

DERECHO CONSTITUCIONAL

ABIABAG, Issa, "La succession du président de la République d'après la révision constitutionnelle du 29 juin 1979 au Cameroun", *Revue Juridique et Politique*, Paris, núm. 4, octubre-diciembre 1979, pp. 443-449.

En África, se promulgan reformas constitucionales con una frecuencia sorprendente, En realidad —estima el autor— se trata de un esfuerzo constante para adaptar la ley fundamental a las exigencias de la vida política.

En Camerún, en los últimos años, se procedió a una serie de enmiendas constitucionales: la revisión de 2 de junio de 1972 sancionó la instauración del Estado unitario y la adopción de un presidencialismo autoritario; la de 9 de mayo de 1975, a fin de desconcentrar el ejecutivo, instituyó el puesto de primer ministro; la última reforma, votada por la Asamblea nacional el 29 de junio de 1979 —a propuesta del presidente Ahmadú Ahidjo (que dirige el país desde 1958) y previa aprobación del Buro Político de la Unión Nacional Camerunesa—, regula el mecanismo de la sucesión del jefe del Estado, y, al elevar al primer ministro a la dignidad de "príncipe heredero", institucionaliza la función (artículos 5 y 7). Revisión de suma importancia para la vida política nacional, pues convierte al titular del puesto en el segundo personaje de la jerarquía estatal y, posiblemente, del partido único.

I. *El primer ministro, heredero del presidente*

Antes de la revisión de 1979, en caso de impedimento temporal, el primer ministro asumía la función presidencial a delegación expresa del presidente de la República. En caso de vacancia de la presidencia, por defunción o incapacidad definitiva del jefe del Estado, debidamente comprobada por la Corte suprema, el presidente de la Asamblea nacional era quien ejercía de pleno derecho los poderes del presidente de la República hasta que se celebrasen elecciones presidenciales, en un plazo no menor de veinte días ni mayor de cincuenta a partir de la fecha de la vacancia. El primer ministro intervenía tan sólo en segundo, únicamente cuando el presidente de la Asamblea estuviere impedido de asumir las atribuciones del ejecutivo.

En este dominio, el constituyente camerunés introdujo una innovación importante: de ahora en adelante, el primer ministro es quien asegura, en primer grado, la continuidad del mandato presidencial en caso de vacancia de la presidencia por defunción, impedimento definitivo o dimisión (artículo 7). Conforme a este nuevo mecanismo de sucesión, y a ejemplo de Senegal y Túnez el primer ministro pronuncia juramento ante la Asamblea, nombra a un nuevo primer ministro y, si lo estimare conveniente, podrá modificar la composición del gobierno (artículo 7). El primer ministro camerunés se ha convertido en el segundo personaje del régimen y sucesor consagrado del presidente de la república.

Esta facultad del primer magistrado de designar a su "príncipe heredero" presenta a la vez ventajas e inconvenientes —nota del autor.

Desde el punto de vista jurídico, la reforma remedia oportunamente el sistema anterior que, en cierto modo, favorecía la confusión de poderes, puesto que el presidente del parlamento era quien ejercía la función ejecutiva, interiormente por cierto, pero por un periodo hasta de cincuenta días. Desde el punto de vista político, el autor estima conveniente que el jefe del Estado pueda escoger a su sucesor y familiarizarlo con la gestión de los asuntos públicos, para asegurar así a la función ejecutiva una continuidad sin tropiezo, pues la vacancia ejecutiva nunca deja de excitar ambiciones y estimular apetitos, principalmente en África.

El mayor inconveniente es, sin duda alguna, la facultad exorbitante reconocida al presidente en función de escoger a su propio sucesor, unilateral y discrecionalmente. En efecto, la democracia exige que todos los ciudadanos participen en esta designación que de ninguna manera puede ser atributo exclusivo de un individuo solo —aun cuando fuera el camerunés "más ilustre". Pero, seguramente partidario del autoritarismo, el autor justifica esta situación en nombre del interés nacional más fundamental y censura con severidad la reprobración tímida, pero general, que suscitó en el "clan político" del país la reforma de 1979. Por nuestra parte, estimamos que este mecanismo —incompatible con un régimen "republicano"—, este sistema de transmisión del poder no deja de evocar la cooptación de los Antoninos en Roma o, con algunos matices, la devolución de la corona en una monarquía constitucional.

II. *Institucionalización de la función de primer ministro*

Desde la revisión constitucional de 1975 y hasta la de 1979, el presidente de la república tenía la facultad discrecional de crear o de no crear la función de primer ministro: de hecho sí la creó, y el 30 de junio de 1975 nombró a este puesto a su colaborador Paul Biya, encargado, con-

forme al artículo 5, de aplicar la política presidencial "en dominios determinados".

