

REVISTA DE REVISTAS

DERECHO CONSTITUCIONAL 760

DERECHO CONSTITUCIONAL

ADAME GODDARD, Jorge, "La crítica a la Constitución mexicana de 1857 hecha por los católicos conservadores durante los años de la República restaurada", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 4, núm. 4, 1980, pp. 353-370.

Este artículo de Jorge Adame, catedrático de la Escuela Libre de Derecho, y recientemente investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, constituye sin lugar a dudas un aporte interesante en el estudio de la historia del derecho mexicano. Han sido pocos, pero muy brillantes, los juristas mexicanos que se han dado a la tarea de difundir entre nosotros el pensamiento de los conservadores de nuestro siglo XIX; entre ellos destaca particularmente el insigne maestro Alfonso Noriega Cantú. Para todos los que estamos interesados en el estudio del desarrollo del constitucionalismo mexicano estas obras, en cuya lista debe agregarse ahora el trabajo de Adame, resultan de gran interés y utilidad.

Con un aparato documental basado principalmente en las publicaciones del conservadurismo católico de la época, como fueron *La Sociedad Católica* y *La Voz de México*, así como la más importante bibliografía de esa corriente publicada entonces, Adame se propone, y lo logra, dar a conocer, a la vez sintética y sólidamente, las críticas que los conservadores católicos hicieron a la Constitución de 1857 y al sistema de gobierno establecido por ella, durante el periodo comprendido entre 1867 y 1876, tiempo en el cual, según el autor, estas críticas se hicieron más numerosas y más aceradas.

Adame parte de la afirmación de que el Partido Conservador Mexicano no fue disuelto con la derrota en la "guerra de los tres años", ni con el fusilamiento de Maximiliano, Miramón y Mejía, porque ese grupo de personas jamás estuvo organizado como un auténtico partido político, sino que sencillamente era una agrupación que representaba los intereses de un sector de mexicanos y fundamentalmente de la Iglesia católica. Bajo este orden de ideas no podía disolverse un partido que nunca se había constituido y la agrupación sobreviviría mientras siguiera existiendo en México la Iglesia católica. Estamos de acuerdo con el autor en esta afirmación y consideramos que el planteamiento de lo sucedido debe formularse en los términos de que esa agrupación perdió cierta importancia y poder, sucesivamente con el triunfo de la "Revolución de Ayutla", y la victoria sobre el efímero imperio de Maximiliano.

Los conservadores, como el grupo vencido, quedan obligados a vivir dentro de un sistema político que en principio rechazaban; su marginación

política los hace asumir una posición crítica e independiente de los círculos oficiales, y desde esta plataforma enjuician las instituciones liberales.

El capítulo relativo a la crítica del sistema de gobierno representa un muy importante esfuerzo de objetividad por parte del autor, ya que la temática que aborda, por naturaleza, ofrece una proclividad a lo contrario. Con habilidad y capacidad de síntesis, Adame dibuja las críticas que los conservadores católicos enderezaron en contra de los principios de la soberanía popular, el sufragio universal, la división de poderes y las garantías individuales. Dice Adame que los conservadores lograban evitar enojosas discusiones con el grupo vencedor, tratando los asuntos de derecho público únicamente desde el punto de vista de los principios, dejando a un lado los problemas relativos a la legitimidad de los poderes constituidos y a las personas de los gobernantes.

Las conclusiones y consideraciones personales del autor ocupan el espacio del cuarto y último capítulo titulado "Por la restauración del orden social cristiano". Según Adame, el temor de los conservadores de que se constituyera un Estado absolutista se ha visto confirmado y sigue siendo hoy una preocupación de muchos pensadores; afirma que "de hecho los gobiernos posrevolucionarios han llegado a tener una cantidad de poder que Porfirio Díaz jamás tuvo". Dice Jorge Adame que los conservadores percibieron con claridad que el sistema republicano establecido por la Constitución de 1857 no funcionaba porque la condición social del país no respondía a las exigencias de la democracia moderna; que la solución del problema educativo se complicaba por la separación de la Iglesia y el Estado; que las medidas de nacionalización y desamortización producirían efectos económicos negativos, etcétera. Empero, escribe el autor, la actitud de los católicos conservadores, en el periodo que abarca el estudio, no se tradujo en una acción constante y organizada por atacar los problemas que percibían, ya que habían sido etiquetados como "traidores" y, por tanto, reducidos de la participación política directa. De esta suerte, según Jorge Adame, la obra principal de los conservadores durante estos años "fue adaptarse a un sistema social contrario a sus principios y transmitir éstos a una nueva generación de católicos". En la actitud asumida por el grupo conservador se ponía de manifiesto el evitar las guerras fratricidas y la asimilación de las ideas políticas de su tiempo, en todo aquello que no contrariara sus principios morales y religiosos.

Concluye el autor su muy interesante artículo bosquejando el programa político de esta agrupación, al que se llamó la "república conservadora", basado primordialmente en el reconocimiento del Ser Supremo, autor y conservador de las sociedades; la declaración de religión de Estado que sería aquella que profesase la mayoría del país por tiempo inmemorial; la

organización del sistema electoral en base a dar el voto a quienes fueran capaces de utilizarlo, atendiendo a la edad, inteligencia, trabajo y propiedad; que el Poder Judicial se confiara a los hombres de sabiduría, probidad y mérito reconocido; que el peculado fuera castigado severamente, etcétera.

Jorge MADRAZO

DENTI, Vittorio, "Il potere giudiziario", en *Attualità e attuazione della Costituzione*. Bari, Laterza, 1979, pp. 173-206.

Presentado como ponencia en el congreso celebrado en Perusa sobre *Attualità e attuazione della Costituzione* (4-7/XII/78), y posteriormente actualizado para su publicación, este valioso ensayo de Denti tiene la peculiaridad —nada frecuente en los estudios sobre este tema— de poner de manifiesto, con gran penetración, las diversas orientaciones políticas subyacentes en los principios fundamentales del título IV, segunda parte, de la Constitución italiana de 1947, sobre la magistratura; así como la de señalar las interpretaciones de algunos de los principios constitucionales que pueden permitir, en alguna medida, que la administración de justicia italiana responda a las tendencias y exigencias de una sociedad en constante cambio.

En la primera parte de su artículo, Denti analiza la génesis histórica del mencionado título de la Carta constitucional italiana, tomando como punto de partida el proyecto de Calamandrei, que es el que sirvió de base a las labores de la Comisión para la Constitución o Comisión de los 75, como también se le llamó por el número de diputados que la integraron. El juicio general de Denti sobre el proyecto de Calamandrei es el siguiente:

... es indudable que la inspiración fundamental está representada por un garantismo de signo liberal, en el cual resurgen temas y sugerencias que pertenecían a la historia de la cultura privada del jurista —me refiero sobre todo a la insistencia sobre la unidad de la Casación, considerada como garante de la "unidad del derecho", que parecía tanto más necesario mantener "en un ordenamiento constitucional basado sobre la autonomía regional, como será el italiano"; el mito de la interpretación jurisprudencial, considerada como inescindible de la certeza del derecho, emerge de la formación cultural que Calamandrei tenía en común con su generación, surgida en las escuelas de derecho de la época giolittiana (p. 175).

También advierte Denti la omisión del proyecto de Calamandrei de uno de los problemas que después se tornaría el centro de las discusiones en la

Asamblea Constituyente de 1947: la participación popular en la administración de justicia.

Esa tradición del garantismo liberal que expresaba fielmente Calamandrei y que significó un intento de retorno a las instituciones liberales anteriores al advenimiento del fascismo, iba acompañada de la creencia característica de la Ilustración en el "primado de la legislación, en la convicción de que no era a los jueces sino al legislador a quien correspondía llevar a cabo las grandes reformas que deberían dar vida a los principios enunciados por la Carta constitucional. Así, el juez debía ser neutral lo más posible, y políticamente irresponsable, para no representar un filtro peligroso en el cumplimiento de la voluntad de la ley" (pp. 179-180).

Después de recordar la desilusión que produjo la falta de actuación por parte del legislador de los principios constitucionales —desilusión expresada en su tiempo por el propio Calamandrei—, Denti alude a la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de la independencia y la imparcialidad del juzgador, principios que expresan la línea garantista del constitucionalismo liberal. Esta labor interpretativa del Tribunal Constitucional ha sido muy amplia y ha tenido como resultado una racionalización del sistema judicial, al suprimir un gran número de jurisdicciones especiales; sin embargo, en ocasiones, dicho Tribunal no sólo ha relativizado estos principios, sino que también se ha cuidado de no aplicarlos para no afectar estructuras judiciales, cuya sobrevivencia consideraba, desde un punto de vista político, necesaria. En otras ocasiones ha interpretado dichos principios de manera abstracta, sin referencia a la experiencia concreta de las instituciones judiciales de países de tradición democrática.

En lo que podríamos considerar la segunda parte —quizá la más sugerente— del trabajo de Denti, éste intenta lo que llama "una relectura" de las normas constitucionales, abordando específicamente los cuatro aspectos siguientes: 1) la acción penal colectiva; 2) la administración descentralizada de la justicia; 3) la participación del pueblo en la función jurisdiccional, y 4) la electividad de los jueces. Recurriendo al análisis de los trabajos preparatorios de la Asamblea Constituyente, Denti sostiene que ésta no quiso establecer el monopolio de la acción penal, sino solamente su obligatoriedad; y formula interesantes razonamientos para demostrar la necesidad de permitir la participación, en el proceso penal, de las formaciones sociales para la defensa de los intereses difusos, pero no en la limitada calidad de parte civil sino como un accidente sustituto.

Con respecto a la descentralización de la administración de justicia, el autor subraya la necesidad de que las reformas sean precedidas por la investigación de las exigencias y de las situaciones estructurales locales:

es necesario que las reformas sean seguidas en su actuación, no sólo para vigilar que no existan incumplimientos o resistencias pasivas con relación a los nuevos deberes, sino también para lograr la intervención de hombres y medios que permitan hacer frente a los requerimientos que no hubiesen sido adecuadamente valorados antes (p. 195).

Este control no puede ser ejercido por el Consejo Superior de la Magistratura, ni por el Ministerio de Justicia, dado el carácter centralizado de estos órganos; en todo caso, será necesaria "la participación de las fuerzas sociales que se interesan de manera específica en la función jurisdiccional" (p. 196).

