

CONGRESO INTERNACIONAL DE JURISTAS

De conformidad con el plan de trabajo trazado por la Comisión Internacional de Juristas, se llevó a cabo del 11 al 15 de diciembre último en Petrópolis, Brasil, el tercer Congreso Internacional de Juristas.

Abogados, magistrados y profesores de Derecho de setenta y tres países, previamente convocados, estuvieron presentes para avocarse al tratamiento y resolución de importantes cuestiones jurídicas planteadas en el documento de trabajo sobre el tema central de la Acción del Poder Ejecutivo y la Primacía del Derecho.

La delegación mexicana, integrada en esta ocasión por los señores licenciados Manuel G. ESCOBEDO, César SEPÚLVEDA, Sergio DOMÍNGUEZ VARGAS y Guillermo GALLARDO VÁZQUEZ, profesores universitarios y licenciado Antonio LUNA ARROYO, director de la revista "Derecho, Legislación y Jurisprudencia", tuvo oportunidad de intervenir en los trabajos correspondientes a cada uno de los cuatro comités en que se subdividió el Congreso.

El señor licenciado Manuel G. Escobedo intervino en el Primer Comité que se ocupó de los procedimientos seguidos por los organismos administrativos y por los funcionarios ejecutivos; los señores licenciados Guillermo Gallardo Vázquez y Antonio Luna Arroyo participaron en el Segundo Comité el cual abordó temas inherentes a la fiscalización de las medidas del poder Ejecutivo por el poder Legislativo y los tribunales; el señor licenciado Sergio Domínguez Vargas, formó parte del Tercer Comité, abogado al estudio de las responsabilidades de los abogados en una sociedad en vías de evolución; el señor licenciado César Sepúlveda trabajó en el Cuarto Comité encargado de analizar la importancia de la enseñanza del derecho en una sociedad en vías de evolución.

El hecho de que el tema central del primado del orden legal servía de vínculo y común denominador a los diversos comités, provocó sólo durante las primeras intervenciones de los congresistas repeticiones o posturas erróneas en el trato de temas que, por estar estrechamente ligados aparecían programados en distintos comités. Los juristas designados en cada sección como Presidentes, así como los peritos y relatores designados por la comisión, procuraron deslindar atinadamente los campos concretos de deliberación de cada Comité para así poder llegar a la resolución del cuestionario previamente planteado.

Por otra parte y tal como acontece en toda reunión de carácter internacional, asomó durante las primeras deliberaciones el marcado defecto en algunos participantes de ejemplificar repetidamente con situaciones, incidencias y casos concretos de tipo eminentemente localista, deficiencia viciosa que rápidamente superada dio ocasión de cumplir con el propósito de elevar las resoluciones adecuadas a la categoría de universalidad.

Estos breves desajustes en la técnica y en el mecanismo de trabajo pronto desaparecieron gracias al amplio espíritu de orientación que proporcionaron los propios directivos de la comisión y al claro deseo, manifestado por todos los congresistas, de resolver si no en forma exhaustiva sí con el propósito de solidificar las bases de los temas programados.

Sir Leslie Munro, en su carácter de Presidente del Congreso y Secretario General de la Comisión tuvo a su cargo el discurso de apertura de labores, durante el cual destacó que *"el primado del orden legal es un concepto dinámico y que incumbe ante todo a los juristas extender su alcance e impulsar su aplicación, no sólo para salvaguardar y promover los derechos civiles y políticos del individuo en una sociedad libre, sino también para crear condiciones sociales, económicas, culturales y de educación bajo las cuales puedan cumplirse plenamente las aspiraciones legítimas del hombre y quede garantizada su dignidad. Con la ayuda de otras naciones y con la expansión de la primacía del Derecho, los países particularmente interesados deberán por fin alcanzar su propio bienestar, tanto en lo económico como en lo que a la primacía del orden legal se refiere"*.

Por contenerse material de interés en la agenda de trabajo de los cuatro comités establecidos, es pertinente no intentar de inmediato acudir a la formulación de una declaración unitaria. Se rescien por ello las recomendaciones a que cada Comité llegó, especificando en cada caso los puntos principales sobre los que se desarrolló el cuestionario de cada sección.