Con la reforma de 1979, esta libertad de decisión del presidente desaparece nominalmente: ahora, al formar su gobierno, el jefe del ejecutivo tiene la obligación de nombrar a un primer ministro "quien lo asistirá en el cumplimiento de su misión" (artículo 5 actual). Pero, si bien esta libertad de decisión desaparece, en cambio, como antes, el presidente sigue determinando libremente los dominios en los que su primer ministro "lo asistirá", pues la Constitución establece claramente que "el primer ministro recibirá delegación de poderes con el objeto de asegurar la acción, coordinación y control de la actividad gubernamental *en dominios determinados*" (artículo 5).

En realidad, a nuestro parecer, la reforma de 1979 modifica muy poco la situación anterior, puesto que el primer ministro no dispone de poderes autónomos y que ejercerá unas competencias imprecisas y variables únicamente cuando el presidente de la República lo estime oportuno. En efecto, el primer ministro no se ha convertido en jefe del gobierno y, en consecuencia, no participa en el nombramiento y revocación de los demás ministros.—atribución exclusiva del presidente, que éste ejerce discrecionalmente. En resumidas palabras, el candidato designado para ocupar un día la presidencia está en espera, "en reserva", con el título de primer ministro, pero sin poderes propios, sin competencias reales y precisas y sin influencia alguna en el gobierno.

No es de extrañarse de que, después de unos veintidós años de ejercicio solitario y exclusivo del poder, el presidente Ahmadú Ahidjo tomara todas las precauciones posibles para impedir que su primer ministro encabezase alguna revolución de palacio funesta para su perennidad de jefe del Estado.

Monique LIONS

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "La autonomía de las universidades públicas mexicanas", *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*, México, vol. 1, núm. 1, julio-septiembre 1979, pp. 9-28.

En este ensayo Manuel Barquín Álvarez, aborda el problema de la autonomía de las universidades públicas mexicanas, desde una perspectiva muy interesante. El autor examina este fundamental y polémico principio desde dos enfoques generales y dos particulares; los dos primeros se

refieren al análisis de la autonomía en cuanto institución jurídica y al examen de los textos legales que consagran el régimen autonómico de las universidades públicas de nuestro país. En cuanto a los dos segundos, es decir a los enfoques particulares, Barquín analiza los aspectos académicos y económicos de la autonomía.

En primer término, el autor sintetiza hábilmente el entorno social e histórico de la universidad mexicana, partiendo de la fundación de la Real y Pontificia Universidad de México, a la que define como "una institución profundamente comprometida con la sociedad que la crea" que dirige su energía a difundir y reforzar, precisamente, los valores de esa su sociedad creadora. Es por eso explicable, como bien lo explora Barquín, que en la contienda política mexicana del siglo XIX, la institución marcada con el sello del tradicionalismo, se mostrara, primero, contraria a la lucha independentista, y reducto del partido conservador, después. Tras explicar el nacimiento de la nueva institución, guiada por el positivismo de Justo Sierra y Ezequiel Chávez, y de su ulterior desenvolvimiento, el autor empieza el análisis sobre el surgimiento del régimen autonómico de las universidades públicas mexicanas. Sobre el particular, se destaca que no fue la Universidad Nacional la primera en obtener la autonomía, ya que, desde 1919 la había obtenido la Universidad de Michoacán, y en 1923 la Universidad de San Luis Potosí.

El autor destaca los rasgos fundamentales de las leyes de autonomía de la Universidad Nacional de 1929, 1933 y 1945.

Seguidamente, Barquín analiza el régimen de descentralización que poseen la totalidad de las universidades públicas del país, que es por servicio o funcional. Manuel Barquín utiliza la teoría Kelseniana sobre la descentralización para explicar sistemáticamente este principio aplicado al régimen universitario, y así utiliza los conceptos de descentralización estática, descentralización dinámica, descentralización perfecta y descentralización imperfecta.

La descentralización estática implica la creación de un orden jurídico específico para cada una de las universidades públicas, que se concreta en la expedición de sus respectivas leyes orgánicas que les otorgan personalidad y patrimonio propios. La descentralización dinámica se traduce en la existencia de órganos propios autorizados para emitir reglamentos internos y aplicarlos. La primera función es desarrollada por un cuerpo colegiado representativo y la segunda por una autoridad unipersonal, generalmente denominado rector.

En relación a la designación de las autoridades universitarias y de sus funciones, el autor subclasifica a las universidades públicas descentralizadas entre las autónomas propiamente dichas y las que no lo son, con-

siderando a la autonomía como un grado extremo de descentralización administrativa.

El primer criterio para diferenciar a las universidades autónomas de las que no lo son, parte del grado de descentralización dinámica que tengan. En las autónomas las autoridades universitarias son elegidas por la propia comunidad universitaria mientras que las no autónomas las autoridades son nombradas por el poder ejecutivo local en última instancia o bien por un órgano interno de la universidad, pero con la intervención o participación del gobernador; en este sentido la mayoría de las universidades públicas descentralizadas pueden clasificarse como autónomas.

