

## REVISTA DE REVISTAS

Derecho constitucional .....	704
------------------------------	-----

el daño moral tiene un carácter de “sanción con consecuencia resarcitoria”.

Parécenos interesante el tema y adecuado su tratamiento. Advertimos sólo que las locuciones empleadas, por ejemplo, lesión espiritual y herida de sentimiento, devienen muy representativas, pero desafortunadamente no muy explícitas, requieren, pues, interpretación adecuada.

Pedro Alfonso LABARIEGA VILLANUEVA

### DERECHO CONSTITUCIONAL

DEMEULENAERE, Bernadette, “Les comités de médiation en Chine Populaire”, *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, núm. 1, enero-marzo de 1987, pp. 157-162.

La autora —abogada de la Barra de Gante— se propone exponer lo que aprendió durante un viaje reciente a China, sobre los comités de mediación chinos y sobre la filosofía que los ha inspirado. Estos comités han sido presentados en el mundo occidental como una solución posible a los problemas de acceso y de rezago de los tribunales occidentales.

1. *Generalidades.* La base legal de los comités de mediación se encuentra en las “Reglas generales sobre la organización de los comités de mediación popular” de 1954; por su parte, la última Constitución, la de 4 de diciembre de 1982, consagra la existencia y las funciones de los referidos comités: “En los comités de vecinos o de aldeanos, se instituyen comités de mediación popular, de seguridad pública, de salud pública, etcétera, los cuales se encargan de los asuntos públicos y de bienestar de la comunidad del área correspondiente, *median en los litigios entre residentes* y prestan su ayuda al mantenimiento del orden público...” (artículo 111, inciso 2).

A fines de 1983, China contaba más de 927 000 comités de mediación, con 5 557 000 mediadores; en Pekín había más de 11 600 comités con 76 000 mediadores.

La base de organización de los comités es la colonia, la fábrica o la ciudad. Los mediadores se reclutan entre la misma población interesada.

2. *La misión de los comités de mediación.* La misión principal de los comités consiste en resolver pequeños conflictos por vía de mediación.

Las "reglas generales" y determinados autores afirman que los comités son competentes para conocer los "crímenes menores"; de hecho, no se ha establecido con claridad si el examen de dichos crímenes es de la competencia de los tribunales, ni en cuál medida lo es. Según informaciones obtenidas *in situ*, los comités no pueden conocer sino los aspectos civiles de los crímenes menores.

Se considera que, al cumplir con su misión de conciliación, los comités promueven la coexistencia pacífica de los ciudadanos y previenen el estallido de los conflictos. Por otra parte, en China la mediación está percibida como una ayuda importante para remediar el rezago de los tribunales.

3. *Características de las reglas procesales de mediación.* En primer lugar, la competencia de los comités es función directa del acuerdo de las partes, pues cada una, en principio, puede someter el caso a un tribunal en vez de recurrir a un comité de mediación. La mediación no es, pues, un procedimiento obligatorio. Por otra parte, los acuerdos celebrados después de una mediación exitosa no tienen fuerza ejecutoria, y cada parte puede deferir el caso a un tribunal.

En su actividad de mediación, los comités toman en cuenta, por una parte, el derecho material y, por otra, las normas del Partido Comunista chino.

Aunque el derecho —reglas jurídicas escritas, en el sentido occidental— parece no desempeñar sino un papel subordinado como regulador de la vida cotidiana en China, las autoridades son deseosas de asentar, dentro de lo posible, que el contenido de los acuerdos de mediación no se aleja mucho del de los fallos pronunciados por los tribunales en casos comparables. Con el fin de establecer una concordancia mínima entre la actividad de los comités de mediación y la de los tribunales, el sistema chino de mediación incorpora dos elementos correctores: los asistentes judiciales y la asistencia de los tribunales populares de base.

4. *La asistencia judicial a los comités de mediación.* "Además de fallar los asuntos que se le sometan, un tribunal popular de base cumple las siguientes tareas: 1) resolver las diferencias civiles y los asuntos criminales menores que no requieren un proceso público; 2) proporcionar una asistencia a los comités populares de mediación y a los asistentes judiciales de las comunas populares, y 3) administrar justicia en función de los poderes que le son dados por los órganos judiciales superiores", reza el artículo 22 de la Ley orgánica de los tribunales populares. En la práctica, los tribunales de base organizan cursos para los mediadores y les aconsejan en casos concretos.

5. *Los asistentes judiciales* cooperan con los niveles administrativos (distrito, ciudad y nivel nacional) del sistema de mediación. Cumplen con tres objetivos: 1) dar un entrenamiento jurídico a los mediadores; 2) "supervisar" los comités de mediación; se trata aquí de un control "político", ya que deben vigilar que los mediadores apliquen la política determinada por el gobierno, y 3) resolver por la mediación conflictos más complejos, así como las diferencias que pasan de la competencia territorial de los comités de mediación.