PRIMER COMITÉ: para el estudio de los procedimientos seguidos por los organismos administrativos y por los funcionarios ejecutivos, se tomaron en consideración, entre otras cuestiones, las siguientes: a) en casi todos los países cierto tipo de acción de las oficinas administrativas o de los funcionarios del ejecutivo es considerado como cuasi-judicial y las decisiones adoptadas son similares a las decisiones judiciales; b) pocos países cuentan con normas de procedimiento para regular la acción administrativa y ejecutiva que no es considerada cuasi-judicial, incluyéndose en esta categoría a los actos discrecionales, a la legislación delegada y a la resolución informal; c) debe promoverse la existencia de un mecanismo que procure la debida publicidad a las resoluciones y decisiones administrativas; d) es imperativa la necesidad de crear normas para el debido funcionamiento de la maquinaria administrativa. Con este material y a través de frecuentes deliberaciones, el Primer Comité consideró pertinente recomendar ante la reunión plenaria las siguientes resoluciones: el principio de la primacía del orden legal exige por una parte gobiernos capaces de mantener el orden y de promover el desarrollo económico y social, y por la otra parte que existan adecuadas garantías contra el abuso de poder. El principal dilema que confrontan gobiernos y ciudadanos consiste en armonizar la posibilidad del Ejecutivo para actuar eficientemente con la protección de los derechos del individuo. La primera garantía de buena administración y de protección del individuo está en el procedimiento adoptado por el Ejecutivo al momento de tomar decisiones que puedan afectar los derechos del ciudadano. En los tiempos modernos el Ejecutivo actúa a través de diversas agencias, muchas de las cuales no tienen reglas similares de procedimientos ni el primado del derecho es debidamente protegido. Los principios y procedimientos que deben ser observados son: a) Notificación adecuada a las partes interesadas acerca de la naturaleza y propósitos del asunto en trámite; b) Adecuada oportunidad para preparar el caso, incluyendo acceso a los datos que son pertinentes; c) El derecho a ser oído y adecuada oportunidad

para presentar alegatos y pruebas, y para contestar argumentos contrarios y pruebas; d) El derecho a estar representado por un abogado u otra persona calificada; e) Notificación adecuada de la decisión y de los fundamentos de la misma; f) El derecho a recurrir ante una autoridad superior o ante un tribunal judicial. En cuanto a la adopción de reglamentos y decisiones administrativos de aplicación general, es deseable que la Administración obtenga el asesoramiento de expertos cuando sea necesario, que consulte las organizaciones representativas de ciudadanos o grupos interesados en las medidas bajo consideración y que ofrezca a los individuos interesados una oportunidad de presentar sus puntos de vista. Es deseable que los países preparen y adopten convenciones interestatales que provean a los individuos o grupos interesados un derecho de apelar ante un tribunal internacional que garantice, tanto en circunstancias excepcionales como durante períodos normales, la protección de los derechos prescritos.

SEGUNDO COMITÉ: El programa sobre el tema de la fiscalización de las medidas del poder ejecutivo por el poder legislativo y los tribunales abarcó cuestiones tales como considerar que no obstante que la acción ejecutiva está sujeta a una revisión judicial cuando afecta directamente intereses privados, da nacimiento a los siguientes problemas: a) Si los métodos de revisión son adecuados; b) Si la parte afectada tiene derecho a demandar; c) Si la reglamentación administrativa y los actos discrecionales pueden ser sometidos a examen; todas estas cuestiones concurren a elevar esta interrogante, ¿qué medidas deben tomarse para mejorar la fiscalización de los actos del Poder Ejecutivo? La respuesta se logró después de analizar interesantes ponencias que desembocaron en la siguiente alternativa: a) Asignar a un funcionario independiente la responsabilidad de investigar las demandas de los ciudadanos en contra de la burocracia; b) Crear un organismo encargado de la investigación y análisis de los poderes normalmente ejercitados por el ejecutivo, supervisión de los tribunales administrativos y de las oficinas y organismos que tienen facultades discrecionales; c) Iniciar reformas procesales destinadas a promover el imperio de la ley.

El punto de vista de la representación mexicana en esta cuestión, se encaminó a resaltar la presencia de un auto-control por parte del Ejecutivo a través del recurso de reconsideración, indicando que a falta de éste o bien por fallas en su funcionamiento deberá sustituirse con la fiscalización por parte, en primer lugar, del poder judicial y después del poder legislativo.

Por último, este comité propuso al redactar sus consideraciones finales, medidas especiales que se sugieren en materia de desarrollo social y económico. El texto de las conclusiones obtenidas en este comité incluyó dos apartados; a) el relativo a la fiscalización judicial y b) el de la fiscalización legislativa. El primer paso para obtener este objetivo podría ser el establecimiento de convenciones regionales con cláusulas y tribunales facultativos, análogas a la "Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales", y el proyecto de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. A fin de que pueda establecerse una jurisprudencia común deberá haber una estrecha relación entre dichos tribunales regionales.

TERCER COMITÉ: El tema de las responsabilidades de los abogados en una sociedad en vías de evolución trajo consigo la investigación correlativa sobre tres tipos de la actividad de los abogados: de los que se dedican al ejercicio privado de la profesión, de los que desempeñan funciones en la administración pública y de los jueces. El

programa de este comité señalaba dentro del cuestionario qué número de abogados se consideraba esencial dentro de una sociedad, cuestión a la que acudió como inmediata respuesta a la que prestó apoyo unánime todo el comité, que el problema no debe plantearse en forma cuantitativa sino cualitativa, ya que el diverso grado de desarrollo de las sociedades contemporáneas impide señalar una cifra estática para todos los países; en este aspecto debe prevalecer el espíritu de la calidad o calificación del profesionista más que intentar cuantificar la actividad de los abogados.