El segundo criterio diferenciador parte del grado de descentralización estática, que se concreta en la distinción entre aquellas universidades cuyo orden jurídico interno es emitido en su totalidad por los órganos del Estado, de otras que a través de órganos propios expiden una parte de su orden jurídico, a través de una delegación de la facultad reglamentaria del ejecutivo. En este punto, el autor clasifica a las universidades en tres grupos según el grado de descentralización estática.

A las universidades descentralizadas autónomas, el autor les aplica una distinción atendiendo al criterio de descentralización perfecta e imperfecta. Para hacer dicha clasificación el autor aplica los principios de independencia y definitividad. En cuanto a la independencia la descentralización se califica como perfecta o imperfecta dependiendo de si la facultad que se ejercita está limitada por el órgano que la delega y por lo que hace a la definitividad la determinación se produce si el órgano que delegó la facultad puede revisar la decisión del órgano interno que la emitió.

Partiendo del criterio de independencia, el autor clasifica a la totalidad de las universidades autónomas dentro del renglón de la descentralización imperfecta, con excepción de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, cuyo Consejo Universitario "se encuentra en la más amplia libertad para dar a la Universidad la organización interna que estime conveniente". En lo relativo al criterio de definitividad las universidades autónomas tienen una descentralización perfecta, en cuanto al derecho federal, ya que no son consideradas como autoridades responsables para los efectos del juicio de amparo.

A continuación, el maestro Manuel Barquín analiza, en forma sucinta, la actitud asumida por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial federales respecto de la autonomía de las universidades. En cuanto al poder legislativo federal, el autor expresa que dicho poder se ha abstenido de interferir en la esfera reservada a las universidades públicas descentrali-

zadas, conclusión a la que llega del análisis de la Ley federal de educación, de la Ley para la coordinación de la educación superior y de la Ley de profesiones. Respecto al poder ejecutivo, Barquín expresa que sólo podría interferir en el ámbito de la autonomía universitaria a través de un desvío o un exceso de poder, pues de otra forma su actividad está condicionada a las leyes federales y, por tanto, a su cumplida observancia. En lo referente al poder judicial federal, el autor manifiesta que ha sido especialmente respetuoso de los principios consagrados en las leyes orgánicas universitarias, conclusión a la que llega después de examinar varias decisiones de la Suprema Corte de Justicia y de los tribunales colegiados de circuito. Mucho nos hubiera gustado conocer la opinión personal de Manuel Barquín sobre si es justificada o no la declaración de que la universidad no es autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, y sobre si es posible que a través de medios distintos del amparo se acceda a la jurisdicción del Estado, en casos concretos, como pueden ser la aplicación de medidas disciplinarias al alumnano.

La tercera y última parte del excelente trabajo de Manuel Barquín se refiere al análisis de los aspectos académicos y financieros de la autonomía universitaria, y de su correspondiente interacción. Después de un interesante desarrollo concluye el autor que en este sentido "la solución deseable será la síntesis que se produzca entre los principios de autonomía universitaria y planificación de la Educación Superior para el desarrollo económico y social".

Jorge MADRAZO

CARRILLO FLORES, Antonio, "El México de hoy día (visión general)", en *Visión del México Contemporáneo*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 7-21.

Los estudios publicados en el libro *Visión del México contemporáneo* fueron originalmente escritos para el "Simposio sobre México Hoy" que se efectuó a fines de 1978 en varias ciudades norteamericanas. En esta colección de ensayos la visión general del México actual la presentó Antonio Carrillo Flores para quien algunas de las características de los mexicanos de hoy son el resultado de haber nacido de la fusión de tres culturas la india, la española, así como por la influencia política, científica y tecnológica del occidente moderno, particularmente de Estados

Unidos. Refiere Carrillo Flores el origen y desenvolvimiento del proceso revolucionario hasta que el país logró estabilidad política a partir de la cuarta década de este siglo con la fundación del partido oficial que es uno de los pilares del sistema político mexicano, porque a juicio del autor es una coalición de clases y grupos sociales. Este es un fenómeno similar al que ocurrió en el norte de Estados Unidos con el Partido Demócrata. El otro soporte de la estabilidad política ha sido el presidencialismo y la renovación del cargo cada seis años.

Para Carrillo Flores los problemas políticos de finales de los años sesenta y principios de los setenta se debieron a la explosión demográfica, la inequidad distributiva y a que el desarrollo político se estaba quedando marginado del progreso económico. A nivel político señala como un principio de solución la reforma electoral de 1976 y señala el reto para el sistema de encontrar una fórmula que permita distribuir sin deteriorar la economía.