Por último, aborda dos temas que actualmente están en el centro de las discusiones: la participación popular y la electividad de los jueces. A este respecto, cabe recordar que los artículos 102, tercer párrafo, y 106, segundo párrafo, de la Constitución italiana disponen, respectivamente: "La ley regula los casos y la forma de la participación directa del pueblo en la administración de justicia"; "La ley sobre el ordenamiento judicial puede admitir la designación, aun electiva, de magistrados honorarios para todas las funciones atribuidas a los jueces". En su trabajo, Denti examina los problemas que plantea la interpretación de estos dos preceptos fundamentales. Sin poder penetrar en cada uno de los argumentos del procesalista italiano, nos limitamos a señalar que éste distingue tres formas de participación directa del pueblo en la administración de justicia: 1) el jurado penal; 2) la participación de las categorías sociales interesadas en las controversias —tribunales paritarios—, y 3) la participación de individuos o asociaciones en los procedimientos administrativos, que se ha venido extendiendo a los procesos contenciosos y aun a la integración de los órganos de decisión. De las dos primeras formas, el autor considera que:

expresan exigencias que la ideología liberal claramente ha definido: la primera responde a una función garantista y educativa a la vez; la segunda responde a una función de reabsorción de conflictos y tensiones sociales. En cuanto al jurado penal, probablemente el fin educativo (la educación del ciudadano en la responsabilidad de juzgar) ha tomado la delantera, en las sociedades modernas, sobre la garantía de defensa de la libertad civil. Se trata, en todo caso, de una función insuprimible, a pesar de las recurrentes voces contrarias; si acaso, se plantea el problema de un más correcto funcionamiento del instituto, si no es que de un retorno a su fisonomía originaria (p. 203).

José OVALLE FAVELA

DEFFERRE, Gaston, "La loi-cadre", *Revue Juridique et Politique*, París, núm. 4, octubre-diciembre, 1980, pp. 767-770.

En 1980, los antiguos territorios franceses de ultramar de África negra y

Madagascar, los antiguos territorios bajo tutela de Camerún y Togo conmemoraron el vigésimo aniversario de su acceso a la soberanía.

La conferencia celebrada en Brazzaville, del 30 de enero al 8 de febrero de 1944 —reunida a iniciativa del general De Gaulle—, y doce años más tarde, la adopción de la *loi-cadre* (ley-cuadro), el 23 de junio de 1956, fueron las dos etapas de la evolución de estos territorios hacia la autonomía, bajo la égida de la IV República francesa.

En fin, unos años después, el primer presidente de la V República, Charles de Gaulle, iba a perfeccionar la obra empezada, al otorgar, mediante acuerdos bilaterales, la independencia a todos los estados miembros de la comunidad francesa que optaron por acceder a la soberanía, conforme al artículo 86 de la Constitución de 4 de octubre de 1958.

La ley-cuadro de 23 de junio de 1956 y la autonomía

Durante la IV República (1946-1958), Gaston Defferre —ministro de la Francia de Ultramar en el gabinete Guy Mollet (1956-1958), y miembro destacado del Partido Socialista— sometió al Parlamento un proyecto de “ley-cuadro que autorizaba al gobierno a promover las reformas y dictar las medidas propias a asegurar la evolución de los territorios dependientes de dicho ministerio”; adoptada el 23 de junio de 1956, la ley entró en vigor a los pocos días.

Para entender el papel que desempeñó esta ley-cuadro en la historia del acceso de los pueblos africanos a la independencia —destaca el antiguo ministro, autor del presente estudio— es preciso evocar lo que era entonces la situación económica y política de las colectividades territoriales interesadas así como recordar los objetivos por alcanzar y los obstáculos por vencer.

En 1956 en los territorios de ultramar el nivel de vida de la mayor parte de la población estaba bastante bajo y la vida económica se estancaba; en el dominio político la situación era mediocre y aunque no presentaba el carácter dramático de la que imperaba en África del norte, sí existía un malestar profundo tanto entre los africanos como entre los europeos.

El autor expone los objetivos que se fijó ante esas circunstancias, que iban a inspirar la ley-cuadro y sus decretos de aplicación.

1. “Otorgar a los pueblos de ultramar la libertad en el dominio político y seguir ayudándoles en los terrenos financiero, social y técnico; era necesario promover un proceso irreversible que permitiese a los países africanos acceder —en la paz— a la autonomía en primer lugar, y en fin, a la independencia.” Este objetivo era capital —subraya el autor.

En efecto, todo hombre aspira a la libertad; por otra parte, era un error

aplicar el mismo régimen administrativo a la metrópoli y a los países de ultramar. Al contrario, era de desear que los hombres que allá vivían conservaran su especificidad en tanto que entidades étnicas, que tuvieran su identidad propia y afirmaran su pertenencia al continente africano. Para lograrlo, no se trataba de aplicar una política de asimilación, sino de edificar con los interesados estructuras estatales susceptibles de evolucionar; era preciso que Francia reconociera a estos países un dominio de responsabilidad propia, diferente del suyo.

Pero la Constitución de 27 de octubre de 1946 —vigente en la época— rechazaba el principio de la separación entre la metrópoli y los países de ultramar, al declarar: “Francia forma con los pueblos de ultramar una Unión . . .” (Preámbulo), y al puntualizar: “La República francesa, una e indivisible, reconoce la existencia de colectividades territoriales: las comunas y los departamentos, y los territorios de ultramar” (artículo 85); el carácter de indivisibilidad de la República se oponía a cualquier cesión de soberanía.

¿Qué aportó la ley-cuadro de 1956? Las medidas que dictaba tendían a conferir una verdadera autonomía a los países de ultramar: *a*) en materia electoral, instituyó el colegio único; *b*) creó asambleas locales deliberantes, elegidas mediante sufragio universal y dotadas de poderes importantes; y, *c*) instauró consejos de gobierno.

A diferencia de lo que iba a suceder en el Congo belga (hoy en día República de Zaire), en los antiguos territorios franceses la etapa de autonomía se desarrolló en un clima de comprensión y cooperación que preparó el acceso a la independencia. Estos resultados positivos —destaca el autor— se deben, por una parte, a la adopción en tiempo oportuno de “instituciones políticas evolutivas” y, por otra, a la decisión, de dar la autonomía no a las federaciones de África occidental y ecuatorial, sino a cada país, a cada entidad nacional.

También precisa subrayar que la ley-cuadro, votada por el Parlamento de la República, no fue impuesta a los países africanos, sino que los representantes de ultramar discutieron todas las disposiciones del proyecto de ley, antes de someterlo a votación. “Ningún líder representativo se opuso a dicho texto que tendía a crear estructuras ‘en equilibrio’ y dejaba a los africanos decidir libremente la orientación por dar a sus instituciones”.

2. “Acelerar el desarrollo económico para elevar el nivel de vida de la población.”

Este segundo objetivo era de orden económico. Ciertamente, crear instituciones nuevas y conferir amplios poderes políticos a los africanos era fundamental; pero no era menos esencial mejorar el nivel de vida de las masas populares, so pena de suscitar problemas difíciles de resolver a corto

o a largo plazo, que no hubieran dejado de frenar el desarrollo de la fase de autonomía, comprometiendo abiertamente el futuro.

Los decretos de aplicación de la ley-cuadro en el dominio económico —destaca el autor— permitieron llevar a cabo el importante programa que exigían las circunstancias —programa que omite recordar, aunque fuera para indicar sus principales orientaciones y evocar sus resultados más tangibles.

3. “Entre Francia y los países francófonos de África se trataba de establecer vínculos de amistad y confianza para suscitar relaciones —principalmente en el dominio económico— provechosas para cada una de las partes.”

La necesidad de semejante política era obvia, si bien hace veinticinco años la discutieron numerosos hombres políticos. Al transcurrir el tiempo, fue confirmándose lo acertado del sentido realista que dictó “las medidas propias a asegurar la evolución de los territorios de ultramar”.

En efecto —recuerda el autor—, los estados de la antigua África negra francesa no conocieron los episodios secesionistas que afectaron a Nigeria y Zaire, y las cruentas y devastadoras guerras civiles que provocaron —si bien, a los veinte años de su independencia, los estados africanos francófonos no son modelos de estabilidad política ni de prosperidad económica, a excepción de Costa de Marfil y Senegal.

Después de insistir en lo acertado del programa del Partido Socialista que propuso, con gran sentido político, la ley-cuadro de 1956, el autor expresa su “orgullo de haber logrado que se votara esta ley que desempeñó un papel positivo en la liberación de los países de ultramar y encaminó a los pueblos hacia la independencia, sin trágicas convulsiones”.

A guisa de conclusión, el autor formula una crítica sin matiz ni buena fe de “la política de la derecha —en el poder desde hace más de veinte años— que ha engendrado en los estados de ultramar una situación a punto de volverse explosiva . . .”.

Ciertamente, hoy en día dista mucho que el clima político general de África refleje un universo apacible, propicio al sereno desarrollo de las vidas nacionales. Es una verdad innegable.

Ante semejante situación y frente a la severa censura del autor, inevitablemente, pero con imparcialidad, uno se pregunta:

¿Por qué los gobiernos de la IV República dejaron transcurrir diez años antes de adoptar una ley que les permitiese cumplir con la misión que les confió la Constitución en 1946, la de “conducir a los pueblos de ultramar a la libertad de administrarse a sí mismos y regir democráticamente sus propios asuntos” (Preámbulo)?

Y, sobre todo, ¿por qué la ley-cuadro de 1956 no se aplicaba a Argelia que, sin embargo, guerreaba por su independencia desde 1954? No debe olvidarse que esta situación provocó la crisis gubernamental de mayo de 1958 en Francia, y llevó la IV República a su fin.

En cambio, queda fuera de toda discusión el hecho de que el acceso a la *soberanía* de los países de ultramar y la conclusión de la sangrienta guerra de Argelia fueron obra de la V República, bajo la presidencia de Charles de Gaulle.

Monique LIONS

FRIEDRICH, Carl J., "Law and politics: constitutional reform", *Estudios en honor del doctor Luis Recaséns Siches*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 357-362.

Éste es un artículo realmente interesante; su conclusión se encuentra en que el derecho y la política deben distinguirse, pero nunca se encuentran separados, y uno no puede existir sin el otro.

El punto de contacto entre el derecho y la política es la constitución, por ello de los problemas constitucionales se han ocupado tanto los abogados como los politólogos. Los esfuerzos para excluir a la política del derecho, así como aquellos para excluir los temas jurídicos y los normativos de la ciencia política, han fracasado.

De aquí la importancia del derecho constitucional, ya que él es el puente y el lazo entre el derecho y la política.

La constitución es la ley básica en cuanto configura el marco dentro del cual se debe desarrollar la política. La constitución pretende dar una forma definitiva e institucional a la voluntad política de un pueblo, o sea de los miembros de una comunidad legal.

La voluntad política implica la voluntad de vivir juntos en una comunidad política, y corresponde en una buena parte a lo que en el derecho natural se ha denominado "voluntad y el derecho de autopreservación". Es el derecho de ser y permanecer como un pueblo organizado, como una nación, estructurada en múltiples asociaciones y grupos libres. Por tanto el pueblo nunca querrá sacrificar su propia existencia por un objetivo social, económico o político. Así, la constitución se debe entender como el proceso por medio del cual se limita la acción política y al mismo tiempo se le da forma. La constitución comprende un sistema de relaciones de poder que ha sido efectivamente institucionalizado. La constitución es una parte del derecho y como tal es una norma coactiva, es un sistema vivo, dinámico y cambiante.

