

ZWEITER IBEROAMERIKANISCHER VERFASSUNGSRECHTSKONGRESS IN MEXIKO

Von HANS-RUDOLF HORN

Fünf Jahre nach dem Ersten Iberoamerikanischen Verfassungsrechtskongreß (dazu VRÜ 1977, S. 461, bes. S. 466 ff.) fand vom 8. bis 11. Juli 1980 der zweite Kongreß dieser Art in der Stadt Mexiko statt. Wiederum waren fast alle iberoamerikanischen Staaten durch ihre angesehensten Universitätslehrer des Verfassungsrechts vertreten. Veranstalter war wiederum das Instituto de Investigaciones Jurídicas der Autonomen Nationaluniversität Mexikos, das damit zugleich sein 40jähriges Bestehen feierte. In der zu diesem Anlaß erschienenen Gedenkschrift wird mit berechtigtem Stolz darauf hingewiesen, daß das Institut gegenwärtig über 27 hauptamtliche und zwei nebenamtliche Forschungskräfte und außerdem noch über 22 Verwaltungskräfte verfügt. Zu den 34 nationalen und internationalen Veranstaltungen des Instituts seit 1960, die in der Gedenkschrift angeführt sind, kommen noch mindestens zwei weitere: das Internationale Symposium über die Perspektiven der Rechtsvergleichung und der Lehrgang über den internationalen Schutz der Menschenrechte, der gemeinsam mit dem Internationalen Institut für Menschenrechte in Straßburg, der Interamerikanischen Menschenrechtskommission, der UNESCO und dem Institut des mexikanischen Außenministeriums zur Ausbildung für Diplomaten – ebenfalls zur Erinnerung an den 40. Jahrestag des Instituts de Investigaciones Jurídicas – veranstaltet wurde.

Der Zweite Iberoamerikanische Verfassungsrechtskongreß behandelte in drei Arbeitsgruppen und einer Abschlusssitzung folgende drei Themenkreise: (1) Politische Parteien und Wahlsysteme, (2) Verfassungsmäßige Merkmale zur Bestimmung eines demokratischen Systems, (3) Verfassungsentwicklung in Iberoamerika 1975 bis 1980.

Probleme der politischen Parteien spielten nicht nur in der ersten Arbeitsgruppe, sondern auch in der zweiten eine wichtige Rolle. Das Interesse an diesen Fragen hängt mit der jüngsten Verfassungsentwicklung in Mexiko zusammen. Denn durch die Politische Reform des Präsidenten José López Portillo wurden Rechte und Funktionen der politischen Parteien Ende 1977 in der Verfassung verankert (vgl. Hans-Rudolf Horn, Legitimation und Grenzen der Exekutive, Berlin 1979, bes. S. 36 ff.). Welchen Stellenwert die „constitucionalización de los partidos políticos“ gegenwärtig im offiziellen Mexiko hat, wird dadurch unterstrichen, daß die neuen Parteien, die seit Juli 1979 in der Abgeordnetenkammer vertreten sind, wie bereits im Vorjahr auch im Rechenschaftsbericht des Präsidenten vom 1. September 1980 ausdrücklich am Anfang hervorgehoben und zum Anlaß genommen werden, sich zum demokratischen Pluralismus zu bekennen. Dieser Gesichtspunkt war es auch, der die politischen Parteien auch zum Gegenstand der Erörterungen über die notwendigen Voraussetzungen für eine moderne Demokratie werden ließ. Mit großer Aufmerksamkeit wurde registriert, daß die spanische Verfassung von 1978 den Pluralismus zu den Grundwerten des Artikel 1 ebenso wie Freiheit, Gerechtigkeit und Gleichheit zählt und den politischen Parteien in Artikel 6 die Funktion zuschreibt, den politischen Pluralismus zum Ausdruck zu bringen.