Las calificaciones profesionales de los asistentes judiciales son muy diversas, apunta la autora. Generalmente, los asistentes se reclutan entre los jubilados del ejército y del sistema judicial y, desde hace poco, entre los campesinos.

6. *En 1985, 6 740 000 diferencias fueron resueltas por vía de mediación.* La proporción más importante de esta cantidad, o sea, 5 996 000 conflictos, fue examinada por los comités de mediación sin la ayuda de un asistente judicial. En 334 000 litigios, el Comité de mediación recibió la ayuda de un asistente judicial. Los 410 000 conflictos restantes fueron resueltos por los mismos asistentes judiciales. Aproximadamente el 10% de los 6 740 000 litigios resueltos por los comités de mediación y los asistentes judiciales fueron posteriormente sometidos a un tribunal.

7. *Un caso concreto.* Las familias Wang y Chang, que vivían en una vecindad en el viejo centro de Pekín, se peleaban con frecuencia: los Chang tenían una numerosa prole y, poco a poco, al construir un pequeño cuarto adicional, habían invadido el territorio de los Wang; de ahí las riñas continuas y el deseo de las partes de recurrir a la mediación. Los delegados de las dos familias formularon ante los mediadores las medidas que cada una se proponía tomar para resolver su diferencia con el vecino, pero no llegaron a ningún acuerdo respecto de las dimensiones definitivas que conservaría el referido cuarto adicional. Los mediadores impusieron entonces su propia opinión: provisionalmente, la construcción permanecería intacta, y se aplazaba la solución definitiva del litigio. El delegado de los Wang, bastante renuente, aceptó sin embargo el acuerdo propuesto.

8. *Una evaluación sumaria.* Una sola sesión de mediación no permite juzgar objetivamente el sistema chino de mediación. Sin embargo —destaca la autora—, "la solución propuesta nos deja un resabio amargo. En efecto, es de notar que el 'acuerdo' celebrado por las partes reflejaba claramente el desequilibrio de poder entre las dos familias: el hijo Chang hablaba muy bien y en nombre de una familia nume-

rosa; en cambio, además de ser hijo único, el joven Wang era muy poco elocuente”.

El conflicto entre la familia Chang y la familia Wang demuestra que el equilibrio de poder entre las partes es una condición indispensable para que la mediación funcione satisfactoriamente como medio de solución de los conflictos. Esta observación también es válida para los procedimientos de mediación que se aplican en Occidente. Comparados con los procedimientos judiciales, los procedimientos de mediación presentan menos mecanismos susceptibles de neutralizar un eventual desequilibrio de poder entre las partes. El proceso judicial puede ser lento, formalizado y caro, pero impide que las relaciones de poder económico y social de las partes se proyecten en el curso del proceso. “Si una teoría general queda por elaborarse en el contexto occidental —concluye la autora—, es necesario asentar desde ahora que los conflictos que opongan partes de poder desigual deberán excluirse del ámbito de la mediación.”

Monique LIONS

JACKMAN W., Robert, “Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies”, *American Political Science Review*, Washington, D.C., vol. 81, núm. 2, junio de 1987, pp. 405-425.

Las diferencias en los resultados electorales en las democracias industriales son función de las instituciones políticas y las leyes electorales. En otros términos, la existencia de distritos electorales altamente competitivos a nivel nacional, implica incentivos para los partidos y candidatos para movilizar electores por doquier, incrementando así, los votos efectivos. Por otro lado, la existencia de desproporcionalidad en la traducción de votos en curules desincentiva la votación, lo que se traduce en una reducción de la votación efectiva. El multipartidismo disminuye la importancia de los procesos electorales en la formación de gobiernos, al deprimir la asistencia de electores a las urnas. Asimismo, en vista de que el unicamarismo genera gobiernos más sólidos y decididos, éste promueve un puente más claro entre los procesos electorales y los procesos legislativos, lo que redundará en una mayor votación efectiva.

Por último, está visto que los regímenes jurídicos que hacen del voto una obligación, dan por resultado un menor índice de votación efectiva.

Las anteriores afirmaciones son el resultado de análisis empíricos de los niveles de votación efectiva promedio en los años sesenta y setenta en diecinueve democracias, si bien cabe anotar que tanto Suiza como los Estados Unidos de América se ubican más bien como casos marginales. Los anteriores resultados tienen implicaciones fundamentales sobre la forma en que se interpretan las diferencias nacionales en cuanto a las tasas de votación efectiva.