Este artículo frontalmente ataca, y con gran éxito, a las corrientes formalistas en el derecho; coincide con sus principales puntos de vista, los que están claramente formulados.

Jorge CARPIZO

HAMDAN AMAD, Fauzi, "El referéndum: institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse su aplicación al Distrito Federal, sino hacerla extensiva al ámbito federal", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 4, núm. 4, 1980, pp. 337-352.

El 6 de diciembre de 1977 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas y adiciones a 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Uno de los artículos adicionados fue el 73, fracción VI, base 2, que establece lo siguiente: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

Una importante corriente de constitucionalistas mexicanos se mostraron optimistas y contentos de que se incorporaran en la Constitución las instituciones del gobierno semidirecto de referéndum e iniciativa popular, aunque fuese en forma limitada.

Sin embargo, han pasado ya más de tres años de que entró en vigor el citado precepto constitucional y aún no ha desplegado su positividad, e incluso ni siquiera se ha reglamentado en forma integral tan anhelado derecho.

Considerando que los ciudadanos del Distrito Federal todavía no hemos podido ejercer ese derecho consagrado constitucionalmente, es muy poco probable que en breve plazo el mismo se extienda a toda la ciudadanía de la República y que efectivamente se aplique, como es la esperanza de Fauzi Hamdan Amad, que con él vehementemente compartimos.

El artículo que reseñamos, a pesar de no ser muy extenso, sí es bastante sólido, fundado y sugerente. Con mucha habilidad el autor sintetiza el contexto en el que se producen estas formas de gobierno semidirecto; advierte el problema semántico del concepto de democracia, y destaca las notas esenciales del sistema constitucional.

Afirma Hamdan Amad que la soberanía del pueblo decretada e inserta en las constituciones no es más que una palabra, que donde tiene su eficacia es en la vida y que el quehacer diario la nulifica, la trunca y la despoja de su verdadera significación; por eso resulta muy sano que dentro de la democracia representativa muchos actos del órgano legislativo sean sometidos a la consideración del pueblo para su aceptación o su rechazo.

Después de una explicación, a grandes trazos, del surgimiento y desarrollo de la institución del referéndum, el autor en forma clara y concreta lo distingue de otros elementos del gobierno semidirecto como son la iniciativa popular, el veto popular y el plebiscito. Asimismo distingue las diversas clases de referéndum: obligatorio y facultativo en cuanto a su fundamento jurídico, y de ratificación y consultivo por lo que hace a la eficacia jurídica.

Después de explicar que no existe ninguna incongruencia entre el referéndum y el sistema representativo de gobierno, sino complementariedad (tesis de León Duguit), el autor, utilizando su marco doctrinal previamente expuesto, analiza la base segunda, fracción vi, del artículo 73 constitucional, así como su incompleta reglamentación en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En primer término, señala el autor que es impropio y denota una falta de técnica jurídica el que la pretendida reglamentación de la citada disposición constitucional se haya introducido en una ley que tiene como objeto primordial la organización y funcionamiento del departamento encargado de la función administrativa en el Distrito Federal, además de que la pretendida reglamentación está muy lejos de haber logrado su cometido, ya que en la forma y términos en que fue aprobada hace nugatorio el referéndum para los ciudadanos residentes en el Distrito Federal.

Refiriéndose en concreto al artículo 58 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, expresa que dicha disposición hace al referéndum obligatorio tratándose de los ordenamientos legales y reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, cuando puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general; y lo hace facultativo cuando los ordenamientos legales no tengan las características dadas para el referéndum obligatorio.

En cuanto al referéndum obligatorio, el autor considera que su pretendida reglamentación es absurda, pues se supone, en una correcta interpretación, que si una ley o reglamento no tienen efectos jurídicos sobre la totalidad de los habitantes y no corresponden a la satisfacción de necesidades sociales, no son materia de referéndum popular, por lo que lo hace prácticamente imposible; y apunta: "Un orden jurídico se establece para regular determinadas actividades o conductas de contenido muy diverso, pero sin que pueda comprender tal regulación a todos y cada uno de los sujetos, en cuyo ámbito de validez material tendrán aplicación" (p. 350). Dice Hamdan Amad que de esta forma se deja al arbitrio de los órganos Ejecutivo y Legislativo, según se trate de ley o reglamento, el referéndum obligatorio.

Agrega el autor que si va a resultar sumamente difícil la aplicación del referéndum obligatorio por las condiciones y restricciones que se le han impuesto, con mucha mayor razón será inaplicable el referéndum facultativo que queda prácticamente a la discreción de los órganos Legislativo y Ejecutivo.

En cuanto a la iniciativa popular, se destaca que sólo corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal y que se tramitará por las autoridades competentes si se encuentra apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que deben estar comprendidos al menos cinco mil para cada una de las delegaciones en que esté dividido el Distrito Federal. Este derecho tampoco ha podido tener aplicación en virtud de que la ley en donde deben determinarse las formas y sistemas para verificar que existan los requisitos necesarios no se ha expedido hasta la fecha.

Jorge MADRAZO

HODGE, William C., "Federalism and the Soviet Constitution of 1977: Commonwealth Perspectives", *Washington Law Review*, Seattle, vol. 55, núm. 3, junio, 1980, pp. 505-542.

Este artículo está dividido en dos grandes partes; la primera examina diversos aspectos de la Constitución soviética de 1977, y la segunda analiza el federalismo en ese país.

El artículo 29 de esa Constitución señala los diez principios básicos de la política exterior soviética, a saber: igualdad entre los estados; renuncia mutua al uso o a la amenaza del empleo de la fuerza; inviolabilidad de las fronteras; arreglo pacífico de los conflictos; no intervención en los problemas internos; respeto a los derechos humanos; igualdad entre los pueblos y el derecho a decidir su propio destino; cooperación entre los Estados; cumplimiento de buena fe de las obligaciones que se derivan del derecho internacional y de los tratados internacionales. El autor asienta que la fuerza legal de esos principios se encuentra restringida por otros aspectos, y por ello son únicamente retórica política sin ningún valor normativo o legal.

Uno de los aspectos más importantes y significativos de la nueva Constitución soviética se encuentra en las disposiciones referentes al Partido Comunista; mientras en la Constitución de 1936 sólo se le mencionaba incidentalmente, en la actual Constitución, en el artículo 6, se establece que es la fuerza principal y directriz de la sociedad soviética, el núcleo de su sistema político y de toda organización estatal y pública; y que existe para servir al pueblo.

Aunque el artículo 6 no hace al Partido Comunista un partido único, realmente otros preceptos de la propia Constitución excluyen la posibilidad de que puedan existir otros partidos.

La Unión Soviética proclama que constituye un sistema federal formado por quince repúblicas autónomas y que integran la Unión.

La Constitución otorga facultades legislativas ilimitadas a la federación, la que posee la función de uniformar todas las leyes y de establecer principios fundamentales de carácter legislativo; es decir, cualquier ley local debe estar de acuerdo con la respectiva ley federal que posee el principio fundamental; además, el Congreso federal puede legislar en áreas específicas. En caso de discrepancia entre una ley federal y una local, prevalece la primera.

El control de la economía por parte de la federación es total. La federación tiene la facultad de asegurar que las constituciones locales estén de acuerdo con la Constitución general, lo que incluye la función de interpretación.

La Constitución se puede reformar con el voto de las dos terceras partes del Congreso federal, el soviet supremo, sin necesidad de que intervengan las legislaturas locales.

La Corte Suprema de la URSS supervisa la administración de justicia en las repúblicas. El procurador general federal nombra o ratifica a todos los procuradores de distrito o urbanos de las repúblicas, los que se encuentran únicamente "subordinados" a él.

Brezhnev, al presentar la Constitución de 1977, la definió como la de un Estado multinacional, unitario y federal, éstas dos últimas concepciones son contradictorias y sólo indican que la ley fundamental se inclina por la tesis centralista sobre la federalista.

El autor después examina una serie de factores que configuran el predominio de Rusia sobre las otras catorce repúblicas. Hace notar que las capitales de la Unión Soviética y de Rusia coinciden en la misma ciudad.

Un aspecto interesante es el derecho de secesión que la Constitución concede a las repúblicas. En 1944, la Constitución soviética fue reformada para otorgarle facultad a las repúblicas para establecer relaciones directas con otros estados, celebrar convenios e intercambiar representantes diplomáticos y consulares; además, se autorizó a cada república para tener su propio cuerpo militar.

Seis meses después, los soviéticos, en el mundo de la posguerra, demandaron dieciséis sillas en las organizaciones y juntas internacionales. Quedaba claro cuál había sido la razón de la reforma constitucional; sin embargo, el mundo occidental aceptó que la URSS, Ucrania y la Rusia

Blanca firmaran la Carta de las Naciones Unidas, y las dos repúblicas se adhirieron a varios organismos internacionales.

Ahora bien, las repúblicas no poseen ninguna capacidad económica desde el punto de vista internacional; no pueden intervenir en ningún aspecto del intercambio internacional de mercancías o del comercio internacional, no pueden solicitar u otorgar créditos o intervenir en ningún aspecto financiero internacional.

El derecho de secesión no posee realmente ningún significado legal; no existe ningún órgano o procedimiento para poder llevar a cabo tal propósito. En cambio, como norma fundamental de carácter penal, existe la disposición que previene el debilitamiento del Estado soviético ya sea a través de la palabra o de la acción.

La conclusión del ensayo se encuentra en que la URSS es un Estado fuertemente centralizado con una fachada federal. La Rusia de los zares, el gran imperio ruso, se ha vestido con el traje marxista de corte leninista, pero a pesar de esa *transformación*, el fundamento del dominio ruso permanece.

Jorge CARPIZO

LÓPEZ-CALERA, N. M., "Esquema para una teoría burguesa de la revolución", *Estudios en honor del doctor Luis Recaséns Siches*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 609-626.

Este ensayo sobre un viejo tema resulta atractivo; está bien estructurado y con pensamientos sugerentes.

El hombre no ha sido capaz de racionalizar suficientemente su vida social a través de la ética y del derecho, y de aquí el hecho histórico de las revoluciones que se han producido, generalmente, como consecuencia de pésimas realizaciones éticas y jurídicas que han impulsado a los hombres y a los grupos "en la necesidad de buscar salidas desesperadas".

La revolución es el cambio sociopolítico total y radical. Toda revolución tiene dos características: *La conquista del poder y la transformación total de las estructuras sociales, económicas y políticas* (p. 611).

La revolución implica un cambio social pero éste no es sino el género de la definición, por lo que es necesario examinar sus caracteres específicos, a saber: el ritmo del cambio, la finalidad del cambio y los medios que se utilizan para alcanzar el cambio.

El ritmo del cambio se manifiesta en la *urgencia* que existe para conseguir éste; se pretende ir más de prisa para lograr los objetivos que si se siguieran los cauces institucionales.