Bei der Einladung zu dem Kongreß war bereits ausdrücklich festgelegt worden, daß in jeder Arbeitsgruppe nur eine Zusammenfassung des Beitrags, dessen vollständiger Wortlaut vielfältig, unter die Teilnehmer der Arbeitsgruppe verteilt und später veröffentlicht wird, vorgetragen und nicht mehr als 15 Minuten in Anspruch nehmen soll; Diskussionsbeiträge dürfen die Dauer von acht Minuten nicht überschreiten. Diese strenge Regelung schuf die

Voraussetzungen dafür, daß 58mal das Wort erteilt werden konnte. In jeder Arbeitsgruppe wurden Empfehlungen beschlossen und in der Abschlusssitzung den gemeinsam versammelten Teilnehmern vorgetragen. Diese Schlußfolgerungen aus Kurzreferaten und Stellungnahmen sind als Anhang in der Originalfassung abgedruckt.

I. Das Thema „Politische Parteien und Wahlsysteme“ bedarf einer interdisziplinären Zusammenarbeit, bei der juristische und soziologisch-politische Kriterien zusammenkommen. Die politischen Parteien werden das Kernstück des demokratischen Lebens genannt. Die rechtlichen Regelungen können nicht länger ihre Existenz außer acht lassen. Die „constitucionalización de los partidos políticos“ stellt ein wichtiges Kapitel der Verfassungsthematik dar. Was das Funktionieren der Parteien angeht, wird vor zwei entgegengesetzten Gefahren gewarnt: zum einen kann ihre innere Demokratie durch oligarchische Tendenzen bedroht werden; dies ist vor allem dann der Fall, wenn Parteien das einzige Instrument der politischen Partizipation sind und eine reine Parteienherrschaft besteht. Zum andern kann der Zerfall einer Partei in verschiedene Richtungen eine Quelle politischer Instabilität werden. Mit der verfassungsmäßigen Anerkennung der politischen Parteien sind gesetzliche Vorkehrungen zur Kontrolle ihrer Tätigkeit zu verbinden. Das Wahlrecht soll im Interesse der politischen Stabilität auch dafür Vorsorge treffen, daß sich nicht eine zu große Zahl von Parteien bildet. Die Arbeitsgruppe sah aber davon ab, konkrete Vorschläge zur Gestaltung des Wahlrechts zu machen, und beschränkte sich auf den allgemeinen Hinweis, die Einführung von Mehrheitswahl- oder Verhältniswahlssystemen sollte von der konkreten politischen Situation abhängig gemacht werden.

II. Als wichtigstes Merkmal zur Bestimmung eines demokratischen Systems wird die Achtung vor der Würde des Menschen an den Anfang gestellt. Die Verwirklichung von Freiheit und Menschenrechten wird in ihrer Abhängigkeit von den sozio-ökonomischen Bedingungen gesehen. Der Rechtsstaat soll auf dem Vorrang der Verfassung beruhen und sich als technisch-bürokratischer Rechtsstaat und als Justizstaat erweisen. Die verfassungsmäßige Ordnung ist dadurch operational zu machen, daß die rechtsprechende Gewalt in die Lage versetzt wird, den Vorrang der Verfassung zu wahren. Das Funktionieren der Verfassungsgerichtsbarkeit bedarf geeigneter prozessualer Vorkehrungen. Es kam die konkrete Anregung zur Sprache, den Entscheidungen, die eine Maßnahme oder ein Gesetz für verfassungswidrig erklären, Allgemeinverbindlichkeit zu verleihen. Die Grundzüge derartiger Regelungen sollten in die Verfassung aufgenommen, Einzelheiten jedoch dem einfachen Gesetzgeber überlassen werden.

Um dem fehlenden Gleichgewicht bei der gegenseitigen Durchdringung von Staat und Gesellschaft zu begegnen, wird eine gegenseitige Kontrolle zwischen den Staatsorganen und den gesellschaftlichen Gruppen – besonders den Parteien – gefordert. Zur angemessenen Repräsentation des sozialen Pluralismus sind subjektiv öffentliche Rechte zur demokratischen Partizipation zu stärken. Die öffentliche Meinung braucht Kanäle, um sich zum Ausdruck zu bringen und zu informieren, ohne Manipulationen ausgesetzt zu sein. Es werden die Möglichkeiten erörtert, durch bestimmte Einrichtungen, die Unterstützung und Beratung gewähren, den Pluralismus der Interessen und der verschiedenartigen Gruppierungen – auch auf dem Gebiete der Kultur – besser zum Ausdruck kommen zu lassen.