Según Jackman, la participación política toma una variedad de formas e incluye —entre otras— la protesta, el sufragio y la participación activa en campañas políticas. En las democracias industriales, sin embargo, las poblaciones canalizan su energía a través del voto por encima de las otras formas rutinarias de conducta política de masas. Simultáneamente, existe una variación considerable entre democracias respecto a los porcentajes de votación efectiva. La explicación a estas diferencias que van —en los setenta— del 44% en Suiza al 94% en Italia, comúnmente está en el argumento de que aun y cuando todos los países analizados constituyen democracias, también difieren en cuanto a su cultura política. En otras palabras, difieren en cuanto a lo que se ha llamado la orientación subjetiva hacia la política de sus respectivos ciudadanos. Otra explicación establece que los porcentajes altos de votación efectiva constituyen evidencia de la existencia de normas participatorias. Sin embargo, argumenta el autor, si se define a las normas en términos de conductas resultantes, entonces dichas normas no pueden ser utilizadas lógicamente como explicación de dichos resultados. Lo que sí resulta positivo de la explicación cultural es que nos lleva a reconocer que la interpretación que le damos al fenómeno de la votación efectiva está íntimamente vinculada con el significado que le damos al sufragio mismo. De esta manera, resulta que gran parte de la literatura sobre los bajos porcentajes de votación efectiva en los Estados Unidos, se vincula con consideraciones de tipo valorativo que establecen que dichos niveles reflejan apatía o automarginación, y de la misma manera se cree que niveles altos de participación —en términos de votación efectiva— indican una satisfacción pública mayor con la conducción de la vida política. Sin embargo, no debe perderse de vista, dice el autor, que también existe un *corpus* de literatura muy respetable que establece que la baja votación efectiva puede ser tomada como síntoma de una satisfacción con las estructuras políticas, y que una alta participación es indeseable. Resulta claro que lo que define a dichas explicaciones es el énfasis puesto en juicios valorativos.

Finalmente, el autor pasa a comentar la explicación institucional que a su parecer constituye una alternativa razonable a las explicaciones de

tipo cultural. Dicha explicación se basa —en parte— en los estudios pioneros de Powell, para quien los bajos niveles de votación efectiva en los procesos comiciales en Estados Unidos —en donde los ciudadanos son altamente participativos a través de otras formas de expresión política— radica en las instituciones jurídicas y electorales mismas de dicho país que inhiben la votación.

La importancia del artículo reseñado radica en aclarar que los bajos niveles de votación —como los que se dan en algunos países latinoamericanos—, no se vinculan necesariamente con la apatía política o con la falta de cultura política, sino que se vinculan también en variadas ocasiones con las estructuras jurídicas electorales que a veces, por un exceso de requisitos y trámites, obstaculizan la emisión del sufragio.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

NEMERY, Jean-Claude, "Le principe du vote personnel dans la Constitution de la Ve. République", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, Paris, núm. 4, 1987, pp. 995-1028.

El maestro de conferencias de la Universidad de Reims presenta una interesante disertación en relación con el marco jurídico y la práctica del voto de los legisladores en la adopción de sus resoluciones, sea en sesión plenaria, sea en el trabajo de comisiones.

El punto de partida de este problema jurídico es el artículo 27 de la Constitución del 4 de octubre de 1958 que, para mayor claridad, paso a transcribir: "Todo mandato imperativo es nulo. El derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal. Una ley orgánica puede autorizar, excepcionalmente la delegación del voto. En este caso, nadie puede recibir en delegación, más de un mandato."

Desde luego, un precepto similar no se encuentra en el ordenamiento jurídico mexicano, en el que definitivamente no existe, en ningún caso, la delegación del voto, y a pesar de que ninguna norma se refiere a este fenómeno, se entiende que los legisladores no pueden aceptar ningún mandato imperativo de sus electores, ni de ninguna otra persona jurídica.

Resulta, además de interesante, pertinente estudiar el artículo del profesor Nemery, ya que el fenómeno de la delegación del voto está relacionado con la integración del quórum cameral, así como con el

problema del marcado ausentismo de los legisladores, fenómenos ambos que no nos son ajenos.

El artículo 27 constitucional contiene tres principios fundamentales:

1º La prohibición del mandato imperativo.

2º La consagración del principio de que el derecho al voto de los miembros del Parlamento es personal.

3º La autorización, con el carácter de excepcional, de la delegación del voto, por un solo mandante, en los términos establecidos por la respectiva ley orgánica (ordenanza del 7 de noviembre de 1958, número 58-1066).

La prohibición del mandato imperativo no es una innovación de la Constitución de 1958, ella se encuentra presente en diversos textos constitucionales, desde la Revolución de 1789. Esta prohibición obedece a la idea de que los representantes del pueblo deben deliberar en plena libertad. Los legisladores deben gozar de plena independencia frente a los electores; frente a los programas de gobierno; frente a los grupos parlamentarios y, desde luego, frente a los propios partidos políticos. De ahí la prohibición del voto en bloque, o por partido.