La revolución tiene como finalidad el cambio *radical y totalizante de los principios, estructuras e instancias de poder de un determinado sistema social*. La revolución no es un cambio parcial sino implica uno total y distinto de la sociedad que se niega.

El *medio* para realizar la revolución no puede ser el establecido porque se persigue la transformación radical y total del sistema, de aquí que la revolución se distinga por la aplicación o la amenaza de aplicación de la violencia para poder alcanzar sus objetivos.

Con los elementos anteriores, el autor precisa su concepto de revolución:

es todo proceso de cambio social, fructífero o frustrado, que tiene por finalidad remover urgente, radical y totalizantemente los principios, estructuras e instancias de poder de un sistema vigente utilizando, entre otros medios, la violencia o la amenaza de violencia, y renunciando consiguientemente a los medios establecidos e institucionalizados para la reforma de dicho sistema (p. 613).

López-Calera se pregunta ¿por qué y cuándo se dan las revoluciones? Y contesta que éstas ocurren cuando: *a)* existen situaciones sociales radicalmente injustas; *b)* existe conciencia de la desesperación y del profundo resentimiento que con frecuencia alcanza hasta el odio contra el sistema y sus representantes, y *c)* existe el liderazgo revolucionario que generalmente se concreta en las minorías y que tienen mayor sensibilidad ética y política que las masas; se necesita una "sensibilidad axiológica que supere el mero instinto de supervivencia".

Si bien las revoluciones deben su inicio a las *minorías concienciadas, convencidas, desesperadas y valientes*, para alcanzar eficacia y éxito, necesitan el apoyo de la masa.

El autor asienta que si las revoluciones han de existir, se debe racionalizar en lo posible su desarrollo. Las revoluciones deben poseer, aunque sólo sea en pequeña proporción, cierta racionalidad y cierta justificación ética. Por ello se aboca a estudiar: *a)* las injusticias que se quieren abolir y el nuevo sistema que se quiere establecer, y *b)* los medios revolucionarios especialmente la violencia.

La revolución debe estar éticamente justificada por el carácter radical y totalizante de la injusticia. El aspecto radical se mostraría cuando "los valores fundamentales de la persona humana y de la misma sociedad en cuanto tal se encuentran negados", criterio que se determinaría de acuerdo con el *consenso social e histórico dominante sobre los mínimos de una convivencia social auténticamente humana y la referencia a la legalidad internacional más consagrada sobre estas cuestiones*.

El aspecto totalizante se refiere no a una violación o injusticia aislada sino a su generalidad, a su totalidad.

Si las injusticias tienen, pues, un carácter radical y totalizante, la revolución —con todos sus inconvenientes— podrá entonces ser comprendida y éticamente justificada como la legítima defensa de las comunidades, a la cual podría exigirse, incluso, los mismos requisitos que las doctrinas clásicas exigieron siempre de la legítima defensa individual (p. 620).

El autor considera que para poder justificar la violencia es necesario que antes se hayan ensayado otros medios no violentos, legales e institucionales, e incluso pequeñas reacciones con contenido violento.

La violencia revolucionaria no puede condenarse o justificarse en sí misma, en forma abstracta, sino hay que tener en cuenta la radicalidad de la injusticia que desea superar y la imposibilidad de hacerlo de otro modo. La violencia revolucionaria se enfrenta a una violencia anterior: la del sistema injusto.

La conclusión de este valioso ensayo puede encontrarse en el párrafo siguiente:

la definitiva justificación de la revolución, y consiguientemente de la violencia, es su entendimiento como legítima defensa de las comunidades con todos los requisitos que las doctrinas más clásicas atribuyen a la legítima defensa individual, y que la dialéctica de irracionalidad que comporta exige en todo momento que se reduzca a salida o solución de emergencia y excepcional. Lo humano, lo auténticamente humano, será arreglar los propios asuntos por medio de la razón, del diálogo, del mutuo respeto y de la solidaridad. Pero como esa auténtica razón humana no puede estar siempre eficazmente presente, porque el hombre no es pura razón, la violencia será desgraciadamente siempre un hecho humano y social indestructible, aunque siempre susceptible de ser limitado (p. 626).

Jorge CARPIZO

MOZAFFARI, Mehdi, "La problématique de la République et de l'Islam chi'ite", *Revue Juridique et Politique*, París, núm. 3, 1980, pp. 700-708.

Mediante el referéndum del 30 y 31 de marzo de 1979, el régimen monárquico constitucional iraní, instaurado en 1906, fue abolido oficialmente y sustituido por la "República islámica".

Esta transformación, realizada solemnemente en nombre del Islam y,

principalmente, del chiísmo,¹ dio lugar a interpretaciones diferentes y suscitó discusiones apasionadas que se prolongan y alimentan debates interminables —no únicamente en Irán, sino en el mundo musulmán en general.

Con la intención de aclarar la confusión y desengañar al lector, el autor —profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Teherán— se propone analizar las relaciones que puedan existir entre el Islam y la República. Para poder contestar con objetividad la pregunta “¿es islámico el régimen republicano?, ¿es chiíta?”, el profesor Mozaffari examina las especificidades políticas coránicas.

I. EL CORÁN Y LA REPÚBLICA

En primer lugar, el autor subraya que no debe hablarse del Islam *in abstracto*, pues la realidad histórica, presente y cotidiana, nos enseña que existen varios islam —principalmente el chiíta y el sunnita, sin mencionar las formas diferentes, a veces opuestas y a menudo contradictorias, que reviste “el Islam” en los regímenes saudita, argelino, libio, marroquí, paquistaní, iraní, iraquí, etcétera—, de la misma manera que hay varios cristianismos . . . “y que los marxismos difieren mucho entre sí”.

En segundo lugar, es preciso establecer que el Corán no señala una forma precisa y definitiva de gobierno y/o Estado; se limita a ordenar que los creyentes obedezcan a Alá, su profeta y los gobernantes, así como también exige de éstos que resuelvan sus problemas mediante la concertación (*chowra*).

Conscientes de la inexistencia de textos coránicos en este dominio, los dirigentes iraníes decidieron referirse exclusivamente a los gobiernos del profeta y del cuarto califa: “Arabia Saudita, Libia o el Imperio otomano no pueden servir de modelos para los chiítas; aceptamos tan sólo como gobierno islámico el modelo de gobierno de Mahoma, o los cinco años del de Alí, el yerno del Profeta”.

a) La historiografía musulmana tiende a presentar estos dos modelos de gobiernos medineses, y principalmente el de Mahoma, como los más perfectos, justos y originales que la humanidad haya conocido; en consecuen-

¹ Circunstancias históricas y religiosas dividieron los musulmanes entre dos grandes doctrinas:

— el *sunnismo* ortodoxo que observa la Sunna (colección de preceptos atribuidos a Mahoma) y que, por lo tanto, reconoce las tradiciones de los cuatro califas ortodoxos; y

— el *chiísmo* —que considera a Alí y sus descendientes como los únicos califas legítimos, con exclusión de los otros sucesores de Mahoma (Abu Bakr, Omar y Othman)— está muy difundido en Irán.

cia, la comunidad medinesa no tardó en convertirse en paraíso terrenal y ciudad ideal en la leyenda e imaginación musulmanas —si bien esta historiografía menciona aquí y allá rivalidades, conflictos de personas y de tribus, tumultos y desacuerdos.

Jurídicamente precisa recordar que la calidad de Mahoma, como jefe de la comunidad de Medina, no procedía de la voluntad de los creyentes, menos aún de los medineses no musulmanos, sino que dependía exclusivamente de la “voluntad de Alá”. En consecuencia, parece vano y sin objeto pretender comparar este sistema esencialmente teocrático con el régimen republicano, en el sentido moderno del término.

b) Por su parte, el chiísmo no deja de subrayar el aspecto espontáneo del acceso al poder de Alí (aceptó el califato bajo la presión de sus fieles), si bien siempre se ha negado a fundar la legitimidad del cuarto califa en la opción popular —contradicción esencial de la que el chiísmo no logra librarse. Al contrario, la argumentación chiíta sostiene que Alí fue designado por el profeta para ocupar este cargo, y que no constituyen fundamento jurídico alguno los sucesos ulteriores que llevaron efectivamente a Alí al trono califal.

Esta contradicción teórica en que persiste el chiísmo no deja de suscitarle algunas dificultades. En efecto, por una parte, el jefe supremo de los chiítas, el ayatollah Khomeini, proclama la república en nombre del chiísmo y, por otra, los modelos históricos sobresalientes a que se refiere nada tienen que ver con este régimen. En realidad, los dirigentes iraníes tuvieron que aceptar esta verdad patente: el Corán no ha concebido ni menciona un sistema político determinado. En cuanto al profeta, tampoco asentó, sugirió ni esbozó lineamientos políticos susceptibles de asentar un régimen de gobierno. Aun si se acepta la tesis chiíta que cree en la designación pública y expresa de Alí por Mahoma para sucederle, uno puede preguntarse legítimamente ¿en qué medida una designación nominal y una transferencia de poder, realizadas por el suegro en favor del yerno, pudieron constituir un marco de referencia para un régimen republicano?

Además, la confusión total que reinó entre los compañeros de Mahoma al fallecer éste constituye la prueba indiscutible de la inexistencia de un tipo de gobierno islámico o, con más precisión, de un tipo de gobierno coránico; además, cuando aquéllos lograron designar finalmente a un nuevo jefe, se debió a las tradiciones árabes y al Islam (principio del cónclave, existencia de un “senado” tribal, etcétera) más que a la inspiración puramente coránica.

EL CHIÍSMO Y LA REPÚBLICA

El autor nos presenta una imagen más clara de las relaciones existentes entre el chiísmo y la República, al asentar los siguientes puntos:

1. El chiísmo cree en la designación nominal y expresa por Alá del sucesor de Mahoma, enunciada por el mismo profeta; en consecuencia, rechaza el procedimiento de la votación popular.

2. Ninguno de los doce imanes chiítas fue elegido al imanato, sino que esta dignidad se transmitió por herencia y en función del grado de parentesco, generalmente de padre a hijo mayor.

3. En la literatura chiíta no figura alusión alguna a la República, *Djomhur* o *Djomhuryya* en el sentido positivo. En los textos chiítas clásicos, y aun en los que son anteriores a las declaraciones del ayatollah Khomeini, cada vez que se emplearon las palabras *Djomhur* o *Amma* (sentido popular), era con una intención acusadora y peyorativa para designar la escuela adversa: el sunnismo.

4. El príncipe chiíta está designado por la gracia divina, es decir, por la Providencia; por lo que la votación o el consenso popular quedan excluidos como fundamentos de la legitimidad.

5. En Irán, la expresión “República islámica” data de fines de 1978 y principios de 1979. Durante las gigantescas manifestaciones populares contra el sha, en Teherán y la provincia, fue cuando se usó esta expresión por primera vez, y se exigió que se instaurase la República.