Otras cuestiones planteadas fueron: a) una mejor representación en beneficio de clientes indigentes; b) la implantación de normas de ética profesional, reglas de admisión de nuevos profesionistas y medidas disciplinarias; el mejorar las relaciones entre el abogado y su cliente; destacar la función de los Colegios de abogados y resaltar el papel que estos cuerpos colegiados deben desempeñar en las reformas del Derecho.

Imbuídos de espíritu de las resoluciones adoptadas en anteriores Congresos y dando una nueva orientación sobre el papel del abogado en la solución de problemas jurídicos de alcance internacional, se aprobó el texto de las recomendaciones en que se incluyó lo siguiente: el abogado deberá dirigir y orientar la creación de nuevos conceptos, instituciones y técnicas jurídicas que permitan al hombre enfrentarse con los problemas del momento y realizar las aspiraciones generales. No deberá limitarse a ejercer su profesión y a administrar justicia. No puede permanecer ajeno a los importantes desarrollos en materia económica y social, si quiere mantenerse fiel a su vocación de abogado; debe participar activamente del proceso de evolución, para lo cual ha de inspirar y promover el desarrollo económico y la justicia social.

La capacidad y los conocimientos del abogado no deben ser empleados exclusivamente en beneficio de sus clientes, sino que deben constituir un bien de uso social. Es deber del abogado, en todos los países, tanto en su práctica privada como en su vida pública, contribuir a asegurar la existencia de una legislatura responsable elegida por procesos democráticos y un Poder Judicial independiente y adecuadamente remunerado, para lo cual ha de mantener constante vigilancia en defensa de las libertades civiles y los derechos humanos.

El abogado, en suma, deberá esmerarse por constituir en todo momento un vivo ejemplo de los ideales de su profesión de integridad, competencia, dignidad y valor.

CUARTO COMITÉ: La importancia de la enseñanza del Derecho en una sociedad en vías de evolución, quedó de manifiesto a través de las variadas opiniones que fueron consideradas en el seno de este comité. Se partió de la base de que el primado del derecho no puede preservarse si no hay dirigentes de la profesión jurídica —jueces, abogados, funcionarios del gobierno que hayan obtenido una adecuada preparación en el campo del Derecho. Una adecuada preparación constituye el objetivo fundamental para las naciones que esperan resolver problemas inherentes al equilibrio entre la acción del poder ejecutivo y la protección de la comunidad y de los individuos en el uso de sus derechos. Las preguntas iniciales del programa de trabajo de este comité se encaminaron a considerar si las escuelas de derecho preparan a los alumnos para hacer frente a los problemas creados por la aplicación del primado del derecho en un período de desarrollo social y económico. Para resolverlo se plantearon las siguientes interrogantes: a) ¿Se requiere un programa o plan de estudios más amplio?; b) ¿quién debe estudiar derecho?; c) ¿quién debe enseñarlo?; d) ¿quién debe reglar-

mentar la enseñanza del derecho? Al analizar esta materia se tuvo presente la necesidad de la libertad académica. El primado del derecho no florecerá entre profesores y alumnos de derecho cuyas ideas o producto de su investigación sean censurados, cuya actividad política privada sea restringida, cuyas vías de investigación estén frenadas por decretos del gobierno. La libre búsqueda de la verdad es un atributo esencial de la enseñanza del derecho.

Las recomendaciones presentadas en el Cuarto Comité aparecen reseñadas en otra parte de esta Revista.

Próximamente será publicado por la Comisión Internacional de Juristas el resumen de los trabajos realizados por el Congreso celebrado en Petrópolis; en él se darán a conocer las recomendaciones emanadas de las deliberaciones de Comité y la declaración del propio Congreso. Los puntos principales que contendrá a manera de conclusiones, serán los siguientes:

1.—Las condiciones en que se encuentra la independencia del Poder Judicial, en los distintos países, su inamovilidad y la libertad de todo control directo o indirecto por parte del Poder Ejecutivo.

2.—La promoción del establecimiento de cortes internacionales de derechos humanos sobre bases regionales.

3.—La función y responsabilidad de los abogados en un mundo en evolución para que se preocupen por la pobreza, la ignorancia y la desigualdad predominantes en tantas partes del mundo, y para inspirar y promover el desarrollo económico y la justicia social.

4.—El mejoramiento de la enseñanza del derecho de modo tal que la enseñanza y la comprensión del Imperio de la Ley en las mejores tradiciones del Poder Judicial y de los colegios de abogados sean inculcadas a aquellos que ingresen a las profesiones jurídicas.

5.—La continuación de su importante trabajo en la investigación e información sobre violaciones al Imperio de la Ley, donde ellas se produzcan.

Y solicita a la Comisión examinar e informar sobre las condiciones que afectan la independencia del poder judicial, requisito que se considera indispensable para la existencia del Imperio de la ley en cualquier país.

Resultan inobjectables los resultados positivos que se alcanzan con la celebración de Congresos como el Internacional de Juristas de Petrópolis, en cuanto sirven para infundir y recalcar, en lo técnico y en lo humano, el espíritu de un mejor entendimiento y una creciente vinculación entre los pueblos del mundo.

Licenciado Sergio DOMÍNGUEZ VARGAS.