El constituyente de 1958 habría de incluir, entre los fundamentos de tal prohibición, la lucha contra el ausentismo de los parlamentarios.

Sólo de esta manera se logra que la ley sea, como lo quiere la doctrina clásica, la expresión de la voluntad del pueblo. Pueblo que se expresa a través de la decisión libre y responsable de los representantes que eligió democráticamente.

La alteración de este principio puede acarrear dos consecuencias: la nulidad de la elección o la nulidad del mandato mismo. La Constitución consagra expresamente esta segunda sanción.

La idea de afirmar la independencia y la libertad individual del parlamentario en el ejercicio de su mandato, es una justificación común a la prohibición del mandato imperativo y al establecimiento del principio del voto personal.

Este último principio puede parecer como una protección constitucional suplementaria a la nulidad que afecta al mandato imperativo. Los vínculos entre los dos primeros párrafos del artículo 27 son más estrechos de lo que se pudiera pensar.

El ausentismo de los parlamentarios tampoco es un problema propio y exclusivo de la V República; desde su antecesora se sufrieron graves consecuencias por la aguda irregularidad en la asistencia de los legisladores. Es preciso señalar también que tampoco se trata de un problema exclusivo del Parlamento francés.



No obstante, las dimensiones del problema del ausentismo son desproporcionadas. Basta recoger la cita que hace el profesor Nemery del *Diario de los Debates* de la Asamblea Nacional, del 20 de diciembre de 1986, en la que se hace constar que en dicha sesión la proclamación de resultados expresó 326 votos en favor de la adopción de la ley "sobre diversas medidas de orden social", cuando los diputados de la mayoría efectivamente presentes no eran sino veinticinco.

Por contradictorio que parezca hay que dejar constancia de una numerosa corriente de opinión que considera que el voto personal es rudimentario e impracticable. Desde luego, es preciso recordar que en Francia está permitida la acumulación de mandatos o de representaciones, por lo que un diputado a la Asamblea Nacional puede tener algún otro mandato electoral nacional, regional o internacional, sea legislativo, sea administrativo.

La ley orgánica del párrafo 3o. del artículo 27 constitucional, fue adoptada en ejercicio de las facultades que, al Consejo de Ministros le otorga el artículo 92 de la Constitución de la República francesa. En consecuencia, no es una ley que haya adoptado el propio Parlamento.

La ordenanza del 7 de noviembre de 1958 preveía, originalmente, cinco situaciones en las que se podía autorizar la delegación del voto.

— Enfermedad, accidente o asunto familiar grave, que impidiera al parlamentario asistir a las sesiones (en este caso es indispensable acompañar el correspondiente certificado médico);

— Misión temporal conferida por el gobierno;

— Servicio militar cumplimentado, tanto en tiempo de guerra, como en el de paz.

— Participación en asambleas internacionales en virtud de designación hecha por cualquiera de las dos cámaras;

— En caso de que el parlamentario se encuentre fuera de la metrópoli (territorio continental) durante sesiones extraordinarias.

Con la definición de estas cinco hipótesis "excepcionales", se busca impedir que sean motivos personales los que autoricen al parlamentario a ausentarse de las sesiones.

El otorgamiento de un mandato de voto está sujeto a requisitos de fondo y de forma.

Para ser válido un mandato de voto debe constar por escrito, estar firmado por el otorgante y dirigido por éste al mandante. Se trata de un mandato *intuitu personae*.

Resulta curioso constatar que los diputados están autorizados para dirigir su mandato al mandante, designando una tercera persona que pudiera ejercer el mandato a falta del segundo.

La delegación del voto debe notificarse al presidente de la cámara correspondiente antes de la apertura del escrutinio o de los escrutinios para los que se pretenda hacer efectiva.

La delegación debe expresar un límite temporal o, de lo contrario, expirará automáticamente a los ocho días de haber iniciado su operación.

Nemery explica los distintos sistemas de escrutinio que operan en las cámaras del Parlamento francés (Asamblea Nacional y Senado), entre los que enumera el levantamiento de mano; el sistema de sentados y parados; el desalojo de la sala de sesiones, por parte de los parlamentarios, por los corredores izquierdo, derecho y central, para expresarse a favor, en contra o en abstención; el voto en tribuna; el voto secreto mediante boleta; así como el muy moderno sistema de voto electrónico que utiliza, con frecuencia, la Asamblea Nacional.

Desde luego, el autor considera igualmente las votaciones en comisiones, que cada vez cobran mayor importancia, pues en ellas se produce la parte de mayor importancia de la labor legislativa.