Es bien sabido —destaca el autor— que los *slogans* clamados por la muchedumbre fueron escogidos y preparados de antemano por la Organización de los Ulemas de Teherán cuyos principales responsables iban a ser miembros del Consejo de la Revolución; desde Neaulphe-le-Château, en Francia, el estado mayor de Khomeini mandaba sus directivas a esta organización.

Al examinar las declaraciones de Khomeini, puede afirmarse que el imán no había elaborado conceptos precisos relativos al régimen republicano susceptible de convenir a Irán. La idea brotó, tomó forma y figura a medida que se degradaba la posición del sha, principalmente cuando éste fracasó en su intento de “liberalización”.

a) En sus declaraciones anteriores a octubre de 1978, el ayatollah no se refiere a la idea republicana, directa o indirectamente —si bien critica con severidad el gobierno del sha.

b) Únicamente en su declaración de primero de noviembre de 1978 es cuando Khomeini evoca públicamente la alternativa de la “República islámica” y de un “gobierno democrático”. Sin embargo, al acceder al poder

unos meses más tarde, prohibió toda manifestación en favor de un gobierno democrático y hasta de la "República islámica" y "democrática", so pena de excomunión, en su declaración de 24 de mayo de 1979, en Teherán.

c) En su libro *Gobierno islámico*, el imán no aboga en favor de la República, sino del gobierno de los *fuqaha*, es decir, de los ayatollah; además, en declaraciones posteriores, precisó: "Nuestro ideal es crear un Estado islámico... Para nosotros, la única base de referencia es la época del Profeta y la del imán Alí."

Después de demostrar que no existen relaciones algunas entre el Islam y el chiísmo por una parte, y el sistema republicano por otra, el autor subraya que ello no implica *a contrario* que el Islam o el chiísmo sean necesariamente compatibles con la monarquía, puesto que el Islam coránico carece de toda precisión relativa a una forma determinada de gobierno, y que el chiísmo no hace excepción a la regla. En realidad, los historiógrafos y los juristas teólogos musulmanos fueron quienes pretendieron dar cuerpo a sus especulaciones teológicas y presentar formas islámicas del poder, en nombre del Islam.

CONCLUSIÓN

"¿Es necesario repetir que la teoría chiíta del poder no es sino una teoría 'antipoder' que se funda en la discusión crítica permanente y que hasta ahora no ha logrado asentar gobierno alguno?" Frente a semejantes evidencias, resultaría incongruente persistir en el mito de un sistema de gobierno de origen coránico, específico del Islam.

De ahí que el autor concluye que la República islámica se instituyó en Irán, no en razón de su conformidad con las normas coránicas o chiítas o en función de un proyecto preestablecido, sino por un motivo más simple: en la forma, el sistema republicano es el antípoda, el contrario absoluto del régimen monárquico personificado por un rey que toda la población aborrecía. La votación masiva del electorado iraní —que aprobó por un 98.2% la instauración del régimen republicano— en el referéndum de 1979 debe interpretarse, pues, como el deseo profundo de la población de acabar con la dictadura de los Pahlevi, más que como una adhesión consciente a una forma estrictamente islámica de la República.

Monique LIONS

RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge, "La Corte Constitucional italiana: ¿modelo o advertencia?", *Revista del Departamento de Derecho Político*, Madrid, núm. 7, otoño de 1980, pp. 57-79.

En virtud del establecimiento del Tribunal Constitucional español en la Carta Constitucional de diciembre de 1978, cuya Ley Orgánica se promulgó el 3 de octubre de 1979, y que inició formalmente sus actividades el 15 de julio de 1980, el autor realiza un examen de la estructura, funciones y actividad de la Corte Constitucional italiana, con el propósito de contrastar la experiencia de la propia Corte con el Tribunal español que tan recientemente ha empezado a funcionar, si bien contrariamente a lo que ocurrió en Italia en que la institución no tenía precedentes, en España se cuenta con el antecedente del Tribunal de Garantías Constitucionales de la Carta Republicana de 1931, aun cuando su labor se vio restringida por el agitado clima político y por la guerra civil.

Se hace referencia a los intentos doctrinales para establecer una jurisdicción constitucional en Italia aun durante la vigencia del llamado Estatuto Albertino de 4 de marzo de 1848, que tenía carácter flexible, es decir, podía ser modificado por el procedimiento legislativo ordinario, y al cual se le superpusieron los ordenamientos del régimen fascista. Entre estos ensayos destaca la obra del ilustre constitucionalista Carlo Esposito, publicada en 1934, pero que no pudo prosperar, pues como otro destacado tratadista y magistrado, Antonio La Pergola, lo ha puesto de relieve, los tribunales constitucionales sólo pueden funcionar en un régimen democrático.

El profesor Rodríguez-Zapata destaca los difíciles comienzos de la Corte Constitucional italiana, que por problemas políticos en la designación de los miembros propuestos por el Parlamento no pudo iniciar sus actividades hasta el año de 1956, si bien las leyes reglamentarias (constitucional de 9 de febrero de 1948, número 1, y la ordinaria de 11 de marzo de 1953, número 87) establecieron un conjunto de prerrogativas para lograr la eficacia en el funcionamiento de la propia Corte, no son lo suficientemente precisas, y por ello fue necesario que el mismo tribunal tuviese que luchar para lograr el reconocimiento de su fundamental labor de órgano de garantía constitucional.

El autor señala la trascendencia de las Cortes Constitucionales en el Estado de derecho, y destaca la sentencia de la Corte italiana de 17 de febrero de 1969, en la cual señala que sus funciones tienen por objeto desarrollar la *nueva dimensión del principio de legalidad* en el ordenamiento republicano, de acuerdo con las ideas del distinguido constitucionalista y también magistrado Vezio Crisafulli, en el sentido de que las funciones de la propia Corte constitucional se reducen a un principio fundamental unitario,

que radica en garantizar y hacer operante el principio de legalidad, que el nuevo ordenamiento constitucional italiano ha llevado a nivel constitucional, de manera que también los órganos políticos estatales de carácter supremo deben someterse y respetar las normas constitucionales, extensión del principio de legalidad que ya había señalado el insigne jurista Luis Recaséns Siches, fallecido en México, y quien lo había expresado con su característica claridad y elegancia en el año de 1933, cuando se discutía en las Cortes Constituyentes el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal español de Garantías Constitucionales.

En relación con el fundamental problema de la posición de la referida Corte Constitucional italiana entre los órganos supremos del Estado, el profesor Rodríguez-Zapata hace referencia a las penetrantes reflexiones del destacado constitucionalista y distinguido presidente de la Corte durante varios años decisivos, profesor Aldo Sandulli, en el sentido de que dicho organismo debe calificarse como *órgano constitucional*, no obstante que en la legislación italiana no existe un precepto similar al artículo 1º, primer inciso, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español, que lo califica como “el intérprete supremo de la Constitución”, y como “independiente de los demás órganos constitucionales” y, por lo mismo, sólo sometido a la Constitución y a la propia Ley Orgánica.

Sin embargo, la Corte Constitucional italiana logró con esfuerzo el reconocimiento de esta situación de órgano constitucional, de carácter *independiente* y *paritario* respecto de los demás, situación que, en opinión de Sandulli, trae consigo varias consecuencias muy importantes, entre ellas la *garantía de independencia* de los magistrados de la Corte Constitucional, lo que, de acuerdo con los mandatos constitucionales y de las mencionadas leyes de 1948 y 1953 implica, por una parte, la inmunidad de los magistrados durante su mandato, similar a la que se concede a los miembros del Parlamento y que se extiende a cualquier investigación sobre la persona o el domicilio del juez constitucional, precepto que no existe en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español, pero que puede deducirse de lo dispuesto por el artículo 159.5, de la Carta Constitucional española, sobre la independencia de los miembros del propio Tribunal.

También se fijan en la legislación italiana reglas en relación con el monto de la remuneración de los magistrados de la Corte, que deberá ser equivalente, como mínimo, a la de los magistrados judiciales de la mayor jerarquía; se establece una autonomía relativa para el manejo del presupuesto, así como lineamientos por lo que se refiere a su domicilio, con una especie de “derecho a la intimidad” en el hermoso *Palazzo della Consulta* en la ciudad de Roma.

En resumen, el autor considera que, de acuerdo con el profesor Sandu-

lli, la situación de la Corte Constitucional italiana significa su *independencia e irresponsabilidad*, es decir, que está sustraída a cualquier control externo, y por ello sus normas reguladoras en Italia la han dotado de *autonomía, autarquía y autocrinia* (este último aspecto, calificado también como *autodiquia*, significa que la Corte decide los conflictos con su personal), y todo ello con relación a su sede, organización, presupuestos y personal, atribuyéndosele, además, una potestad reglamentaria propia.

El profesor Rodríguez-Zapata utiliza el resultado de su examen sobre la experiencia que deriva del funcionamiento de la Corte Constitucional italiana, para contrastarla con la regulación del Tribunal Constitucional español que, como hemos visto, ha iniciado tan recientemente sus funciones, por lo que resulta difícil realizar un pronóstico sobre los resultados de su actividad; en cambio sí puede señalarse que el ordenamiento español ha tratado de superar las limitaciones del sistema de justicia constitucional italiano, en el cual, no obstante haberse establecido como principio esencial el llamado *control concentrado*, existe cierto *control difuso* por parte de los jueces ordinarios, ya que el acceso a la propia Corte, salvo el caso de los conflictos de competencias legislativas entre los órganos nacionales y regionales, sólo puede plantearse por la *vía incidental* ante los jueces ordinarios, con lo cual estos últimos pueden sustraer de la competencia de la propia Corte Constitucional, y así ha ocurrido en la realidad, cuestiones que consideran, en ocasiones por razones de carácter político, que no tienen sospecha de inconstitucionalidad, y por ello se presentó en la práctica una alianza entre las instancias inferiores de la jurisdicción —más progresistas— y la Corte Constitucional, con lo cual se rodeó el obstáculo de las instancias supremas (Corte de Casación, Consejo de Estado), menos sensibles a los nuevos valores constitucionales.

Considera el autor que estas hipótesis pueden presentarse en el ordenamiento español —especialmente a través de lo que la Ley Orgánica califica de “cuestión de inconstitucionalidad promovida por jueces o tribunales”, pero en su concepto se verán corregidas por la vía del *recurso de amparo* (el cual, como es bien sabido, ya se había introducido en la Carta republicana de 1931, por influencia del amparo mexicano), y que *permite concentrar en el tribunal la jurisdicción difusa* siempre que se haya violado algún derecho fundamental o libertad pública, ya que el propio amparo, así sea con un fin particular, permite garantizar la efectiva supremacía de la Constitución contra el Parlamento, el Poder Ejecutivo y, sobre todo, contra el mismo Poder Judicial.

El cuidadoso y documentado estudio del profesor Rodríguez-Zapata nos permite constatar la utilidad del método comparativo, ya que a través del estudio de una institución extranjera se puede profundizar en el conoci-

miento de una similar de carácter nacional, y por ello concluye el autor su trabajo con la afirmación de que la experiencia de la Corte italiana puede, con justicia, servir de modelo para el Tribunal Constitucional español, a fin de que, como aquélla, pueda ser considerado en el futuro como la más importante innovación de la Constitución española.