Entre los problemas a afrontar cita en primer término el crecimiento acelerado de la población. Señala que aun si se lograra reducir la tasa de crecimiento al 2.5% para el final del actual sexenio, al inicio del siglo XXI, México contará con más de 100 millones de habitantes. Sin embargo, se muestra optimista para la solución de diversos problemas como el alimentario en virtud de la existencia de recursos naturales. Otra parte del trabajo esta dedicada a la apología de la política internacional y de las libertades internas del país. Finaliza considerando que los países pobres deben trazar sus propios esquemas de desarrollo que con seguridad significarán sacrificios para las clases opulentas y aseverando que si bien la posición del gobierno federal es no solicitar ni depender de la ayuda internacional, el país debe luchar por contar con un acceso más equitativo a los mercados y la tecnología de los centros de mayor desarrollo. Este trabajo es una apología del sistema político mexicano, realizada por uno de sus más distinguidos representantes, y que no señala muchos de los problemas políticos y económicos que aquejan al país.

Gerardo GIL VALDIVIA

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La constitución como norma jurídica", *Anuario de Derecho Civil*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1979, pp. 291-341.

Este ensayo contiene múltiples e interesantes ideas; muchas de ellas, el autor las relaciona, como es natural, con la Constitución española de

1978. Refirámonos únicamente a algunos de los pensamientos más relevantes del ensayo.

El derecho público contemporáneo, hijo inmediato del constitucionalismo, se fundamenta en dos ideas: a) la limitación del poder y b) la libertad de los ciudadanos que hace posible el establecimiento de *verdaderos derechos* frente a la organización. García de Enterría tiene razón: toda la base del derecho constitucional y del público se encuentra en las libertades que los hombres tienen, en sus derechos humanos, y la organización y estructura políticas deben quedar subordinadas y al servicio de esos derechos y libertades.

El autor dedica varias páginas a la importante cuestión de la justicia constitucional; pone de manifiesto las diferencias entre los sistemas del *judicial review* y el austriaco-kelseniano y afirma que la constitución española de 1978 con su *Tribunal Constitucional* se encuentra cercana al sistema austriaco, aunque contemplado a través del prisma de los ajustes que realizaron las leyes fundamentales de Italia en 1947 y de la República Federal de Alemania en 1949; sin embargo, por las competencias que se le señalan se separa de la pureza institucional kelseniana, a saber: el conocimiento del recurso de amparo, los conflictos de competencia entre los órganos centrales y las comunidades autónomas y de éstas entre sí y la impugnación por parte de los órganos centrales de disposiciones y resoluciones de las comunidades, si bien, por otra parte, dicha constitución es fiel a la pureza institucional kelseniana al no integrar a dicho tribunal dentro del poder judicial.

Después estudia una serie de cuestiones relacionadas con el valor normativo de la constitución española, y afirma el distinguido tratadista que el monopolio jurisdiccional del Tribunal Constitucional sólo alcanza la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y no cualquier aplicación de la constitución; señala los supuestos en los cuales el ámbito de aplicación de la constitución compete a todos los tribunales.

De especial importancia es su afirmación de que todas las normas constitucionales vinculan a todos los tribunales y sujetos públicos y privados: "...no todos los artículos de la Constitución tienen un mismo alcance y significación normativas, pero todos, rotundamente, enuncian efectivas normas jurídicas, como hemos ya sentado más atrás, sea cual sea su posible imprecisión o indeterminación... Pues bien, la distinción que ahora más nos interesa es la que se hace entre derechos fundamentales, por una parte, y principios rectores de la política social y económica, por otra, y esta distinción se ha funcionalizado en el artículo 53, 3, en una forma que, no obstante su escasa fortuna formulativa, deja perfectamente claro que también los segundos 'informarán la práctica

judicial'. Es un reconocimiento preciso de que los principios constitucionales que más claramente formulan lo que los constitucionalistas alemanes llaman 'determinaciones de fines del Estado' (*Staatszielbestimmungen*) son algo más que meras normas 'programáticas', en el sentido tradicional, que les negaba toda aplicabilidad judicial. Los jueces y tribunales deberán, pues, tenerlos en cuenta para esas funciones de aplicación constitucional que hemos visto que el sistema les reserva y que hemos concretado en el apartado anterior. Mucho más como es obvio, podrá el Tribunal Constitucional apoyarse en esos principios de los artículos 39 a 52 inclusive para declarar inconstitucional una ley". Y al comentar una decisión de la suprema corte norteamericana, manifiesta que en esa sentencia se encuentra la noción de que en la constitución no hay declaraciones a las que no se les pueda otorgar valor normativo, siendo su contenido concreto el que delimitará en cada caso los alcances precisos de ese valor.

La constitución es así la portadora de determinados valores materiales, y esos valores no son simple retórica, simples principios programáticos sin valor normativo, sino al contrario, son la base del ordenamiento, son los que le otorgan a éste su sentido y, en consecuencia, deben regir toda la interpretación y la aplicación del ordenamiento. El autor indica cuáles son de acuerdo con la vigente Constitución española esos valores básicos. Y estos son los principios superiores que deben presidir la interpretación de todo el orden jurídico, inclusive y en primer lugar, la constitución misma.