La cuestión del voto personal, que en Francia se traduce más bien en la delegación del voto, o peor todavía en la simple práctica parlamentaria de votar los presentes por sus compañeros de partido ausentes, sin importar el número, ni la proporción de unos y otros, además de contribuir al descrédito de la función legislativa, reviste particular importancia en asambleas con mayoría restringida.

En efecto, el ausentismo puede invertir la relación de fuerzas mayoría-minoría, cuando la diferencia numérica de una y otra es muy reducida. El resultado final de este fenómeno puede llegar a traducirse en la parálisis del Parlamento.

Conviene hacer mención de que la legislación francesa prevé fuertes sanciones económicas a los parlamentarios ausentes, que deberían afectar directamente sus remuneraciones. Sin embargo, la práctica ha evitado hacer uso de cualquier sanción.

La búsqueda de soluciones a este problema ha llevado a considerar los sistemas británico y el belga. Este último reserva el día final de la semana para la realización de las votaciones, mientras que en los otros días se desarrollan exclusivamente los debates. No obstante, se ha considerado que este último sistema generaría más problemas que soluciones.

SEILLER, Daniel-Louis, "Enjeux et partis politiques en Suisse", *Pouvoirs*, París, núm. 43, 1987, pp. 115-137.

Daniel-Louis Seiller presenta un interesante panorama del régimen de partidos políticos en Suiza, país que presenta una serie importante de diferencias con el resto de los países de Europa occidental.

Las diferencias helvéticas, con respecto a sus homólogos continentales, giran en torno a su sistema de organización política y territorial que se fundamenta en una realidad nacional caracterizada por la gran diversidad cultural, política, lingüística y religiosa, propias de aquel país.

Las solas diferencias lingüística y religiosa que presenta Suiza bastarían para explicar las particularidades de su organización política, afirma Seiller.

El autor señala que la situación política suiza se puede resumir de la siguiente manera: diversidad cultural y comunidad ideológica, favorecida por una mentalidad construida por una práctica más que milenaria de intercambios y contactos entre diversas culturas.

Desde los puntos de vista geográfico y político, la Confederación Helvética constituye un corredor de culturas, de regiones y de climas que, con el paso de los años, ha logrado armonizar su diversidad en una organización política plural, democrática y participativa.

El conjunto del sistema político suizo y en particular el régimen de partidos políticos, están condicionados o modalizados por la presencia de las importantes instituciones de democracia directa que operan en aquel país: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Esto hace que tanto el Parlamento nacional, como los cantonales y los comunales, no dispongan del monopolio del Poder Legislativo. La función legislativa está compartida con el pueblo, que puede iniciar, abrogar leyes o modificar la Constitución. Esto significa que un comité de ciudadanos es capaz de rivalizar con los partidos políticos, reuniendo el respaldo ciudadano necesario para participar directamente en el desarrollo del proceso legislativo.

En el contexto político occidental, sólo los partidos políticos suizos no gozan del monopolio de la mediación política.

Para comprender la situación del régimen de partidos políticos en aquel país, es preciso recordar algunos de los elementos institucionales más importantes de la organización política helvética.

Se trata de un régimen federal en el que la mayor fuerza política la tienen los *cantones*, lo que hace que el sistema mismo se autodesigne como una confederación y no como una federación.

El Poder Legislativo es bicameral: está integrado por el Consejo Nacional (Cámara de Diputados) y el Consejo de Estados (Cámara de Senadores). De conformidad con el principio de separación de poderes, el Parlamento suizo goza de un amplio margen de independencia con respecto al Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo está depositado en un cuerpo colegiado —el Consejo Federal— integrado por siete miembros, electos en votaciones separadas por las cámaras federales, reunidas al inicio de cada legislatura. Carece de facultades para disolver las cámaras, las que a su vez tampoco pueden dimitir al *Consejo Federal*.

Las relaciones de poder que guardan Ejecutivo y Legislativo invitan a calificar el régimen de "presidencialista", que por tener una estructura colegiada es más bien de carácter *directorial*.

El sistema de partidos políticos está basado en la existencia de una gran cantidad de partidos cantonales, al estilo de los sistemas que Sartori ha calificado de "multipartidismo polarizado", que en contra de lo que la doctrina supone, ha llevado a Suiza a la existencia de un consenso político que todavía no logra ningún otro país europeo.

El multipartidismo helvético no ha derivado en inestabilidad política —alternancia constante—, en la que se imponen transitoriamente mayorías artificiales, de izquierda o de derecha.

En el espectro partidista suizo se pueden contar por lo menos *trece* organizaciones con presencia parlamentaria nacional. Es preciso señalar que existen partidos cantonales importantes que todavía no logran una representación nacional.