Héctor FIX-ZAMUDIO

SANI, Giacomo, y SARTORI, Giovanni, "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales" (traducción de Luis López Guerra), *Revista del Departamento de Derecho Político*, Madrid, núm. 8, otoño de 1980, pp. 7-37.

Los autores, actualmente profesores de ciencia política en las universidades de Ohio y Columbia, en los Estados Unidos, respectivamente (el segundo muy conocido por sus estudios sobre los partidos políticos contemporáneos), han realizado una cuidadosa y documentada investigación de sociología política empírica para determinar la situación de los partidos y organizaciones políticas en Suiza, Alemania Occidental, Reino Unido, Bélgica, Holanda, España, Francia, Italia y Finlandia .

El citado estudio sociológico tiene por objeto el análisis de los países mencionados desde la perspectiva de su grado de fragmentación para demostrar que los sistemas de partidos en cuestión varían considerablemente en términos de fragmentación como de polarización; que el grado de fragmentación de un sistema no constituye un indicador seguro en cuanto a su polarización, y más concretamente, que algunos sistemas fragmentados muestran grados de polarización aproximadamente similares a los de sistemas de fragmentación escasa o inexistente; que aquellos sistemas en los que los mecanismos democráticos han funcionado relativamente bien, a pesar de la fragmentación de sus sistemas de partidos, son también aquellos caracterizados por un grado bajo o moderado de polarización y, finalmente, que es dudoso que un ensayo de "democracia consociacional" pueda tener éxito en sistemas de alta polarización.

A pesar de que tanto en los Estados Unidos como en Inglaterra se ha cuestionado la distinción entre izquierda y derecha, los autores consideran que es la dimensión que debe utilizarse para determinar el grado de polarización de los distintos sistemas de partidos, ya que esta distinción, izquierda y derecha, es la única que puede utilizarse satisfactoriamente cuando se analizan sistemas diversos de los bipartidistas de los citados países, es decir, cuando se trata de sistemas de partidos mucho más comple-

jos. Por otra parte, los profesores Sani y Sartori utilizan para su estudio los muestreos que se han hecho de la polarización a nivel de masa, aun cuando están conscientes de que las percepciones de la *élite* son igualmente importantes (o acaso más), y de que el nivel de polarización de la propia *élite* es en general distinto del nivel de polarización general o de "masas".

El razonamiento que justifica la elección de la distancia entre izquierda y derecha se apoya en la circunstancia de que la importancia relativa de las diversas dimensiones confluenciales varía de país a país, y se requiere de una medida que sea capaz de reflejar (siquiera sea imperfectamente) las diferencias más importantes entre los simpatizantes de varios partidos o, incluso, dentro de los partidarios del mismo grupo, y que al mismo tiempo sea lo bastante amplia para posibilitar una comparación general y significativa. La autosituación de los electores en la dimensión izquierda-derecha constituye ese tipo de medida, ya que responde a un contenido de actitudes y está relacionado con los temas políticos concretos.

Los autores consignan varias tablas estadísticas, así como gráficas, para señalar el contenido de la posición izquierda-derecha en los distintos países estudiados, tomando en cuenta varios factores, como son la reducción de la desigualdad social: nivel de confianza en los soviéticos y en los estadounidenses; la importancia de la religión y la práctica religiosa semanal; la consecución de la igualdad social y, finalmente, simpatía por los sindicatos de trabajadores o por las grandes empresas.

Con esta base documental, los profesores Sani y Sartori abordan los problemas relativos al grado de la polarización, la que puede determinarse de manera diferente; es decir, como la distancia o proximidad percibida por las *élites* políticas (en general miembros del Parlamento), en términos de cuán cercanos o alejados se sienten de los demás partidos, o bien como la distancia que resulta de un análisis de contenido de plataformas electorales o de las posiciones ideológicas de los partidos. Pero los autores, según se ha dicho anteriormente, se apoyan en datos que se refieren a nivel de masas, y las cuestiones que plantean son las siguientes: ¿difieren considerablemente entre sí los sistemas políticos estudiados en términos de polarización?, y si es así, ¿pueden identificarse grupos de sistemas políticos en base a esa diferencia?, y, finalmente, ¿muestran también tales grupos diferencias en cuanto a fragmentación del sistema?

Se consignan varias tablas estadísticas y numerosas gráficas para analizar las cuestiones mencionadas, llegando los autores a la conclusión, respecto a la citada polarización, de que su análisis indica el carácter central de la distinción entre multipartidismo moderado (que incluye dos tipos de sistemas de partidos), por una parte, y multipartidismo polarizado; caracterizándose estos últimos por su *asimetría*.

El tercer sector de problemas que se estudia por los profesores Sani y Sartori se refiere a la multidimensionalidad y competición, tomando en cuenta la interrogante esencial de si los partidos compiten a lo largo de una dimensión primaria izquierda-derecha o bien si su competición es también multidimensional; por lo que en virtud de la creciente complejidad de la literatura sobre tensiones (o *cleavages*), toman en cuenta esencialmente la simple distinción entre tensiones "cruzadas" (que suponen lealtades múltiples y que se neutralizan mutuamente) y las tensiones "acumulativas" y coincidentes que se refuerzan entre sí, con la indicación adicional de que este último tipo se subdivide en dos sectores, es decir, el de las tensiones "conflictivas" frente al de grupo de tensiones "aislantes".

Y, por lo que se refiere a la noción de competición, los autores toman en cuenta la distinción entre la *competición defensiva*, orientada primariamente a no perder votos, y la *competición expansiva*, dirigida esencialmente a arrebatar votos.

Con este instrumental, los profesores Sani y Sartori efectúan un análisis de cada uno de los países estudiados para llegar al resultado principal de que en todos los países tratados, con una sola excepción (Bélgica), el espacio de competición preeminente es el espacio izquierda-derecha, es decir, un espacio único, porque es el *espacio común*, sin que puedan ignorarse o menospreciarse las diversas dimensiones de identificación.

Como aspecto final del trabajo, los autores se refieren a la democracia eficiente, tomando en cuenta la repercusión que tienen polarización y competición, en el sentido tratado, de acuerdo con la teoría empírica de la democracia, considerando al respecto que la fragmentación dificulta el funcionamiento de la democracia (sólo si) expresa la existencia de polarización. Cuando no es así, es decir, cuando un sistema muestra bajos valores de polarización, según las medidas utilizadas por los profesores Sani y Sartori, una democracia puede funcionar aun cuando su sistema de partidos esté fragmentado, su estructura social segmentada y su cultura política heterogénea. La condición importante es que la *polarización determinante es la que entra en el espacio de competición partidista*. Si una democracia está polarizada o semipolarizada a lo largo de otras dimensiones (y específicamente respecto a las dimensiones de identificación), puede aún funcionar como una democracia eficiente y estable.

Los autores llegan a las siguientes conclusiones generales:

A) *La eficiencia de una democracia se encuentra inversamente relacionada con el grado de polarización*, si esa polarización define un espacio de competición, por lo que el tema se centra en las condiciones para la citada polarización, las que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

B) La polarización se ve frenada por tensiones cruzadas, neutralizada

por el aislamiento y reforzada por tensiones cumulativas que ni son aislantes (*per se*) ni están aisladas (por obra de élites).

C) La polarización es poco probable en una cultura política homogénea, pero no deriva necesariamente de la fragmentación subcultural, ya que la heterogeneidad cultural puede manipularse consociacionalmente. Por lo tanto, los tratadistas mencionados sugieren: *a*) que la variable más explicativa de situaciones democracia estable o inestable, eficiente o ineficiente, adaptable o inmovilista, fácil o difícil, es la polarización; *b*) que la polarización a tener en cuenta es del tipo izquierda-derecha, y *c*) que tal es el caso porque el modelo espacial subsume en su ordenación espacial (cualquiera que sea el ámbito en que se produzcan) los temas concretos de importancia política.

De la simple descripción anterior puede observarse la importancia del estudio comparativo que realizan los destacados tratadistas mencionados, especialmente si tomamos en cuenta los numerosos y variados datos empíricos que utilizan y las tablas estadísticas y gráficas que manejan para demostrar, empíricamente, la situación en que se encuentran los partidos políticos de varios países europeos, tomando en cuenta los tres factores que se combinan, es decir, la polarización, la fragmentación y la competición de los propios partidos, y su influencia en la estabilidad y eficacia de los regímenes políticos, sobre las cuales tenemos nociones muy imprecisas, que se esclarecen considerablemente con el preciso y documentado estudio que se reseña.

Héctor FIX-ZAMUDIO

SAYEG HELÚ, Jorge, "La democracia social como forma de gobierno del Estado mexicano", *Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 9, vol. II, noviembre-diciembre de 1980, pp. 7-20.

Como bien se sabe, desde hace varios años Sayeg Helú ha venido estudiando los aspectos sociales e históricos del derecho constitucional mexicano. En este artículo el autor se detiene en el examen de la cuestión, nada fácil, de la democracia social como forma de gobierno del Estado mexicano.

Empieza Sayeg Helú por advertir los peligros a que puede llevar la interpretación de los mismos términos de democracia social, muy en boca de varias y aun opuestas corrientes ideológicas.

Para Sayeg Helú, la democracia social encuentra su formulación y fundamentación en el artículo 3 de la vigente Constitución mexicana. En cuanto a los antecedentes de este pensamiento, el autor menciona la tendencia de las comunidades indígenas precortesianas a considerar y trabajar las

tierras en común, concibiendo la propiedad en *función social*, según sus palabras.

También constituirían antecedentes la constante histórica de los diversos movimientos revolucionarios del México independiente, que es una orientación o búsqueda incesante de lo social, como ocurre con el movimiento insurgente capitaneado por Morelos e Hidalgo; con figuras tales como José María del Castillo y Velasco, Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez y el propio Constituyente de 1917, por citar los mismos nombres que recuerda el autor.

Se trata de una rica tradición del constitucionalismo mexicano, que permite al autor determinar el contenido de la expresión *democracia social*. En efecto, este contenido consistiría sencillamente en la búsqueda de la justicia social, esencia de la Revolución mexicana. Sayeg Helú establece diferencias entre las diversas formulaciones, más o menos análogas, como sería la de *social democracia*, o las más extremas de tipo marxista, e inclusive llegar a una definición de lo que sería nuestra democracia social, en base a las ideas de lo económico, lo social y lo cultural, contenidas en el mencionado artículo 3 constitucional, sería *el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de las mismas clases*, parafraseando un tanto a Lincoln y al constituyente mexicano Alfonso Gravioto, puntualiza Sayeg Helú.