Luego, las normas constitucionales son *normas dominantes* frente a todas las demás en la concretación del sentido general del orden jurídico.

Jorge CARPIZO

KIM, Chin y KEARLEY, Timothy G., "The 1978 Constitution of the People's Republic of China". *Hasting International and Comparative Law Review*, California, vol. 2, núm. 2, 1979, pp. 251-279.

Este interesante artículo estudia las características sobresalientes de la Constitución de la República Popular China de 1978 y las contrasta con las que tenían sus antecesoras: las Constituciones de 1954 y 1975, aunque el énfasis comparativo se realiza respecto a la última.

Las constituciones socialistas son —como ha afirmado Loewenstein— básicamente programas de acción para ser llevados a la práctica política

y los autores de este ensayo están de acuerdo en dicha afirmación ya que estas constituciones se utilizan para recapitular sobre el progreso del socialismo en ese país y para señalar el camino que se debe seguir.

La Constitución china de 1978 altera significativamente las funciones y atribuciones de los órganos estatales, vigoriza los órganos *legales*, y afrece a los ciudadanos nuevos derechos, enfatizando las libertades de pensamiento y de expresión. Así mismo, se modifica la definición de la etapa histórica actual de ese país y la tarea general que toda la nación debe realizar en esta nueva etapa, y que consiste en el objetivo de hacer de China una nación moderna para fines de este siglo. Esta finalidad es la que modula muchas de las modificaciones constitucionales que introduce la nueva norma.

El preámbulo de la constitución se diferencia de las otras dos en el tono menos laudatorio para Mao Tse-tung y en su identificación con la nueva dirección del país. También se señala la necesidad de que China se una a todos los países sujetos a la agresión, subversión, interferencia y control por parte del imperialismo-socialista y de los superpoderes. Aunque el preámbulo anterior también atacaba al imperialismo-socialista —que es el membrete con que califica a la política exterior soviética— e invitaba a la unidad con las naciones oprimidas, no llegó al grado de sugerir explícitamente una alianza en contra de la Unión Soviética.

Los tres primeros artículos son muy parecidos a los de la Constitución de 1975: el partido comunista es la columna vertebral del liderazgo del pueblo, los pensamientos marxistas, leninista y de Mao Tse-tung constituyen la ideología del Estado y la soberanía del pueblo es ejercida a través del congreso nacional del pueblo.

El artículo cuarto se refiere al problema de las nacionalidades y sus disposiciones son más modernas que en 1975, aproximándose a la visión que al respecto tenía el documento de 1954. La Constitución de 1978 aboga por la unidad y el amor fraternal entre las nacionalidades, las que deben ayudarse y aprender una de la otra; se prohibió la discriminación u opresión de cualquier nacionalidad así como los actos que debiliten la unidad entre ellas, y de acuerdo con una norma de 1954 que se reincorporó al texto, las nacionalidades no sólo tienen el derecho de mantener sus lenguajes autóctonos sino también a preservar o reformar sus propias aduanas y arbitrios.

Estas disposiciones nos las podemos explicar en virtud de que la política seguida con la finalidad de homogeneizar las diversas minorías étnicas de China ha sido gran fuente de descontento y probablemente se consideró que la anterior política era peligrosa, especialmente si se

tiene en cuenta que en la frontera con la Unión Soviética viven diversas comunidades minoritarias.

La liberalización respecto a las minorías étnicas, está relacionada con el relajamiento de los controles en las esferas educativas, cultural y política.

Se reitera la tolerancia para que los miembros de una comuna puedan trabajar pequeñas granjas para su beneficio, limitado a obtener producción casera y podrán tener animales domésticos para sus propias necesidades, de acuerdo con lo señalado en la Constitución de 1978.

Así mismo, se destacan los principios de que quien no trabaje no comerá y que a cada quien le corresponde de acuerdo con su habilidad y su trabajo. La actual Constitución expresamente reconoce el otorgamiento de estímulos materiales para lograr mayor productividad.

La vigente constitución se ocupa más de la estructura del Estado y en esto se aproxima a la ley fundamental de 1954; otorga más autoridad al Congreso Nacional del Pueblo y a su comisión permanente, concede especial énfasis a los órganos legales del Estado y al principio de legalidad y, en general, norma con más detalle todo lo relacionado con las funciones y atribuciones de todos los órganos.

Las facultades del Congreso Nacional del Pueblo son diez, en 1975 eran seis, pero la comisión permanente aún es fortalecida en mayor medida: actualmente posee nueve funciones que no mencionaba la Constitución de 1975, más los doce poderes que posee el presidente de dicha comisión, cargo que no existía en 1975.