Bei der Erörterung von Problemen der Gewaltenteilung wurde auch die Frage der parlamentarischen Kontrolle behandelt. In diesem Zusammenhang spielt vor allem auch der an anderer Stelle erörterte Minderheitenschutz eine Rolle. Nicht näher erläutert wird die Anregung „semidirekter Einrichtungen“. Damit wird Bezug genommen auf die für das Gebiet der

Hauptstadt Mexiko eingeführte Möglichkeit, nach Schweizer Vorbild ein Referendum oder eine Volksinitiative durchzuführen. Ferner wird ebenfalls ohne nähere Erläuterung von einem parlamentarischen Beauftragten gesprochen. Dabei orientiert man sich an dem Vorbild des Ombudsmannes.

III. Beim Überblick über die iberamerikanische Verfassungsentwicklung in den letzten fünf Jahren kam häufig die Sorge um Verfahren zur Kontrolle der Exekutive und um die Garantie der Freiheitsrechte, aber auch um die Stabilität der bestehenden demokratischen Systeme zur Sprache. Besonders begrüßt wurde die Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung in einigen Staaten wie Honduras, Peru, Bolivien und Ecuador. Wie berechtigt die immer wieder artikulierte Sorge um die Demokratie in Iberoamerika ist, beweist die Tatsache, daß eines der genannten Länder, Bolivien, inzwischen einen erneuten Rückfall in eine Militärdiktatur erlebt hat.

Die Auswirkungen der Verfassungsänderungen in Mexiko wurden eingehend unter soziologischen, aber auch verfassungsrechtlich-technischen Gesichtspunkten behandelt. Dabei ging es nicht nur um die historische und aktuelle Dimension des Schutzes der Menschenrechte, auch in philosophischer Betrachtung, sondern in gleicher Weise um Einzelheiten der parlamentarischen Kontrolle.

In Kolumbien wurde insbesondere die neue Technik der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit beachtet. Aufmerksamkeit fanden aber auch Einzelfragen der Verfassungsgerichtsbarkeit in Mexiko und Argentinien. Die neue spanische Verfassung wurde ausführlich, zum Teil aber auch kritisch gewürdigt. Im Vordergrund des Interesses stand vor allem das Problem der Autonomie der Provinzen.

Der Veröffentlichung gerade auch der einzelnen Länderberichte wird man mit Interesse entgegensehen können.

Hans-Rudolf Horn

RELACIONES PRESENTADAS POR LAS TRES COMISIONES DEL II CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

En los términos del artículo 11 del Reglamento para el II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, las tres comisiones presentaron su respectiva relación de las principales ideas surgidas con motivo de la presentación de las ponencias y de los debates correspondientes, en la sesión plenaria del viernes 11 de julio de 1980.

COMISION NUMERO I. Partidos Políticos y Sistemas Electorales.

Al tenor de lo establecido en el artículo 11 del Reglamento del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, y como Vicepresidente de la comisión encargada de discutir el tema "partidos políticos y sistemas electorales", me cabe el honor de informar que las principales ideas mantenidas en el debate de la comisión con las naturales discrepancias de matiz que toda discusión intelectual impone, pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Que desde el punto de vista teórico, tanto el tema de los partidos políticos como el de los sistemas electorales, constituyen materias fundamentales desde cuya óptica es obligado partir para poder interpretar y explicar la vida política de los regímenes democráticos. En consecuencia, se proclama la importancia del estudio de los partidos políticos y de las cuestiones electorales, poniendo en todo caso de manifiesto la conveniencia del enfoque interdis-

ciplinario conforme al cual se convienen los criterios jurídicos con los criterios sociológico-políticos.