A pesar de los esfuerzos del autor, es obvio que toca temas y formula conceptos, con los cuales resulta difícil ponerse de acuerdo, como cuando él halla una función social de la propiedad en las prácticas de tipo comunitario de las comunidades precortesianas; o cuando dice que el fundamento de los derechos de propiedad, libertad, igualdad o de seguridad, no es ya el hombre mismo, sino la sociedad a partir de la Constitución mexicana de 1917. Se advierte una orientación oficialista en la exposición, misma que hallamos en todos los libros que ha escrito el autor, que trata de superar por medio del estudio de las fuentes históricas. Lástima que atribuya a estas fuentes una valoración absoluta, es decir, las acepta sin previa crítica; la cual puede y debe hacerse a la luz, por ejemplo, del pensamiento filosófico universal. La filosofía, en efecto, ha tratado de armonizar lo individual con lo social; la dignidad humana, fundamento ontológico de muchas prerrogativas del ser humano y las exigencias de la convivencia social.

Reflejo de esta actitud oficialista es también el valor normativo que atribuye a las fuentes que maneja, valor absoluto, por supuesto, que ignora la vida real que tienen o han tenido algunas de esas fuentes que él estudia, como la Constitución. Todos sabemos, por ejemplo, que una democracia social, es decir, de un gobierno de la sociedad por las clases populares

y para beneficio de las mismas, está nada más en el papel constitucional y es algo verdaderamente alejado de la realidad mexicana, o, para decirlo con sus palabras, se trata de una búsqueda ya secular de la justicia social, pero —añadimos nosotros— altamente infructuosa.

José BARRAGÁN

SOLAZABAL ECHAVARRÍA, Juan José, "Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 10, julio-agosto, 1979.

La versión en inglés del trabajo que aquí se reseña fue presentada por su autor en la *London School of Economics and Political Science* para la obtención de su maestría en ciencias políticas. Se trata de un estudio de alta seriedad académica, en el que se analizan comparativamente los federalismos canadiense y suizo, tanto a la luz de su aparato normativo como de los factores sociales, políticos y económicos que, en cada caso, determinan su particular forma de ser federal.

En los Estados contemporáneos la decisión en favor del régimen federal, como forma de gobierno, constituye una notable minoría, a pesar de que, en su conjunto, tales Estados ocupen la mitad de la superficie terrestre. Las diferencias normativas y fácticas que existen entre los distintos Estados federales prácticamente hace pensar que hay tantas formas de ser federal, como comunidades han establecido este régimen.

El Estado federal ha sido la solución más viable para aquellas sociedades con una composición poblacional poliétnica o multinacional, en virtud de que, ante la frecuente imposibilidad de que cada grupo étnico o nación constituya su propio Estado, al menos el federalismo les ofrece la posibilidad de conservar su identidad nacional en forma relativa.

En este contexto se inscribe el estudio de Solazabal Echavarría, bajo la selección de un Estado donde el federalismo no ha podido cumplir la función de lograr el reconocimiento de una nacionalidad común por los grupos étnicos coexistentes, sin detrimento de su propia identidad nacional (Canadá), y de un Estado donde dicha compatibilidad es un hecho consumado.

Justo es mencionar que la dimensión étnica de la población en Canadá y Suiza no es enteramente igual, pues mientras aquel Estado puede calificarse como federalismo mixto por la existencia de dos naciones base, de las cuales una integra una mayoría notoria, éste es un caso típico de federalismo multinacional, dada la existencia de cuatro naciones base, a pesar del predominio alemán. Este indicador, desde un principio, apunta hacia algunas conclusiones del contraste.

Por otra parte, es igualmente necesario indicar que el presente trabajo se realizó con anterioridad al referéndum secesionista de Quebec que, en razón del frustrado intento, ha obligado al gobierno nacional canadiense a replantearse el problema autonómico de la región francoparlante. Es gran mérito del autor el haber vislumbrado y dibujado con precisión las posibles consecuencias del nacionalismo quebequés, y decía, en ese entonces, que “estaba presionando al sistema del modo casi intolerable para éste” (p. 130).

En cuanto a Canadá, el autor lo describe como el ejemplo perfecto de la federación imperfecta, en tanto que la crisis del sistema surge como resultado del choque entre dos nacionalismos en competición que no han encontrado acomodo conveniente en la estructura federal. El sentimiento francocanadiense de que el federalismo sólo ha funcionado en beneficio de los anglocanadienses, y de que esta situación no garantiza a aquéllos el mantenimiento de su identidad nacional, ha propiciado, según el autor, el seccionalismo canadiense y la consecuente imposibilidad de lograr el reconocimiento de la nacionalidad común y de la unidad estatal.

Al referirse a los mecanismos institucionales de la integración canadiense, el autor señala, como algunos de los principales problemas, la insuficiencia de representación de las provincias en los órganos centrales del Estado y los efectos desintegrados del desequilibrio en el ámbito de la distribución de competencias. No menos importancia presta el autor al sistema de partidos en Canadá que, en su opinión, ha contribuido a fortalecer las tendencias desintegradoras del sistema federal, en virtud del reforzamiento de la autonomía de los partidos provinciales en detrimento de los nacionales.

Sin embargo, como acertadamente lo apunta el autor, la incidencia de los factores económicos ha contribuido en forma determinante para apuntalar el seccionalismo canadiense.

El federalismo suizo, en opinión de Solazabal Echavarría, constituye el reverso de la moneda sin que, desde luego, esta situación implique que el Estado suizo no haya padecido problemas; el federalismo en este país no es una solución a los problemas políticos del nacionalismo pues, antes bien, “ha evitado la necesidad de este sentimiento en los cuatro grupos culturales de la federación” (p. 112).

Al contrario de Canadá, en Suiza, la estructura del régimen de las autonomías cantonales ha resuelto el problema de fortalecer la lealtad a la nacionalidad común sin detrimento de la identidad particular de cada una de las cuatro nacionalidades. Bajo este orden de ideas, el autor analiza las bases históricas y materiales del pluralismo suizo, poniendo énfasis en factores tales como la institucionalización de la igualdad lingüística, deducida

del principio político operante de la igualdad de los cantones y que se traduce en un mecanismo protector del pluralismo suizo. Pero, en todo caso, la unidad lingüística no ha sido el único factor inhibitorio de las tendencias seccionalistas en este país; el autor señala, además, las notables competencias de los cantones que comprenden, entre otras facultades, su organización política y administrativa, la organización de los tribunales y de la administración de justicia, el ejercicio de los derechos políticos, el paisaje, la energía hidráulica. Otro factor muy importante en este contexto ha sido la intervención de los cantones en la formación de la voluntad federal, a través de los mecanismos de gobierno semidirecto.

La no coincidencia de los factores lingüísticos, religiosos y económicos en una misma región, ha sido factor fundamental para impedir la cristalización de las divisiones políticas en Suiza; con ello, el fenómeno del sentimiento de marginación no se ha presentado. Es decir, sucede todo lo contrario que en Canadá, donde los efectos del sentimiento de marginación en la provincia de Quebec se han manifestado amplísimamente.

La conclusión fundamental a la que el autor llega en su muy interesante estudio comparativo es de que, en cuanto a estados con divisiones étnicas, el federalismo parece adecuarse sólo en aquellos que, siendo étnicamente diferentes, no tienen un sentimiento nacional exclusivista, estando dispuestos a aceptar una nacionalidad superior y común, siempre que se les asegure su autonomía y su participación en el gobierno y la cultura política nacionales. En resumen, este estudio de derecho comparado y de sociología y política resulta de muy conveniente lectura para los estudiosos del sistema federal.

Jorge MADRAZO

TSIEN, Tche-hao, "La nouvelle législation et les réformes institutionnelles en République populaire de Chine", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, núm. 3, julio-septiembre, 1980, pp. 601-623.

Después de más de diez años de inacción legislativa, con la reunión de la V Asamblea popular nacional en febrero de 1978, y la adopción de una nueva Constitución, la China popular experimentó un periodo de gran creatividad legislativa; en efecto, en menos de dos años el Comité permanente de la Asamblea popular y el Consejo de Asuntos de Estado adoptaron una serie de leyes y reglamentos en numerosos dominios, desde el del servicio militar, finanzas, enseñanza, gestión de empresas, hasta el de la protección al ambiente, la fauna, etcétera.

El grupo más importante de medidas —o sea cuatro leyes y tres códi-

gos— se adoptaron el 1º de julio de 1979 por la Asamblea popular, a saber: 1) La ley electoral; 2) Tres leyes orgánicas relativas a las asambleas populares locales y los gobiernos populares locales, los tribunales populares, y los ministerios públicos populares locales —textos que sustituyen los que se adoptaron en 1953 y 1954—; 3) El código penal y el de procedimientos penales, que sintetizan y completan varias leyes votadas a partir de 1949 —todas estas medidas entraron en vigor el 1º de enero de 1980— y, en fin, 4) Un texto enteramente nuevo, el código relativo a las empresas de capital chino y extranjero, vigente desde el 7 de julio de 1979.

El autor —maestro de investigación del Centre National de la Recherche Scientifique, de Francia— se propone examinar cinco de los referidos textos, que conciernen específicamente a las instituciones políticas y económicas.

I. LA LEY ELECTORAL

Esta ley, relativa a las elecciones a la Asamblea popular nacional y a las asambleas populares locales, consta de 44 artículos y es más sucinta que la de 1º de mayo de 1953 (66 artículos). El nuevo texto responde a “las exigencias de la democratización y del perfeccionamiento de la legalización en el nuevo periodo del desarrollo del socialismo”. Es preciso subrayar cuatro modalidades nuevas que aporta la ley, si bien no todas tienden a una auténtica “democratización del sistema”.

1. *En 1980, como en 1953*, el derecho de sufragio activo y pasivo pertenece a todos los ciudadanos mayores de 18 años; el sufragio es directo, no solamente desde la base (es decir, los municipios, círculos urbanos, pueblos y municipios populares rurales), sino también a nivel de los distritos y distritos autónomos. Al subrayar esta innovación, las autoridades chinas la presentan como “un cambio de primera importancia hacia la democratización”.

2. *A cada nivel*, los comités permanentes de las asambleas populares determinan el número de diputados de la asamblea correspondiente (artículos 9 a 12); estas disposiciones se aplican también a la Asamblea Popular Nacional, cuyo número de miembros no podrá exceder de 3 500 (artículos 13 a 15).

3. *El nuevo texto* modifica las modalidades de la votación: de ahora en adelante la asamblea electoral o “reunión de votación” —con un número determinado de participantes— deja de ser necesaria, y las “estaciones de votación” (casillas) constituyen la regla. Además, el legislador chino presenta como “esencial” la sustitución de la votación pública —que sancio-

naba la ley de 1953, habida cuenta de las zonas rurales y de las grandes cantidades de iletrados— por el voto secreto, conforme al artículo 33.

4. *Como en 1953*, los electores escogerán a sus candidatos en una lista única, previamente establecida; el escrutinio será de una o dos vueltas, con mayoría absoluta y mayoría simple, respectivamente.

