejercidos por el órgano legislativo con relación a la gestión administrativa, así como a reforzar los controles sobre el ejercicio del gasto público y de las demás actividades financieras que están encomendadas al Ejecutivo. Para tal efecto se ha observado la tendencia a establecer la institución del Ombudsman, Comisario Parlamentario, Defensor del Pueblo, Procurador de Ciudadanos, con el propósito de que los gobernados tengan la oportunidad de expresar sus quejas de inconformidades, y que éstas puedan ser resueltas de una manera rápida, no vinculatoria, para que además el órgano legislativo pueda supervisar, a través de los informes periódicos de este organismo, la actividad genérica de aquel poder.

QUINTA: Se estimó conveniente, de acuerdo con los principios de la democracia participativa, que el órgano legislativo reciba la opinión de los diversos sectores sociales y en general de los ciudadanos, a través de la institucionalización de mecanismos de consulta pública y de otros órganos de participación sectorial.

SEXTA: A pesar de que el órgano legislativo, no sólo en Iberoamérica sino como resultado de una tendencia más amplia, ha perdido paulatinamente sus facultades de creación legislativa frente al Ejecutivo, en virtud de que éste cuenta con mayores recursos técnicos y financieros, ello no implica que dicho órgano no tenga una participación importante, y que además debe fortalecerse, en cuanto a la fijación de principios generales de regulación normativa a través de leyes-marco y otras formas de directivas legislativas.

SEPTIMA: Por lo que respecta al ordenamiento mexicano, se llegó a un consenso en cuanto a la conveniencia de ampliar el número de sesiones de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, sea a través del establecimiento de dos periodos de sesiones o de la ampliación de la actual, con el propósito de que los legisladores tengan mayor tiempo y calma en la discusión de las iniciativas de ley que se les presenten.

OCTAVA: De acuerdo con la positiva experiencia obtenida sobre la adecuada representación de las minorías en la Cámara de Diputados con posterioridad a la reforma de 1977, se considera impostergable que de acuerdo con el mecanismo más adecuado se garantice el acceso de los representantes de los partidos minoritarios de oposición a la Cámara de Senadores, para cuyo efecto debiera prevalecer el principio de igualdad en el número de miembros por cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal.

NOVENA: Como la experiencia en la Cámara de Diputados lo demuestra, no es suficiente el mero acceso de los partidos minoritarios de oposición a los órganos legislativos, sino que también, a través de la Ley Orgánica del Congreso, debe garantizarse a sus representantes una participación activa en las comisiones legislativas, proporcionalmente al porcentaje de su representación en las respectivas Cámaras.

El III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional reunido en la ciudad de México, expresa unánimemente su sentimiento de protes-

ta por el acto de terrorismo anárquico, gravemente atentatorio contra las instituciones constitucionales, de que han sido víctimas numerosos magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado del hermano pueblo de Colombia —algunos de ellos profesores de la Universidad del Externado—, y reafirma su solidaridad con dicho pueblo y su fe en los principios del estado de derecho, fundamentos esenciales de la democracia y de la libertad de los pueblos de Iberoamérica.

Como podemos observar este III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional efectuado en la sede del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, constituyó un acontecimiento trascendental para el desarrollo y evolución de la democracia en el continente latinoamericano y nuestra Escuela de Derecho tuvo la oportunidad de estar presente con voz y voto, con lo que el nombre de nuestra Universidad se vincula a las más prestigiadas universidades de la región.