El Consejo del Estado, que es el órgano ejecutivo y el órgano de mayor jerarquía de la administración, no recibió mayor incremento en su autoridad, en cambio se atribuyen mayores competencias a los congresos locales populares y a los comités locales revolucionarios. Se revisaron las varias divisiones de la administración del Estado y se entró a mayores precisiones respecto a sus funciones y relaciones.

La Constitución de 1978 restablece las procuradurías como órganos del Estado, ya que su antecesora realmente las había suprimido como los órganos persecutorios de los delitos y como los órganos vigilantes de que todos los órganos del Estado actúen de acuerdo con la ley.

La sección de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos se contiene en 16 artículos en lugar de los cuatro de 1975 y aunque el número de derechos y obligaciones realmente no se aumenta, si se les otorga mayor importancia al establecerse la obligación del Estado de hacerlos efectivos.

Los autores concluyen que la Constitución de la República Popular China de 1978 desea marcar el fin de una época turbulenta en el país y el comienzo de una más ordenada. Por la finalidad que persigue de

transformar ese Estado en uno moderno e industrial se trata de crear una estructura estatal más eficiente y mejor coordinada y se revitaliza el sistema legal, asegurándose una mayor libertad individual.

Jorge CARPISO

OVALLE FAVELA, José, "Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XAVIII, núm. 111, septiembre-diciembre 1978, pp. 779-815.

El licenciado José Ovalle Favela, investigador de tiempo completo del Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, con su característico estilo claro, sobrio y directo publica este interesante ensayo sobre la institución municipal en México.

El trabajo está dividido en cuatro partes fundamentales: el marco histórico-constitucional del municipio; la regulación del municipio en el Estado de México; el municipio de Netzahualcóyotl y, algunas consideraciones conclusivas.

El artículo de Ovalle nos ha llamado mucho la atención porque se trata de uno de los muy pocos trabajos en los que se aborda en forma particular el análisis de las instituciones jurídico-políticas del constitucionalismo local mexicano. Mucho abandono existe en la doctrina del derecho constitucional de México respecto al análisis de las constituciones de las entidades federativas y aún más en relación con la estructura y organización interna de los municipios y de sus cuerpos edilicios; la falta de estos estudios ha propiciado, en cierta forma, que el derecho municipal no haya alcanzado en México la autonomía y grado de desarrollo que tiene en otros países.

Nos ha parecido que la parte medular del trabajo de Ovalle es el análisis sobre la regulación del municipio en el Estado de México y en cuanto al municipio de Netzahualcóyotl, y no porque el resto del trabajo carezca de interés sino porque la parte a la que me he referido es la más novedosa y, por tanto, la que mayores aportes ofrece.

En el capítulo II, el autor analiza, primeramente, los lineamientos que la Constitución del Estado de México, de 8 de noviembre de 1917, establece en cuanto a la organización política y hacendaria de los municipios de dicho estado. En este sentido, Ovalle apunta las disposiciones de la constitución local que desconocen la personalidad jurídica del municipio y de su ya de por sí raquílica y quebradiza autonomía. Seguidamente, se comentan las principales disposiciones legislativas relativas

al municipio, contenidas en la Ley electoral del Estado de México; en la Ley de ingresos de los municipios y los presupuestos de egresos; en la Ley de desarrollo urbano del Estado de México, no sin antes haber tratado la Ley general de asentamientos humanos y, por último, la Ley orgánica del Poder Judicial del Estado de México. Un inciso aparte lo dedica al análisis de la Ley orgánica municipal del Estado de México, de 2 de julio de 1973, la que, en su concepto, a pesar de lograr una adecuada sistematización de las disposiciones legislativas sobre la organización municipal y de conceder a los municipios los instrumentos legales para modernizar su administración, tiene la tendencia a acentuar la intervención de los órganos estatales en la esfera municipal. En este capítulo, Ovalle analiza las disposiciones relativas al gobierno municipal, destacando la composición y funcionamiento de los ayuntamientos, la integración del patrimonio municipal, la prestación de los servicios públicos, los actos administrativos y las relaciones entre los municipios y el estado.

Por nuestra parte, estamos seguros que un análisis comparativo de la organización municipal en las entidades federativas arrojaría como resultado el que, en la mayoría de los casos, las constituciones locales y la legislación ordinaria de los estados desconocen la personalidad jurídica y autonomía del municipio establecida en la Constitución federal; como bien lo destaca Ovalle el Estado de México no constituye una excepción.

El tercer capítulo, dedicado al municipio de Netzahualcóyotl, el autor presenta el panorama de las causas para el establecimiento de las colonias del vaso de Texcoco y de su erección en municipio, por decreto de la legislatura local de 18 de abril de 1963. Con un enfoque sociológico-jurídico, que es el más atinado para abordar esta clase de problemas, Ovalle se refiere al crecimiento demográfico y a las características sociales de los habitantes del municipio; a la inexistencia de los servicios urbanos y a la indefinición jurídica de la propiedad, que, en la mayoría de los casos, fue adquirida en forma ilegítima por los fraccionadores. Seguidamente, analiza el fideicomiso convenido en 1973 para intentar dar solución adecuada al problema de Ciudad Netzahualcóyotl y que, en su opinión, "no resolvió a fondo el problema de la definición de la propiedad, sino que se limitó a dar por supuesto que los fraccionadores eran los propietarios", agrega que el fideicomiso diluyó las obligaciones de urbanización que debían tener los fraccionadores, trasladándolas, en última instancia, a los propios colonos.