5. En fin, la ley anterior instituía un control del diputado por sus electores quienes, dado el caso, podían revocar su mandato y atribuirlo a otro, pero sin asentar reglas bien determinadas. Por su parte, la nueva ley consagra el mismo principio y precisa las modalidades de su aplicación; pero —estima el autor— dista que la democratización del sistema sea verdadera, en efecto, la revocación deberá motivarse conforme a la ley, previa encuesta del Comité permanente de la asamblea popular, se aprobará por la asamblea de nivel superior y será susceptible de apelación. En realidad, todo sucede como si el sistema garantizara la inmunidad al diputado, al limitar estrictamente el ejercicio del derecho de revocación del ciudadano.

II. LA LEY ORGÁNICA DE LAS ASAMBLEAS POPULARES LOCALES Y DE LOS GOBIERNOS LOCALES A TODOS LOS NIVELES

Esta ley orgánica consta de 44 artículos y sustituye el texto que se adoptó en 1954. ¿Qué aporta?

1. *Conforme a la ley de 1954*, las asambleas populares locales elegidas, “órganos locales del poder de Estado”, designaban “comités populares” calificados como “gobiernos populares locales”; el comité popular era a la vez el órgano permanente de la asamblea y el órgano ejecutivo de la misma, así como el órgano administrativo de Estado local. La Revolución Cultural acabó con esta organización que sustituyó por “comités revolucionarios”, nacidos de “la triple unión” de las jerarquías revolucionarias locales con las masas revolucionarias y con los representantes del ejército.

La Constitución de 1975 consagró la existencia de los comités revolucionarios que eran “los órganos permanentes de las asambleas populares locales, así como los gobiernos populares locales”. En suma, el sistema era análogo al que instauraba la ley de 1954.

2. *En la nueva ley orgánica*, la expresión “comités revolucionarios” se sustituye por la de “gobiernos populares”. Son los órganos ejecutivos de las asambleas populares locales, así como los órganos administrativos de Estado a los diferentes niveles (artículo 31); son responsables ante las asambleas populares que los designaron y ante el órgano administrativo de Estado (es decir, el servicio administrativo correspondiente del gobierno

popular) del nivel inmediatamente superior. Estos gobiernos populares locales dependen de "la dirección unificada" del Consejo de Asuntos de Estado (artículo 32), y ejercen sus funciones durante cinco, tres o dos años, como las asambleas populares correspondientes (artículo 34).

Entre las tareas de los gobiernos populares citemos las de ejecutar las decisiones de las asambleas populares locales; dirigir las actividades de los gobiernos populares de los niveles inferiores y, dado el caso, modificar o anular las decisiones inapropiadas que éstos tomaren; aplicar los planes económicos, los presupuestos, y dirigir la construcción económica y cultural, la administración civil, la seguridad pública, etcétera; velar por la propiedad socialista y por los derechos de los ciudadanos y de las minorías nacionales, etcétera (artículo 35).

3. *La principal innovación* de la nueva ley orgánica consiste en instituir comités permanentes de las asambleas populares locales a todos los niveles a partir del distrito, es decir, con excepción de los pueblos y comunas populares (artículo 26).

Las autoridades chinas estiman que la creación de estos comités permanentes es un factor importante de democratización de las instancias locales: el sistema refuerza el control horizontal ejercido por las asambleas populares locales, mientras que el control vertical de los gobiernos populares locales no es sino "una técnica de supervisión profesional".

III. LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES POPULARES

La nueva ley orgánica consta de 44 artículos. Este texto, que se adapta a la nueva organización de las estructuras locales, establece varias disposiciones que tienden a permitir la revisión de litigios que se juzgaron durante la Revolución cultural.

1. *Como en 1954*, el sistema judicial popular comprende los tribunales locales, los tribunales especializados y la Corte Popular Suprema (artículo 2). Los tribunales populares locales constan de una sala civil y de una sala penal y a los niveles de las provincias y regiones autónomas, de una sala económica (artículos 19, 23, 27 y 31). Las asambleas populares eligen al presidente del tribunal de sus niveles, y los comités permanentes designan a los presidentes y vicepresidentes de salas y a los jueces (artículo 35).

Conforme a la ideología marxista, las autoridades chinas refutan la teoría de la "independencia judicial" según Montesquieu y, como todas las instituciones chinas, los tribunales populares están sometidos a la "dirección unificada" del Partido Comunista Chino, lo que no impide que sean "independientes" en el desempeño de sus funciones —subraya el autor, en

efecto, la nueva ley establece que “proceden con independencia y obedecen solamente a la ley” (artículo 4).

2. *Innovación notable*, la nueva ley instituye un *recurso extraordinario de revisión* contra sentencias firmes y definitivas, pronunciadas durante la Revolución cultural.

En efecto, conforme al artículo 14, los presidentes de tribunales que descubran errores en los fallos o los hechos, deberán señalarlos a la atención del colegio judicial; por su parte, la Corte popular suprema y los tribunales superiores que descubran errores en las sentencias de tribunales de niveles inferiores, les ordenarán que reconsideren sus decisiones —lo que equivale a una casación con reenvío del caso—; también los ministerios públicos populares señalarán los errores cometidos y podrán “formular una queja”. En fin, los tribunales populares tienen la obligación de “examinar cuidadosamente” las demandas de revisión que presenten “con insistencia” las partes interesadas.

IV. LA LEY ORGÁNICA DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS POPULARES

La nueva ley orgánica consta de 28 artículos y difiere sensiblemente del texto que sustituye.

1. *La organización territorial* de los ministerios públicos populares permanece idéntica: en paralelo con los tribunales populares, consta de ministerios públicos populares locales y especializados y de un Ministerio público popular supremo; el procurador general que lo encabeza está elegido por la Asamblea popular nacional, como el presidente de la Corte popular suprema.

2. *Hoy en día*, los ministerios públicos populares difieren de los de 1954 en lo que se refiere al “centralismo democrático” y a las funciones que ejercen.

En efecto, si bien la Constitución de 1978 restablece los ministerios públicos populares —suprimidos durante la Revolución Cultural—, en cambio dicta modalidades que modifican la situación anterior de estos órganos. Ahora están bajo el control de las asambleas populares locales que eligen a los procuradores, y de los comités permanentes que designan a los demás funcionarios, a propuesta del procurador general y con aprobación del Ministerio público del nivel superior (artículos 20 a 27).

Concretamente, *las funciones* del ministerio público popular *resultan reducidas* respecto de las que desempeñaba conforme a la ley de 1954. Hoy en día su misión consiste en reprimir todas las actividades contrarrevolucionarias, los actos de alta traición y de “escisión nacional”, garantizar el

orden social, proteger la propiedad socialista, los bienes privados legítimos de los ciudadanos y los derechos individuales, así como velar por el desarrollo de la modernización socialista (artículo 4).

En lo esencial, las funciones de los ministerios públicos populares se ejercen exclusivamente en el dominio de la justicia penal, o sea que intervienen como fiscal en los casos de alta traición, instruyen los casos penales que se les sometan, ejercitan la acción pública ante la jurisdicción penal, etcétera (artículo 5).

En cambio —señala el autor—, los ministerios públicos populares de 1954 también intervenían en los litigios civiles para controlar la legalidad de los procedimientos, así como para controlar la legalidad de todas las decisiones administrativas. La *capitis diminutio* que los afecta ahora no coincide con la aspiración de los dirigentes a la democratización del régimen.

V. EL CÓDIGO DE LAS EMPRESAS MIXTAS DE CAPITAL CHINO Y EXTRANJERO

Este código consta de 15 artículos solamente. Elaborado precipitadamente para responder a los objetivos de la nueva política económica en busca de capitales e inversiones, este nuevo texto tiende a atraer a los inversionistas extranjeros, a la par que tranquilizarlos respecto de la protección de los capitales que invirtieron en China y de la posibilidad de convertir en divisas los beneficios que se realizaron. Falto de experiencia en este dominio, el legislador chino tuvo que innovar enteramente y, cuando tuvo dudas, se limitó a enunciar algunos principios generales, reservándose para completar la legislación más adelante, después de adquirir los conocimientos adecuados.

La ley establece que la República Popular de China autoriza las sociedades, empresas u otras entidades económicas y a los particulares extranjeros para asociarse con sociedades, empresas u otras entidades económicas chinas con el fin de fundar conjuntamente empresas mixtas, en territorio chino. Los beneficios, derechos e intereses legítimos de los socios extranjeros se protegerán conforme a las leyes, siempre que las empresas mixtas ejerzan sus actividades dentro del respeto a las leyes chinas (artículos 1o. y 2o.).

El autor expone de manera detallada el régimen general de las empresas mixtas en China: modalidades de constitución (convenciones o contratos y duración de los mismos), forma de la sociedad, porcentaje mínimo de aportación extranjera (25%), reparto de beneficios y transferencia al ex-

tranjero, régimen fiscal y tributario, responsabilidad económica en caso de infracción al contrato, conciliación, arbitraje y sanciones.

CONCLUSIÓN

El autor estima que, a excepción del código de inversiones, nada justificaba la elaboración de los textos recién adoptados, y menos aún “la publicidad a que da lugar en China ‘la nueva línea de la legalidad socialista’ y de la democracia socialista”. En efecto, el nuevo equipo político que gobierna hoy en día —subráyase— quiere ante todo marcar la distancia que hay entre los dirigentes actuales por un lado, “la mafia de los cuatro” y la Revolución cultural por el otro, ambas acusadas de “haber destruido el derecho y violado la legalidad”.

Después de evocar al gran jurista chino del siglo VII a. de J.C., Guan Chong, que ya consignaba: “todos los países tienen leyes, pero no existen leyes para asegurar que las leyes se apliquen de verdad”, recalca el autor que la nueva legislación china no presenta en sí la garantía de su buena aplicación, pues “el derecho es también un instrumento de sujeción, una arma en manos del Estado”. De hecho —destaca—, el problema verdadero del derecho en China consiste en que “las leyes pueden *no* aplicarse, aplicarse mal o desviarse de su fin”.

Ciertamente —concluye—, los esfuerzos de los dirigentes chinos para promover la “legalidad socialista” deben suscitar interés, pero también circunspección, mientras no se sepa cómo esta legalidad socialista se aplicará ni cómo reaccionará el pueblo chino.

Monique LIONS

DERECHO ECONÓMICO

AZCONA PAVÓN, Tabaré, “Presente y perspectivas del petróleo en México”, *Jurídica*, México, núm. 12, 1980, pp. 755-768.

Inicia el autor este interesante ensayo con una ilustrada e ilustrativa síntesis de las complejas facetas que asume el petróleo desde su extracción de las entrañas de nuestro subsuelo hasta la integración de la pujante industria que hoy brinda considerables divisas para —así lo espera la nación— el progreso social, y que ofrece la incomparable oportunidad histórica de evitar el desplazamiento del país por la lucha fratricida.

Azcona Pavón precisa, con gran seriedad técnica, todos los elementos y