2. Que la significación teórica de los partidos políticos es tanto más relevante cuanto que en el orden práctico, los partidos han pasado a convertirse en la pieza medular de la vida política democrática. En este sentido se considera que los partidos políticos han servido históricamente para ensanchar y profundizar la democracia y en la actualidad representan el medio más adecuado para expresar el pluralismo político y las alternativas de oposición, supuestos imprescindibles para una auténtica vida democrática.

3. Que puesto que no cabe hablar de democracia donde los partidos no operen libremente, los ordenamientos constitucionales no pueden seguir ignorando su existencia. Lo que significa que la constitucionalización de los partidos políticos tiene que determinar un capítulo importante de la temática constitucional.

4. Que el reconocimiento de la significación e importancia de los partidos no obsta para dejar de subrayar sus posibles disfuncionalidades. A este respecto, cabría constatar, fundamentalmente en primer lugar, el riesgo de la aparición de tendencias oligárquicas en el seno de las maquinarias partidistas que eliminen la democracia interna de sus organizaciones. En segundo lugar, el peligro de la conversión de los partidos en únicos instrumentos de participación democrática lo que puede propiciar el denominado fenómeno partitocrático y, por último, no se puede tampoco olvidar que un excesivo fraccionamiento partidista puede convertirse en una fuente de inestabilidad democrática.

5. Que para evitar en la medida de lo posible las disfuncionalidades y riesgos de la mecánica partidista conviene tener en cuenta los siguientes hechos:

a) En primer término, la importancia del reconocimiento en el orden constitucional junto a los procesos de constitucionalización los procesos de constitucionalidad. Lo que equivale a afirmar el establecimiento de medidas legales de control de la actividad interna y externa de los partidos políticos.

b) En segundo lugar, la importancia que en la democracia moderna pueden tener el desarrollo a nivel constitucional de formas de participación política paralelas a las formas de participación a través de los partidos políticos.

c) En tercer lugar, no hay que desconocer tampoco la incidencia que el derecho electoral y los sistemas electorales juegan en el proceso político democrático. A este respecto se considera que el establecimiento de correctivos legales que eviten la proliferación de partidos pueden servir a una mayor estabilidad democrática. Igualmente la comisión ha estimado que a nivel constitucional deben fijarse los criterios inspiradores de los sistemas electorales, si bien su desarrollo corresponda a la legislación ordinaria. Por último se ha considerado que el establecimiento de sistemas electorales mayoritarios o proporcionales deberá depender de las situaciones concretas en que esos sistemas se apliquen.

COMISION NUMERO II. Características Constitucionales para la Determinación de un Sistema Democrático.

Del debate efectuado en la Comisión de Trabajo No. II surgieron como ideas principales las siguientes:

1. La democracia sólo puede entenderse fundada en la dignidad de la persona humana y en la plena vigencia de la libertad y de los derechos del hombre. Pero la democracia no será practicable sin un condicionamiento socioeconómico que permita el ejercicio real de esos derechos.

2. El estado de derecho, fundado en el principio de juridicidad y en la supremacía de la Constitución, deberá convertirse, en el estado tecno-burocrático moderno, en un estado de

justicia. Dicha supremacía se robustecerá logrando la operatividad del programa constitucional, a cuyo fin cabe recomendar la habilitación constitucional del poder judicial a dichos efectos.

3. El estado de nuestro tiempo muestra un desequilibrio en la recíproca penetración entre el estado y la sociedad, lo que produce un manifiesto menoscabo de la democracia. Para salvar dicho desequilibrio se deben instrumentar medios eficaces de control recíproco entre los grupos sociales intermedios -en particular los partidos políticos- y los órganos del estado, particularmente mediante una adecuada implementación de los derechos públicos subjetivos, como modo concreto de ampliar la participación democrática y de lograr la adecuada representación del pluralismo social.

4. La democracia reclama la necesidad de que exista y se rigore el pluralismo de los partidos políticos, en cuanto instituciones de interés público, y que dentro de esos partidos adquieran mayor expresión y gravitación los intereses sociales asimismo, la opinión pública precisa de canales de expresión e información que estén exentos de toda clase de manipulaciones que inhiban o deformen tanto la información como la expresión de los referidos intereses sociales.