En total, Seiller se refiere a 26 organizaciones partidistas y señala que ciertamente no es fácil lograr la "cohabitación" de un número tan grande de partidos políticos.

En definitiva, el sistema de partidos está condicionado por la existencia y la fuerza de los cantones. Cada cantón constituye un Estado que tiene su propia Constitución, cada cantón cuenta con su propio sistema (esquema) de partidos. Esta organización política tiene tres implicaciones importantes.

— El nivel óptimo de organización de un partido es el cantón. Cada partido cantonal tiene su organización interna propia e independiente, así como su ideario político, económico y social. A este nivel conserva estrechas relaciones con sus miembros electos tanto a nivel cantonal como, en su caso, a nivel federal.

— Los sistemas cantonales de partidos difieren unos de otros. De los trece partidos representados en el Consejo Nacional (Cámara de Diputados), de los cuales cuatro participan desde 1959 en el gobierno

federal, sólo dos cuentan con representantes en todos los cantones: los radicales y los socialistas.

— Los partidos federales no son sino, en el mejor de los casos, federaciones descentralizadas, como el Partido Socialista, o el Partido Demócrata-Cristiano, o más aún, coaliciones de partidos cantonales, como el Partido Liberal. La campaña electoral está fuertemente descentralizada y las elecciones se juegan cantón por cantón.

Seiller relaciona los aspectos históricos y programáticos más importantes de los partidos con mayor fuerza electoral destacando el hecho de su debilidad ideológica y su nula posibilidad de convertirse en partidos mayoritarios, más allá de casos aislados de uno o dos cantones.

A partir de 1959 los suizos encontraron una fórmula de integración del Consejo Federal, que ha sido calificada de “mágica”, pues ha logrado la estabilidad, el consenso y la posibilidad de ejercer eficazmente las funciones gubernamentales.

Durante este largo periodo el Consejo ha estado integrado por dos militantes de cada uno de los siguientes partidos: Partido Radical Demócrata; Partido Demócrata-Cristiano y Partido Socialista; así como un miembro de la Unión Democrática del Centro.

En suma, podemos afirmar que el sistema político y partidista de la Confederación Helvética se distingue completamente del concierto europeo: inexistencia de la relación mayoría/oposición, predominancia de la “mayoría de las ideas”, por encima de la disciplina partidista o de la hegemonía de un solo partido; los partidos nacionales son débiles e indisciplinados.

El federalismo y las instituciones de la democracia directa contribuyen a esta debilidad de los partidos, ya que su acción puede suplirse o superarse por la acción directa de los ciudadanos organizados o de común acuerdo.

Los radicales, los demócrata-cristianos, los socialistas y los agraristas son los principales protagonistas del escenario político. Sin embargo, los liberales de izquierda y de derecha; los ecologistas y los extremistas de izquierda y de derecha tienen una fuerte presencia.

Suiza presenta, pues, un interesante ejemplo de cómo es posible lograr una convivencia política y establece en un medio en el que prevalece la pluralidad y la libertad de diferir.

Destaca la influencia y las modalidades que imprime la presencia de las instituciones de la democracia directa que relativizan fuertemente la importancia de los partidos políticos y que permiten que la acción ciudadana pueda llegar a marcar la propia labor de los órganos legislativos. Es decir, la democracia representativa cede su lugar, en un

número importante de casos, a la participación directa de la ciudadanía, que no requiere, necesariamente, de la intermediación de los partidos políticos, para participar en la toma de decisiones públicas.

Se trata, sin duda, del ejemplo de un sistema democrático altamente desarrollado, que es resultado de una milenaria historia y de la necesidad y el convencimiento generales de que es posible convivir, respetando diferencias importantes pero compartiendo el compromiso fundamental de respetar el desarrollo de una sociedad libre y progresista.

Francisco Javier OSORNIO CORRES

TAO, Jingzhou, "Le contrôle de constitutionnalité en République Populaire de Chine", *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, París, núm. 3, mayo-junio de 1987, pp. 579-588.

La República Popular de China (RPCH), proclamada el 1o. de octubre de 1949, ha tenido hasta la fecha cuatro constituciones.

Después de evocar a grandes rasgos la historia constitucional de la RPCH, el autor —profesor del Instituto de Derecho Comparado y de la Universidad de París X, Nanterre— se propone analizar el mecanismo del control de la constitucionalidad, establecido por la última ley fundamental de 4 de diciembre de 1982.

### 1. *Las constituciones de la República Popular de China y el control de la constitucionalidad*

Precisa recordar el "Programa Común" de 29 de septiembre de 1949, adoptado por la Conferencia Consultiva Política del pueblo chino y calificado a veces como "Constitución de 1949", que formulaba las bases de la organización del nuevo Estado.