Posteriormente, el autor se interroga acerca del papel que las autoridades municipales han tenido en los intentos de solución realizados hasta ahora en el municipio de Netzahualcóyotl, concluyendo que los problemas

y propuestas de solución se han dado al margen de las instancias municipales, entre otras razones por las limitaciones presupuestarias y por la corrupción que a todos niveles ha existido en sus sucesivos ayuntamientos.

Concluye José Ovalle su trabajo señalando que en “el caso de Netzahalcóyotl, el papel de las autoridades municipales parecen haberse quedado en el primer nivel: en la función de simple control”.

Jorge MADRAZO

VIALLE, Pierre, “Le Congrès, le Président et la politique étrangère”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, núm. 3, julio-septiembre 1979, pp. 603-614.

Desde hace algunos años, en Estados Unidos se planteó nuevamente una discusión cuyo origen se sitúa en el centro de su mismo sistema político. En efecto, ya en 1973 un debate opuso a Jefferson con el presidente George Washington, relativo a la proclamación de la neutralidad norteamericana en el conflicto surgido entre Francia y Gran Bretaña: ¿disponía el presidente de “poderes inherentes” o bien debía limitarse a aplicar la política determinada por el Congreso? Puesto que en este caso de declaración de guerra la Constitución exigía que el Congreso interviniera, Jefferson sostuvo que el jefe del ejecutivo no tenía facultad para proclamar la neutralidad.

Desde esta época, Estados Unidos nunca supo con certeza a cuál de los dos órganos, Congreso y principalmente Senado, o presidente, la Constitución atribuía una supremacía en el dominio de la política exterior. El debate es jurídico, pero su verdadero alcance es político, especialmente en nuestra época en que Estados Unidos interviene doquier directa o indirectamente. Sería un principio de solución —estima el autor— que uno de los dos poderes obtuviera cierta primacía y lograra mantener un clima de confianza que no excluyera las críticas recíprocas; pues la determinación, conductora y calidad de la política exterior norteamericana dependen en primer grado de la orientación que se escoja, y hon en día el debate sigue siendo tan esencial como lo era en 1973.

Desde Pearl Harbour hasta los primeros años de la década de los 60, conforme a la doctrina asentada y la práctica adoptada, el presidente era la única autoridad en materia de política extranjera y el Departamento de Estado la única administración susceptible de asentar sus modalidades y velar por su aplicación —estado de cosas que el Congreso

nunca puso realmente en tela de juicio, ya que prefería no tener que compartir con el ejecutivo la responsabilidad de decisiones difíciles o delicadas. Sin embargo, a fines de los años 60, el trauma que provocó la guerra de Vietnam puso fin al consenso nacional que existía sobre los objetivos determinantes de la política exterior y suscitó interrogantes sobre lo fundado de la política de *containment* y de anticomunismo rígido... y a partir de 1966-67 el Congreso empezó a reaccionar. En 1970, se abrió una fase nueva, a iniciativa del Senado, la de un enfrentamiento cotidiano entre los dos poderes, que sustituyó el asentamiento sistemático anterior: "Una vitalidad recobrada, muy cerca del activismo" caracterizada, pues, la actitud del Congreso durante el presente decenio. El acceso a la presidencia en 1976 de un candidato demócrata no debilitó la desconfianza ni la agresividad de aquél que asume un papel de importancia creciente en los asuntos internacionales y entiende conservar sus prerrogativas constitucionales.

El autor se propone examinar el alcance real de la contraofensiva del Congreso, su extensión posible y su duración probable. Al transcurrir el tiempo, después del fin de la guerra de Vietnam y del asunto del Watergate, pueden formularse las dos siguientes observaciones:

- por una parte, necesaria y benéfica, la reacción del Congreso se manifestó a través de la ambigüedad de un activismo tendiente a prohibir;
- por la otra, el *leadership* presidencial resultó afectado en lo que tenía de exorbitante e imperial, pero permanece en el presente como permanecerá en el futuro.