5. La verdadera democracia en el estado contemporáneo no tiene expresión sino en la llamada democracia social.

Corresponde destacar que en el mismo debate se pusieron de relieve otras ideas que a continuación se sintetizan:

1. La necesidad de que existan instrumentos procesales que garanticen el funcionamiento de la justicia constitucional y de que se contemple la convivencia de atribuir efectos generales a las declaraciones de inconstitucionalidad.

2. La necesidad de que manteniendo el principio básico de la división de poderes ésta se fortalezca y reformule atribuyendo a cada uno de esos poderes funciones adecuadas a sus reales posibilidades de ejercicio eficaz, para la satisfacción de los requerimientos del estado moderno. Especialmente, el Congreso o Parlamento deberá acrecentar sus funciones de control.

3. La consecuencia de que la sociedad trasunte la pluralidad de sus intereses y de los grupos de múltiple naturaleza -incluidos los de la cultura- en cuerpos consultivos de asesoramiento a fin de ampliar la participación política.

4. La necesidad del reconocimiento y respeto al derecho de las minorías en el ejercicio de la democracia y en el adecuado control de las decisiones políticas, a fin de asegurar el equilibrio de la sociedad y el funcionamiento del poder, todo ello mediante el otorgamiento a las referidas minorías de los resortes institucionales idóneos.

5. La conveniencia de incorporar las instituciones semidirectas y el comisionado parlamentario.

6. Es incompatible con el sistema democrático el juzgamiento de civiles -con menoscabo del juez natural- por parte de tribunales militares a causa de delitos comunes.

7. Deberá reputarse nula la actividad de los gobiernos de facto que se consideren usurpadores.

COMISION NUMERO III. Desarrollo Constitucional en Iberoamérica: 1975-1980.

La sesión relativa a la evolución constitucional en Iberoamérica durante el último quinquenio tuvo carácter fundamentalmente informativo, pero en la inmensa mayoría de las ponencias se expresa la preocupación por analizar los diversos procedimientos de control del poder ejecutivo, los mecanismos de garantía de los derechos y libertades y los instrumentos constitucionales que facilitan o dificultan la estabilidad de los regímenes democráticos allí donde estos existen.

Desde el punto de vista informativo no se subrayaron especiales novedades o evoluciones en el campo de la técnica jurídico-constitucional, pero sí merecieron especial atención los procesos de restauración del orden constitucional en algunos países como Honduras, Perú, Bolivia y Ecuador.

Desde una perspectiva sociológica, se examinaron con detalle las condicionantes, los términos de las reformas constitucionales en México, a la vez que se ofreció un esquema teórico para el estudio de los procesos en otros lugares de Latinoamérica.

Especial atención mereció la nueva técnica de control de constitucionalidad de las leyes en Colombia y los diversos problemas de la justicia constitucional en países como México y Argentina. El caso mexicano fue examinado con particular detalle subrayándose los aspectos históricos y actuales de la protección de los derechos humanos, combinándose los enfoques jurídico-constitucional y filosóficos.

También en referencia a México se expusieron y discutieron otros problemas de técnica jurídico-política relativos al control parlamentario del ejecutivo por la Asamblea.

Por último, la evolución político-constitucional de España fue analizada prestándose especial énfasis al problema de la constitución del Estado "federo-regional" que consagra en su Título VIII la nueva Constitución española de 1978. Desde otra perspectiva crítica se pusieron de relieve las dificultades que en la práctica pudieran derivarse de la ambigüedad e insuficiencia de los textos constitucionales.

La sesión final se cerró en un animado intercambio informativo entre los representantes de los distintos países acerca de la situación de los derechos humanos y su nivel de protección en las diversas naciones de Iberoamérica y, en general, sobre las perspectivas de estabilidad democrática en ellas. A este respecto la discusión de la situación político-constitucional de España ocupó buena parte de esta última sesión considerada como de gran interés por todos los participantes.

Dado el carácter informativo de la mayoría de los trabajos, la comisión acordó no elaborar conclusiones específicas.