La primera Constitución, la de 20 de septiembre de 1954 —106 artículos— se inspiraba directamente en la carta soviética de 1936 y preveía tan sólo enmiendas constitucionales, pero ningún principio de control de la constitucionalidad. Después de los remolinos de la Revolución Cultural, se adoptó la Constitución de 17 de enero de 1975, considerada a veces como "la continuación y el desarrollo de la carta de 1954". Constaba de un preámbulo "muy político" de 30 artículos, de los que ninguno se refería a la constitucionalidad de las

leyes o de los reglamentos; en efecto, el artículo 16 asentaba la preponderancia absoluta del órgano Legislativo: "La Asamblea popular nacional es el órgano supremo del poder de Estado, bajo la dirección del Partido Comunista chino".

En cambio, la tercera Constitución, de 5 de marzo de 1978 —60 artículos—, así como el "Informe sobre la modificación de la Constitución", subrayaron por primera vez la necesidad de velar por la aplicación cabal de la ley fundamental: "Adoptada la Constitución, deberá garantizarse que sea aplicada íntegramente, tanto en la letra como en el espíritu. Todo acto que viole la Constitución, sea cual fuera su autor, es inadmisibles", enunciaba el referido Informe.

La cuarta ley fundamental, adoptada el 4 de diciembre de 1982, confirma la evolución así esbozada y establece, "innovación capital", el control de la constitucionalidad.

## 2. *El control de la constitucionalidad*

### A. *La supremacía de la Constitución*

La supremacía de la Constitución, reconocida desde hace tiempo en Occidente, no era aceptada en todas partes —apunta el autor—. En efecto, hace unos años todavía, en la RPCCH, se preguntaban los dirigentes, en materia de relación entre la política del PCCH y la legalidad, "si el Partido debía considerar la Constitución como el criterio de sus actividades o bien si la Constitución era la que debía obedecer a la política". En cambio, la carta de 1982 establece claramente, en varias de sus disposiciones, la supremacía *erga omnes* de la Constitución. Así es como el párrafo 13 del preámbulo afirma por primera vez en la historia de la RPCCH que el PCCH —como los demás partidos—, las diversas nacionalidades, los organismos de Estado, las fuerzas armadas, la administración, las organizaciones sociales, las empresas y los servicios públicos "deberán tomar la Constitución como el criterio fundamental de sus actividades y asumir la responsabilidad de preservar su inviolabilidad y de asegurar su aplicación".

El artículo 5 es también muy significativo al respecto. En primer lugar subraya "la unidad y la autoridad de la legalidad socialista" y la supremacía de la Constitución sobre "la ley, la disposición administrativa y el reglamento de carácter local". Esta obligación de observar los textos constitucionales y legales se impone también a todos los individuos (artículo 53). Además, el referido artículo 5 instituye un prin-

cipio general de responsabilidad "por todo acto que viole la Constitución y las leyes". Por otra parte, el secretario general del PCCH ha precisado en su informe presentado en el XII Congreso del Partido (1982) que "la Constitución y las leyes adoptadas por los órganos supremos del poder de Estado serán estrictamente acatadas por el Partido entero".

En realidad, el control recién instituido no es jurisdiccional sino político, y tiende en última instancia a asegurar la aplicación correcta de las directivas que fija el Partido, como vamos a ver.

### B. *Los órganos del control*

Desde un principio, debe advertirse de que no existe en la RPCH una alta jurisdicción comparable a la Suprema Corte norteamericana o al Consejo Constitucional francés.

La carta de 1982 confía a la Asamblea Popular Nacional (APN) y a su Comité Permanente el poder de velar por la aplicación de la Constitución, así como el de controlar dicha aplicación (artículo 67). De hecho, ya que la Asamblea celebra solamente una breve sesión anual, el Comité Permanente resulta ser el principal órgano de control. Pero —destaca el autor—, el verdadero titular del control de la constitucionalidad es en realidad la Comisión de Leyes, instituida por el artículo 70 constitucional, junto con otras cinco comisiones. La Ley Orgánica de la APN da competencia a esas comisiones en general para "examinar los reglamentos administrativos, las decisiones y las ordenanzas que fueren contrarias a la Constitución y a las leyes" (artículo 36), y en particular, a la Comisión de Leyes que "examinará unitariamente todos los proyectos de leyes depositados ante la APN o ante su Comité Permanente".

La referida Comisión está integrada por un presidente, varios vicepresidentes y miembros, designados por la APN en su seno, a propuesta del Presídium.

### C. *Los actos sometidos al control de la constitucionalidad*

"Jurídica y teóricamente, todo acto, excepto los de la APN, pueden ser sometidos al control de la constitucionalidad."