I. *La ambigüedad del activismo del congreso*

En el periodo reciente, el activismo del Congreso fue limitado en su naturaleza y su objeto —subraya el autor—; en efecto, no indujo al legislativo a revisar la concepción general de la política extranjera norteamericana, a la que no impuso nueva orientación, y tampoco se manifestó en todos los asuntos que examinó el Congreso. En realidad, los senadores y los representantes norteamericanos no tendieron a presentar proposiciones en todos los dominios, sino a establecer prohibiciones en determinados sectores. De ahí lo ambiguo de su activismo, en gran parte fomentado por un sentimiento que prevalecía entonces en la opinión pública, a saber, que de no fijarle límites el ejecutivo pudiera llevar la política que fuera y, sobre todo, utilizar los medios que fueran. Esta "preocupación por prevenir al prohibir" —con el fin de evitar que se recayera en situaciones difíciles, sin salida, como las a que dieron lugar compromisos mal interpretados y gravosos, principalmente en Vietnam—

cristalizó en forma clara, en agosto de 1973, cuando el Congreso ordenó la retirada norteamericana de Indochina, al impedir al presidente que utilizase la fuerza aérea en la península. Unas semanas después, el 7 de noviembre, el Congreso adoptó definitivamente el célebre *War Powers Resolution Act* que impone al presidente la obligación de informar al legislativo, en un plazo de cuarenta y ocho horas, acerca de toda actividad militar en el extranjero, e impone un término de sesenta días al fin del cual el presidente tendrá que interrumpir las operaciones militares, salvo autorización del Congreso. Además, durante este término, las dos asambleas pueden solicitar mediante "resoluciones concurrentes" que se suspenda inmediatamente la actividad militar norteamericana. En abril de 1975, cuando la situación reveló ser desastrosa para Vietnam del Sur, el Congreso dio un paso más al prohibir que se mandasen las armas y el material solicitados por el gobierno de Saigón para frenar la ofensiva victoriosa de Hanoi.

Por otra parte, también en 1975, para poner término a las actividades más o menos secretas de la CIA en territorio angolés, el Congreso reforzó al *Arms Export Act* con la "Enmienda Clark" que prohibió toda forma de asistencia militar en favor de elementos combatientes para la conquista del poder, durante la crisis a que dio lugar la independencia de Angola.

Ejemplos abundan, que ponen de relieve la continuidad de actitud del Congreso para frenar las iniciativas presidenciales sin control; todos demuestran que para el ejecutivo es oportuno consultar con sinceridad a los senadores y representantes antes de entablar y llevar a cabo gestiones que modifiquen situaciones que varios sectores de la opinión pública consideran como importantes.

El activismo del Congreso en los últimos diez años —concluye el autor— puso de manifiesto, a veces con ruido, que "el tiempo del desprecio se había acabado"; en cierta medida, restituyó a las asambleas sus prerrogativas y fijó límites a la exclusiva que se había atribuido el poder ejecutivo. Pero, por un mismo objeto y alcance, no puso en peligro el equilibrio constitucional y político favorable al presidente.

II. *Mantenimiento de la preeminencia del presidente*

Vinculada con la guerra de Vietnam y el escándalo del Watergate, la coyuntura de principios del decenio pasado permitió que el Congreso volviera a ocupar su lugar en el proceso de elaboración y conducta de la política extranjera de Estados Unidos. Pero, para que se mantuviera el *statu quo* que caracterizó este fenómeno a fines de la presidencia de

Richard Nixon y durante la de Gerald Ford, fue necesario que en el dominio de las relaciones internacionales factores permanentes invirtiesen las relaciones entre el presidente y el Congreso; sin embargo, los análisis realizados no permiten concluir que fuerzas permanentes y determinantes actúen en este sentido.

En efecto, en Estados Unidos como en el mundo entero, los problemas económicos tienen prioridad en las relaciones internacionales. Ciertamente, los esfuerzos del Congreso para controlar los compromisos militares, vigilar la actividad de los servicios de inteligencia y reforzar su influencia en el proceso presupuestario podrán fundamentar una intervención permanente del legislativo. No puede negarse el impacto de estos factores, pero a plazo mediano no puede ser sino marginal —subraya al autor. A medida que va borrándose el recuerdo de Vietnam y de Watergate y que va restaurándose la imagen de la institución presidencial, el Congreso ya no podrá fingir que detenta una posición estratégica que la Constitución no le atribuye y que la práctica de las relaciones internacionales no le permite ocupar.

El autor cita numerosos ejemplos, desde los acuerdos de Camp David hasta la acción norteamericana en la crisis iraní, que invitan a concluir que la práctica de una política extranjera requiere que el presidente asuma grandes responsabilidades en la dirección de las negociaciones internacionales, responda frente a situaciones de crisis, disponga de las fuerzas armadas, determine los objetivos y escoja los medios. En resumidas palabras, en el dominio de las relaciones internacionales, no existe "*leadership* congresional" y probablemente nunca existirá, pues no es deseable ya que no podría ser positivo.

La actitud desconfiada, crítica y fiscalizadora del Congreso en la década de los 70 no invirtió el equilibrio a largo plazo que, constitucional, histórica y políticamente confiere al presidente de Estados Unidos el poder dominante en materia de política extranjera.

Monique LIONS