1) *La excepción.* "En cuanto a la APN —expone el autor—, es imposible creer que sus actividades puedan dar lugar a una inconstitucionalidad, pues es 'el órgano supremo del poder de Estado'; en consecuen-



cia, queda exenta de todo control." De hecho, el argumento es poco convincente.

2) En cambio, los actos del *Comité Permanente* son sometidos al control; en efecto, la APN "puede modificar o anular las decisiones inoportunas" del referido organismo (artículo 62).

3) En cuanto a la *administración central*, serán susceptibles de anulación, por una parte, los reglamentos administrativos, las decisiones y las ordenanzas del Consejo de Asuntos de Estado (o sea el gobierno), y, por otra parte, las ordenanzas, los reglamentos y las instrucciones de las secretarías que fueren contrarios a la Constitución y a las leyes (artículo 36 de la Ley Orgánica de la APN).

4) *A nivel de los órganos locales* del poder de Estado y de los gobiernos locales, los reglamentos, decisiones y ordenanzas que fueren contrarios a la Constitución, a las leyes y a los reglamentos administrativos, serán sometidos al control de la constitucionalidad.

En un lapso de cuatro años, de 1980 a 1984, se promulgaron 36 leyes, 16 enmiendas y 17 resoluciones relativas a la ley, así como 300 reglamentos del Consejo de Asuntos de Estado y 544 reglamentos de carácter local: "ninguno ha planteado el problema de la constitucionalidad" —apunta el autor—.

### 3. Las modalidades del control

En la República Popular de China, la iniciativa del control pertenece a las autoridades políticas, a la autoridad judicial o bien al ciudadano.

1) *No es necesario*, establece la Constitución, que el ciudadano tenga un *interés personal* para someter una norma al control de la constitucionalidad: tiene el derecho de formular críticas y sugerencias, quejas y denuncias "ante los organismos de Estado interesados en caso de violación a la ley" (artículo 41). El órgano de control deberá averiguar los hechos y examinará el caso.

2) *Los artículos 32, 9 y 10* de la Ley Orgánica de la APN establecen que las comisiones especiales, el gobierno, la Comisión Militar Central, la Corte Popular Suprema, la Fiscalía Popular Suprema, así como un grupo mayor de treinta diputados, pueden presentar proyectos de ley al Comité Permanente o a la misma APN. De ahí que —precisa el autor— todos estos órganos son competentes para "suscitar la cuestión de inconstitucionalidad de las leyes, de los reglamentos o de acciones individuales". Por otra parte, la Comisión de Leyes puede examinar un asunto por iniciativa propia.

La iniciativa del control puede ejercerse *a posteriori* o *a priori*. En el primer caso, el control se ejercerá sin límite de tiempo sobre una norma o una decisión ya vigente, bien para "hacerla desaparecer, o bien paralizar sus efectos". En el segundo caso, el control se ejercerá sobre una ley o un reglamento todavía no definitivamente adoptado o ya promulgado y no aplicable todavía.

Aquí es donde aparece un organismo nuevo, creado en 1979, la Comisión de Funcionamiento de la Legalidad, que cuenta entre sus miembros a profesores de derecho, historiadores, juristas y "también a hombres políticos"; su función es la de ayudar al Comité Permanente en su tarea legislativa. Cada vez que se plantee el problema de la constitucionalidad de una norma o de una acción individual, "la Comisión asumirá la preparación: redactará un anteproyecto que será transmitido a la Comisión de Leyes, para nuevo examen". La decisión definitiva se tomará en nombre de la APN o de su Comité Permanente. En este mecanismo complejo, la Comisión de Funcionamiento de la Legalidad actúa a la vez como el consejero jurídico y como el ponente de la Comisión de Leyes.

El sistema de control de la Constitución de 1982 "muestra lagunas e imperfecciones, pues muchas preguntas siguen sin solución jurídica, y el camino por recorrer es todavía largo" —concluye el autor—.

Ciertamente. Por nuestra parte, estimamos que en el marco de la democracia socialista china de hoy en día, es todavía difícil imaginar un verdadero control jurisdiccional de la legalidad y de la constitucionalidad. A nuestro parecer, en la etapa actual, el mecanismo instituido por la Constitución de 1982 tiende a asentar la unidad de la legalidad socialista más que a asegurar la constitucionalidad de las leyes. *Es, en realidad, un control político* —el órgano de control, las iniciativas, los actos susceptibles de control, inclusive "las acciones personales", lo demuestran claramente—, es una manera de recordar que, en una sociedad socialista, cada uno tiene la obligación de obedecer estrictamente la ley, es decir, de no apartarse de la línea política definida por el Partido.

Monique LIONS